
BEPS 2.0 : UNE RÉVOLUTION FISCALE ?

Les conditions d'une réforme internationale ambitieuse pour lutter contre l'évasion fiscale des entreprises multinationales.

Les ministres des Finances du G20 ont donné, le 9 juin dernier, le feu vert à une nouvelle série de négociations sur la réforme internationale de la fiscalité des entreprises (BEPS 2.0) menée par l'OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement économique).

Les précédentes tentatives de réforme visant à pallier les lacunes de notre système fiscal international en matière de taxation des entreprises n'ont eu que peu d'effets. Les multinationales payent moins d'impôts qu'avant la crise financière de 2008 et elles continuent de transférer artificiellement jusqu'à 40 % de leurs bénéfices réalisés à l'étranger dans des paradis fiscaux¹.

Cette nouvelle série de discussions est une opportunité historique de réformer en profondeur des règles fondant notre système fiscale établie au début du XXe siècle afin de l'adapter à l'économie numérique du XXIe siècle. A condition que la réforme à venir soit ambitieuse.

Si les gouvernements adoptent les mesures nécessaires, ces négociations pourraient fortement transformer la manière dont toutes les multinationales (et pas seulement les géants du numérique) sont imposées. Ce processus pourrait sonner le glas des paradis fiscaux pour les entreprises et mettre un terme au nivellement par le bas de l'impôt sur les sociétés et à ses effets destructeurs. Il pourrait également marquer le début d'une ère de plus grande justice fiscale, où les pays pauvres seraient en mesure de réclamer leur juste part de recettes fiscales aux multinationales, et récolter les recettes fiscales nécessaires pour combattre la pauvreté et les inégalités.

¹ *Missing profits of nations*, Thomas R. Tørsløv, Ludvig S. Wier, and Gabriel Zucman, Juin 2018 : <https://gabriel-zucman.eu/files/TWZ2018.pdf>

POURQUOI RÉFORMER LA FISCALITE DES ENTREPRISES MULTINATIONALES ?

Un système dépassé

La taxation des entreprises internationales repose sur plusieurs principes développés au début du XXe siècle au sein de la Société des Nations (SDN), l'ancêtre des Nations Unies.

Un premier aspect de la taxation des entreprises internationale repose sur le principe de présence taxable : pour pouvoir taxer une entreprise opérant sur son sol, un Etat doit pouvoir prouver que cette dernière possède un établissement stable (ou nexus), c'est-à-dire une présence physique sur son sol.² La complexification des chaînes de valeur couplée à la digitalisation de l'économie a permis à certaines entreprises d'opérer dans des pays sans y avoir de présence physique.

Un second aspect repose sur le principe dit de pleine concurrence qui permet aux entreprises multinationales d'être considérées fiscalement comme une somme d'entités indépendantes les unes des autres et échangeant des biens et des services à un prix de marché (ou de pleine concurrence). Le développement du commerce international et la complexification des chaînes de valeur des entreprises multinationales a facilité la manipulation de ces prix de marchés (autrement appelés prix de transferts), permettant à des multinationales de délocaliser artificiellement leurs profits dans des paradis fiscaux. Aujourd'hui, plus de 60% du commerce international est réalisé entre filiales d'une même entreprise.³

Un système injuste

Le système de taxation des entreprises multinationales pénalise historiquement les pays en développement : il empêche ces pays de collecter leur juste part d'impôt – réduisant de fait les recettes fiscales nécessaires pour s'attaquer à la pauvreté et les inégalités.

Les pays en développement ont jusqu'à présent peu ou pas de droits à taxer sur les bénéfices des entreprises offrant des services numériques à des utilisateurs sur leurs propres sols. Ces pays sont pourtant au centre du modèle en pleine croissance des acteurs de l'économie du numérique. En 2016, 73% des utilisateurs d'internet à travers le monde se trouvaient en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient, en Amérique latine et aux Caraïbes.

L'évasion fiscale des multinationales coûte au moins 100 milliards d'euros aux pays pauvres chaque année sans compter le coût de la compétition fiscale dommageable entre les Etats qui baissent progressivement leurs taux d'imposition sur les sociétés. Un taux d'imposition minimum effectif juste et raisonnable sur les bénéfices des entreprises et une redistribution équilibrée des droits à taxer pourraient permettre de lever des milliards d'euros nécessaires pour mettre un terme à la faim, à la crise climatique et permettre à chaque enfant d'avoir accès à l'école.

Un système qui alimente une concurrence fiscale déloyale

Les entreprises multinationales paient aujourd'hui moins d'impôt sur les sociétés qu'avant la crise financière. La compétition fiscale menée par les différents Etats a vu le taux moyen

² Un établissement stable est défini par le BOFiP comme une installation fixe d'affaires <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/ext/pdf/createPdfWithAnnexePermalien/BOI-INT-DG-20-20-10-20120912.pdf?doc=2521-PGP&identifiant=BOI-INT-DG-20-20-10-20120912>

³ Law & Numbers - Transfer pricing : <http://www.lawandnumbers.eu/transferpricing.php>

d'impôt sur les sociétés passer de 29.4% en 2000 à 23.8% en 2018. A ce rythme, les entreprises pourraient ne plus payer d'impôt sur les sociétés d'ici 2052.⁴

Des failles exacerbées par la digitalisation de l'économie

Les géants du numérique qui peuvent réaliser des profits dans un pays sans y être physiquement présent, ont mis en lumière les dysfonctionnements de notre système fiscal actuel. Ce problème ne va faire que s'accroître avec le développement de l'économie digitalisée qui représente actuellement entre 15 et 20% du PIB mondial, un taux qui va continuer à augmenter dans les prochaines années. En Amérique latine, l'économie digitale devrait ainsi représenter la moitié du PIB d'ici 2022.

La digitalisation est aussi en train de changer la façon dont chaque secteur économique opère. Notre système fiscal qui doit être repensé dans sa globalité s'il veut suivre le rythme de l'économie du XXI^{ème} siècle. Le problème dépasse donc largement les acteurs de l'économie du numérique: la digitalisation de l'économie a permis à des entreprises multinationales de tous secteurs d'opérer dans un pays sans présence physique et à manipuler des prix de transfert plus facilement.

Les précédentes réformes n'ont pas comblé toutes les failles du système

Une première série de négociations sur la réforme de la fiscalité des multinationales a été menée par l'OCDE, entre 2013 et 2015, sous le mandat du G20. L'accord sur l'érosion de la base fiscale et le transfert des bénéfices (Base Erosion and Profit Shifting Agreement, ou BEPS 1.0) a comblé certaines failles du système fiscal qui permettaient aux entreprises de faire de l'évasion fiscale en toute légalité, notamment grâce à l'utilisation « abusive » des conventions fiscales. Mais les réformes de BEPS 1.0 ne sont pas allées suffisamment loin pour mettre un terme à l'évasion fiscale des entreprises.

BEPS 2.0 explore des options plus radicales qui pourraient aboutir à une refonte du système de taxation des entreprises, notamment à travers l'abandon du système de pleine concurrence et la mise en place d'une réallocation des droits à taxer (le lieu d'imposition des entreprises) ainsi que l'instauration d'un taux d'imposition minimum sur les sociétés à l'échelle mondiale. Si tel était le cas, toutes les multinationales pourraient avoir à payer des impôts là où leur activité économique réelle a lieu et non là où l'entreprise choisit de les délocaliser, comme dans des paradis fiscaux. Elles pourraient également être tenues de payer une somme d'impôt minimale dans les pays où elles déclarent des bénéfices.

BEPS 2 : UN PROGRAMME D'ACTION⁵ ARTICULÉ SUR DEUX PILIERS

Premier pilier : les droits à taxer

⁴ *Tax Games : the Race to the Bottom*, Eurodad, 2017 <https://eurodad.org/files/pdf/5a239c1914fd2.pdf> p.8

⁵ [Feuille de route de l'OCDE](#), 31 mai 2019

Dans quels pays les bénéfices des entreprises devraient-ils être soumis à l'impôt ? Le programme de travail prévoit d'octroyer plus de droits à taxer aux pays dans lesquels les produits et services des entreprises sont utilisés et dans lesquels résident les utilisateurs numériques de celles-ci (pays de consommation). À l'heure actuelle, de nombreux pays peuvent à peine (voire ne peuvent pas) taxer les bénéfices des sociétés dérivés des ventes et autres activités numériques réalisées sur leur territoire, car une entreprise doit avoir une présence physique dans le pays pour qu'il soit possible de lui faire payer des impôts, mais aussi parce que les règles fiscales ne prennent pas en compte la valeur apportée par les clients et les utilisateurs et utilisatrices en ligne aux entreprises. Si ces réformes étaient adoptées, de nombreux pays, y compris des pays en développement, pourraient pour la première fois imposer les multinationales, et notamment les géants du numérique, sur les bénéfices qu'elles génèrent chez eux.

Les réformes proposées dans le cadre du pilier 1 se divisent en deux parties : une partie dédiée à la répartition des droits à taxer et une seconde partie dédiée à la question de la présence taxable autour de la réforme de l'établissement stable.

Répartition des droits à taxer

Il existe différentes options sur la table qui, à partir de méthodologies divergentes, proposent de distribuer une partie du bénéfice généré par les entreprises au niveau mondial selon une formule de répartition basée sur des critères d'activité économique. L'enjeu de la suite des négociations portera sur la part de bénéfices soumis à la formule de répartition ainsi que les critères de la formule de répartition.

Présence taxable

Deux options sont sur la table :

- La création d'un établissement stable numérique, qui permettrait de taxer les entreprises ayant une activité sans présence physique au sein d'un pays ;
- La refonte totale des critères définissant l'établissement stable afin d'adapter aux nouveaux modèles économiques (numériques, plus complexes, etc.).

Deuxième pilier : un taux d'imposition minimum effectif.

Toutes les grandes entreprises devraient-elles payer un taux minimal d'impôt ? L'OCDE souhaite mettre en œuvre un taux d'imposition minimum à l'échelle mondiale afin de s'assurer que les bénéfices des multinationales soient toujours imposés un minimum. Cette mesure ambitieuse, appliquée dans tous les pays, dissuaderait les multinationales de transférer leurs bénéfices vers des pays où les taux d'imposition sont très faibles ou nuls, ce qui marquerait la fin des paradis fiscaux, et mettrait un terme à la concurrence fiscale qui fait rage entre les pays et alimente dangereusement le nivellement vers le bas de l'impôt.

Si le taux d'imposition minimum effectif sera au centre des discussions à l'OCDE afin de trouver un consensus autour d'un taux juste permettant de mettre fin à la délocalisation artificielle du bénéfice ; la discussion portera également sur les modalités d'application, ainsi que d'éventuelles exceptions. L'ensemble de ces critères aura un impact important, notamment sur les pays bénéficiaires de cette règle.

Plusieurs principes d'application sont actuellement en discussion :

- Le premier principe, basé sur la règle d'inclusion du revenu (ou « income inclusion rule » en anglais), permettrait aux pays sièges des multinationales de taxer les bénéficiaires des entreprises dès lors qu'ils ne seraient pas taxés au taux minimum dans les pays où opère l'entreprise. Dans le cas où certains pays refuseraient d'établir un taux d'imposition effectif aligné sur le standard mondial, cette règle bénéficierait aux pays comptant le plus de sièges d'entreprises, c'est-à-dire les pays développés.
- Le second principe, baptisé TBEP (pour « Tax on Base Eroding Payment »), permettrait à chaque pays de taxer les bénéficiaires à la source dans le cas où une entreprise voudrait transférer ces bénéficiaires vers un pays où ils seraient taxés en deçà du taux minimum. Dans le cas où certains pays refuseraient d'établir un taux d'imposition effectif aligné sur le standard mondial, cette méthode permettrait à chaque pays – et notamment les pays en développement – de récupérer des revenus additionnels.

Les discussions à l'OCDE porteront sur l'application, d'un, ou des deux principes et, le cas échéant, la priorisation d'un principe sur l'autre en cas de conflit.

Une négociation à 129 pays

Les négociations ont lieu au sein du Cadre inclusif de l'OCDE qui met autour de la table 129 pays et juridictions : une évolution majeure par rapport au premier round de négociation de BEPS qui était limité aux pays développés et une poignée de grands pays en développement.

Néanmoins, certains pays en développement ne sont toujours pas autorisés à participer à ces négociations. L'adoption des standards minimum de l'OCDE en matière de fiscalité est en effet un prérequis pour être membre du Cadre inclusif de l'OCDE. Ces standards ont été élaborés par et pour les pays en développement ; certains pays en développement n'en perçoivent donc pas l'intérêt pour leurs propres systèmes fiscaux. C'est pourquoi, Oxfam propose d'autoriser – à titre temporaire – tous les pays à intégrer le Cadre inclusif de l'OCDE dans le cadre des négociations de BEPS 2.0.

Les pays en développement sont par ailleurs sous-représentés au sein du groupe de direction du Cadre inclusif – en charge de mener les négociations : sur les 24 membres du groupe de direction, seuls 5 ne sont pas des pays du G20.

Des positions divergentes

L'Allemagne et la France soutiennent la mise en place d'un taux d'imposition minimum effectif au niveau mondial, tandis que les États-Unis et l'Inde poussent en faveur d'une réallocation des droits à taxer en faveur des pays de consommation : cependant l'Inde promeut un modèle de taxation plus simple où l'impôt payé par une multinationale est basé sur sa présence économique significative au sein d'un pays.

La Nouvelle-Zélande et certains pays scandinaves comme la Suède et le Danemark sont opposés à une réallocation des droits à taxer en faveur des pays de consommation, craignant de perdre des recettes fiscales.

Un calendrier ambitieux

Les travaux de BEPS 2.0 ont été officiellement lancés en janvier 2019. Les ministres des finances des pays du G20 devraient adopter formellement le programme de travail publié par l'OCDE fin mai qui met en avant les réformes à mener ainsi que le processus de décision lors de leur rencontre des 8 et 9 juin prochains au Japon. L'OCDE espère avoir un projet d'accord final prêt pour Janvier 2020 pour approbation en Novembre 2020 par les chefs d'Etat du G20 en Arabie Saoudite.

LES RECOMMANDATIONS D'OXFAM POUR UN SYSTEME FISCAL AU BÉNÉFICE DU PLUS GRAND NOMBRE

Le processus BEPS2.0 représente une opportunité historique de mettre en terme à la compétition fiscale dommageable et à l'évasion fiscale des multinationales afin de bâtir un système fiscal plus juste qui profite au plus grand nombre et non à une minorité. Afin de faire de ces négociations un succès politique, l'OCDE et le G20 doivent :

- 1. Permettre à chaque pays de participer aux négociations** : les négociations se tiennent pour le moment au sein du Cadre inclusif de l'OCDE et l'accès est conditionné à l'adoption par les pays des standards minimum de l'OCDE en matière de fiscalité.
- 2. S'assurer que les intérêts des pays en développement soient représentés sur un pied d'égalité dans le cadre du processus de décision et des négociations.**
- 3. Supporter une réallocation équitable des droits à taxer entre pays développés et pays en développement pour l'ensemble des secteurs économiques** et pas uniquement les acteurs de l'économie du numérique. Oxfam soutient la proposition du G24 d'allouer les bénéfices réalisés par les multinationales là où l'activité économique réelle a lieu et non là où l'entreprise choisi de les délocaliser. Une formule de répartition doit prendre en compte des facteurs de production, de consommation, ainsi que des critères liés aux nombres d'employés.
- 4. Simplifier notre système fiscal international afin qu'il soit plus compréhensible et plus facile à administrer.**
- 5. Mettre en place un taux d'imposition minimum effectif juste et ambitieux, applicable à chaque pays sans exception.**

L'analyse d'Oxfam sur le Programme d'action de l'OCDE :

Dans le cadre du pilier I, Oxfam soutient :

- Une formule de répartition des bénéfices applicable à l'ensemble des bénéfices mondiaux générés par une entreprise, sur la base de critères objectifs qui permettent notamment une réallocation des droits à taxer en faveur des pays en développement. La formule de répartition devrait être basée sur des facteurs de production, de consommation et de nombre d'employés. La présence d'un critère lié au nombre d'employés dans la formule de répartition permettrait un rééquilibrage des droits à taxer

en faveur des pays en développement, comme l'a montré une étude récente du Fonds monétaire international.⁶

- Une refonte totale des critères de définition de l'établissement stable permettant aux pays de taxer les nouveaux modèles économiques.

Dans le cadre du pilier 2, Oxfam soutient :

- Une méthode d'application d'un taux d'imposition minimum effectif basé sur une combinaison des deux principes discutés afin de permettre une application pays par pays sans exception. En cas de conflit entre les deux principes d'application, le principe de retenue à la source doit être prioritaire.

⁶ *IMF policy paper corporate taxation in the global economy*, Mars 2019 : <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019007.ashx>