



Trade Union
Advisory Committee
to the OECD
*Commission
syndicale consultative
auprès de l'OCDE*

Commentaires sur l'accord fiscal OCDE/G20 découlant de la numérisation

Le processus de réforme de la fiscalité internationale, toujours en vie

Paris, le 2 juillet 2021

Résumé exécutif

Le 1er juillet 2021, le “Cadre inclusif” sur l'érosion de la base et le transfert de bénéfices (« BEPS »), organisé par l'OCDE et mandaté par le G20, a adopté une [feuille de route](#) historique pour une réforme substantielle de la fiscalité des entreprises multinationales, afin de remédier à la sous-imposition des grandes entreprises et de freiner la course à la concurrence fiscale mondiale. Le “pilier 1” de la feuille de route prévoit de réaffecter une partie des bénéfices des entreprises multinationales aux juridictions où se trouvent consommateurs - 20 à 30% des bénéfices au-delà de 10% de rentabilité - pour tenir compte de la numérisation de l'économie. Le “pilier 2” devrait introduire un droit pour les gouvernements à taxer les bénéfices réalisés à l'étranger sur la base d'un taux d'imposition minimum.

Selon l'OCDE, grâce à l'accord conclu, les droits d'imposition sur plus de 100 milliards de dollars de bénéfices devraient être réaffectés chaque année aux juridictions de marché, tandis que le taux minimum mondial d'imposition des sociétés de 15% prévu par le deuxième pilier générera des recettes fiscales mondiales supplémentaires estimées à 150 milliards de dollars par an.

Si ces grandes orientations sont les bienvenues, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour qu'elles se transforment en un accord viable, et il reste beaucoup à faire pour en accroître l'ampleur et l'ambition. Le texte adopté le 1er juillet ne constitue pas un accord final et définitif, mais plutôt une feuille de route. Il reste beaucoup à faire avant l'accord final prévu en octobre 2021.

En ce qui concerne le premier pilier, les inconnues portent, entre autres, sur la proportion précise des bénéfices à réaffecter (20% ?, 30% ?). Il existe également une incertitude quant à la compatibilité de toute initiative future en matière de fiscalité numérique avec cet accord. Il s'agit d'une question sérieuse pour l'UE qui a l'intention de mettre en œuvre sans délai une nouvelle taxe sur les services numériques à l'échelle de l'UE pour financer son fonds de relance Covid-19 et n'a pas l'intention d'être liée par le processus OCDE/G20.

En ce qui concerne le deuxième pilier, un certain nombre de questions restent également en suspens, en particulier la portée des exclusions et la mesure dans laquelle les incitations fiscales

pour les IDE seront affectées. La manière dont le Congrès américain abordera le deuxième pilier et la manière dont il s'articulera avec la révision attendue du régime américain "GILTI" est une autre source de préoccupation.

D'emblée, il est difficile de déterminer qui seront les gagnants et les perdants de la déclaration de juillet. Cela est dû à la complexité de l'accord - et à l'incertitude quant à la manière dont les deux piliers interagiront. Mais il y a une autre raison, toute simple : le manque de données publiques sur les bénéficiaires des entreprises. Pour les pays en développement, la portée et l'ambition limitées des deux piliers (un taux d'imposition d'à peine 15% pour le pilier 2, une simple réaffectation de 20 à 30% des bénéfices pour le pilier 1) suggèrent que l'accord sert beaucoup les intérêts des économies de l'OCDE et du G7.

Pour le TUAC, la priorité a été jusqu'à présent de parvenir à un accord solide et ambitieux sur un plancher d'imposition minimum mondial dans le cadre du deuxième pilier, en laissant, si nécessaire, plus de temps pour aboutir à un accord approprié du premier pilier. Il est clair qu'un taux de 15% est bien trop bas pour inverser la concurrence fiscale. Pour les syndicats, un taux d'imposition minimum mondial devrait être de 25%.

En ce qui concerne le premier pilier, la question demeure de savoir si l'accord abordera efficacement la sous-imposition des entreprises multinationales. Le texte de juillet est un pas dans la bonne direction, mais il pourrait également s'avérer trop léger, trop tard, voire même contre-productif, s'il ne génère pas les résultats attendus tout en empêchant les pays d'introduire par eux-mêmes des taxes sur les services numériques, par ailleurs légitimes.

Table des matières

Résumé exécutif.....	1
Une feuille de route, pas un accord définitif	2
Un taux d'imposition minimal ("deuxième pilier").....	3
Réaffectation des bénéfices (1er pilier).....	4
Ce qui reste à négocier.....	4
Gagnants et perdants.....	5
Perspective syndicale.....	6

Une feuille de route, pas un accord définitif

La [réunion du G7 Finances en juin](#) avait déjà signalé son soutien à de nombreux éléments de la feuille de route, notamment un taux d'imposition minimal mondial "d'au moins 15%". Cependant, il n'était pas évident d'obtenir un accord équivalent de la part des 139 membres du Cadre Inclusif. Plusieurs pays, dont la Chine, certains pays d'Europe de l'Est et les juridictions à faible fiscalité, se seraient montrés assez réticents à l'égard de l'accord et, en particulier, du taux d'imposition minimum mondial. A l'opposé, certains pays en développement et émergents, menés par le Nigéria et l'Argentine, dénonçaient le manque d'ambition de l'accord, considéré comme servant les intérêts du G7 et de la plupart des économies de l'OCDE.

Aucun consensus complet n'a été trouvé lorsque le Cadre Inclusif s'est réuni les 30 juin et 1er juillet à l'OCDE, mais un quasi-consensus a été atteint : 130 des 139 pays membres ont signé un ensemble de principes de 5 pages, la « [Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie](#) ». Neuf pays qui se sont abstenus reflètent la diversité des oppositions : l'Irlande, la Hongrie et l'Estonie (fermement

opposées à l'accord sur le plancher minimum du "deuxième pilier") et, à l'autre bout du spectre, le Nigeria (qui dénonce le manque de considération pour les pays en développement). La Suisse a formellement approuvé l'accord mais s'est empressée de fixer des limites et des conditions pour les prochaines étapes.

Par conséquent, le texte convenu le 1er juillet ne constitue pas un accord final et définitif, mais plutôt une feuille de route. Le processus officiel, qui a débuté en 2016, remonte au rapport de l'OCDE de 1998 intitulé "La [concurrence fiscale dommageable : Un problème mondial émergent](#)", et bien sûr à l'[accord BEPS de 2015](#). Le texte du 1er juillet 2021 laisse un certain nombre de questions cruciales à négocier avant de parvenir à un accord final clair lors de la réunion du G20 Finances en octobre 2021. En outre, l'engagement des membres du Cadre Inclusif envers la feuille de route devra encore être testé, de même que la volonté du Congrès américain qui pourrait bloquer l'accord, malgré le rôle moteur et positif de l'administration Biden.

Un taux d'imposition minimal (« deuxième pilier »)

Conformément aux propositions antérieures et à la récente réunion des ministres des finances du G7, la déclaration au titre du "deuxième pilier" établit un droit pour les gouvernements d'appliquer de nouvelles règles « globales de lutte contre l'érosion de la base d'imposition » (GloBE). Ces règles consistent en (i) un droit de taxer les bénéficiaires étrangers sous-imposés qui devraient l'être d'un point de vue économique (« règle d'inclusion du revenu ») et (ii) un droit de refuser certaines catégories de déductions pour les paiements qui sont imposés au taux d'imposition minimum (« règle relative aux paiements insuffisamment imposés »).

Les règles s'appliqueraient aux bénéficiaires imposés en dessous d'un taux d'imposition effectif minimum mondial d'au moins 15% et concerneraient les entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires atteint 750 millions d'euros, pays par pays (afin de limiter l'arbitrage fiscal). Les caisses de retraite des travailleurs, les fonds d'investissement réglementés et toutes les entités gouvernementales sont exemptés, ainsi que les compagnies maritimes.

Il est important de noter que les règles GloBe sont introduites sur une base volontaire (« l'approche commune » de l'OCDE), ce qui présente l'avantage d'éviter le processus lourd (et politiquement risqué) des traités et des conventions. Les pays signataires peuvent renier leur droit aux règles GloBe (c'est-à-dire ne pas taxer en retour). En revanche, ils ne peuvent pas empêcher les autres pays d'exercer ce droit et de "taxer en retour" les entreprises multinationales situées sur leur territoire.

Une grande partie des négociations a tourné autour de la possibilité de d'exclusions concernant le plancher minimum de 15%, c'est-à-dire de déductions pouvant s'appliquer sur la base de critères de substance économique. En fin de compte, une déduction de 7,5% (et de 5% après 5 ans de mise en œuvre) du coût de la main-d'œuvre et des actifs corporels peut être déduite des bénéfices à réintégrer dans l'impôt. Ces déductions étaient une demande essentielle de pays tels que la Chine et plusieurs pays d'Europe de l'Est qui comptent sur de fortes incitations à l'investissement direct étranger.

Si le deuxième pilier peut être mis en œuvre sans modification des conventions, il existe une exception. Il s'agit de la "règle de l'assujettissement à l'impôt", qui permettrait aux pays, principalement les pays en développement, de réimposer à un taux de 7,5 à 9% les bénéfices des

multinationales sur les intérêts de la dette et les redevances, entre autres, qui seraient autrement exonérés d'impôt dans le cadre des conventions fiscales bilatérales existantes.

Réaffectation des bénéfices (« premier pilier »)

Le pilier 1 introduit de nouvelles règles précisant dans quelle juridiction les bénéfices des entreprises doivent être déclarés. L'accord maintient en place les règles de prix de transfert de 2015 en place, mais il ajoute une nouvelle condition : pour les bénéfices supérieurs à 10%, entre 20 et 30% des bénéfices mondiaux d'une entreprise multinationale seraient transférés vers les juridictions où se trouvent les consommateurs et les ventes. Ces nouvelles règles seraient introduites spécifiquement en réponse aux modèles économiques découlant de la numérisation et à la difficulté de mesurer correctement les recettes fiscales générées par les données et les marques.

L'accord s'appliquerait à toutes les entreprises multinationales réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 20 milliards d'euros (seuil qui pourrait être abaissé à 10 milliards d'euros après 7 ans de mise en œuvre, c'est-à-dire au mieux en 2030). Les industries extractives sont exclues de l'accord, ainsi que l'ensemble du secteur financier (son exclusion n'était pas acquise la semaine dernière). Le numérique et le secteur des télécommunications représenteraient au moins la moitié des multinationales concernées par l'accord - les GAFAM bien sûr, mais aussi Samsung. Les deux autres secteurs qui seraient principalement concernés sont le luxe (notamment LVMH) et les groupes pharmaceutiques.

L'accord sur le premier pilier est assorti d'une condition : la suppression de toutes les taxes sur les services numériques existantes et des mesures similaires pour toutes les entreprises.

Ce qui reste à négocier

Il reste encore beaucoup à faire pour que la déclaration de juillet 2021 se transforme en un accord réalisable, assorti d'orientations législatives et conventionnelles suffisantes pour sa mise en œuvre.

En ce qui concerne le premier pilier, les inconnues portent, entre autres, sur la proportion précise des bénéfices à réaffecter (20% ?, 30% ?). Il existe également une incertitude quant à la compatibilité de toute initiative future en matière de fiscalité numérique avec l'accord. Dans la déclaration de juillet, les pays acceptent d'abroger les taxes numériques existantes (y compris les taxes françaises et britanniques) en échange de la mise en œuvre du premier pilier. Mais rien n'est dit sur la manière dont les futures taxes numériques devraient être conçues pour garantir leur compatibilité. C'est une question sérieuse pour l'UE, qui a l'intention de mettre en œuvre sans délai une nouvelles taxes à l'échelle de l'UE pour financer son fonds de relance Covid-19 et qui n'a pas l'intention d'être liée par des retards dans le processus OCDE/G20. En ce qui concerne le processus, le premier pilier sera également exigeant car, contrairement au deuxième pilier, il nécessite un traité multilatéral pour modifier les règles actuelles du traité.

En ce qui concerne le deuxième pilier, un certain nombre de questions restent en suspens, en particulier la portée des exclusions et la mesure dans laquelle les incitations fiscales en faveur de l'IED seront affectées. Le processus devrait également être facilité par le fait que le deuxième pilier ne nécessiterait que des modifications des législations nationales, sans qu'il soit nécessaire de mener des négociations multilatérales sur une nouvelle convention - à l'exception de la règle

de l'assujettissement à l'impôt. L'autre incertitude réside dans le processus distinct de révision du régime fiscal américain "GILTI" et dans la manière dont les forces politiques du Congrès américain aborderont l'accord du deuxième pilier.

Gagnants et perdants

D'emblée, il est difficile de déterminer qui seront les gagnants et les perdants de la déclaration de juillet. Cela est bien sûr dû à la complexité de l'accord - et à l'incertitude quant à la manière dont les deux piliers interagiront. Mais il y a une autre raison, toute simple: le manque de données publiques sur les bénéficiaires des entreprises. En 2015, l'OCDE et le G20 ont rejeté la possibilité d'un reporting public pays par pays pour les entreprises multinationales qui, précisément, seront couvertes par la déclaration actuelle. Nous devons maintenant payer le prix de l'inaction en 2015.

Au niveau mondial, un pilier 2 à 15% devrait générer des recettes fiscales supplémentaires de l'ordre de 150 milliards de dollars (estimation de l'OCDE). Mais de ce montant, l'essentiel de l'impact positif sera concentré sur les économies de l'OCDE, les gains étant bien moindres pour les pays en développement. Le Nigéria et l'Argentine se sont plaints du faible taux (15%). Pour le négociateur fiscal nigérian Mathew Gbonjubola, ce taux « n'apporterait pas grand-chose aux pays d'Afrique et il est probable qu'il continuera à promouvoir l'érosion de la base (fiscale) des pays africains »ⁱ.

Contrairement au deuxième pilier, les réformes fiscales relevant du premier pilier n'entraîneraient pas de nouvelles recettes, mais plutôt une réaffectation des recettes fiscales vers les juridictions où les ventes ont lieu et où se trouvent les consommateurs. [L'OCDE estime](#) un "transfert" de 98,8 milliards d'USD par an. On peut supposer que les pays de l'OCDE ayant une large base de consommateurs et une faible présence de grandes entreprises numériques et peu exposés aux actifs incorporels numériques et aux modèles reposant sur les marques devraient être gagnants (et par opposition, les pays ayant des marchés de consommateurs étroits, mais une forte présence d'entreprises numériques seraient perdants). Toutefois, on ne dispose pas actuellement d'une estimation et d'une évaluation d'impact fiables et cohérentes. Pour donner un exemple : selon une estimation, les États-Unis perdraient plusieurs milliards de dollars de recettes, tandis que selon une autre estimation, l'impact serait neutre en termes de recettes. L'impact est d'autant plus incertain pour les pays qui devraient abroger les taxes numériques existantes. Pour la France, le gain net (c'est-à-dire les recettes du deuxième pilier, moins l'abrogation de la TVD française) serait de 900 millions d'USD ; pour le Royaume-Uni, une estimation fait état d'un gain, tandis qu'une autre montre une perte de 254 millions de livres.

Pour les pays en développement, la proportion limitée de la réaffectation (20%, au mieux 30%) est tout à fait inadéquate, et explique pourquoi l'accord semble très en faveur des économies de l'OCDE et du G7.

Bien que les estimations et les évaluations d'impact fiables soient rares, il y a bien sûr la présomption que les juridictions à faible taux d'imposition et celles qui sont familières avec les pratiques fiscales agressives et dommageables seront directement touchées, ce qui explique l'opposition explicite de l'Irlande, ainsi que les positions mitigées de la Suisse.

La création d'un plancher fiscal aura également un impact sur la manière dont les régimes d'incitation fiscale sont conçus pour attirer les IDE. Comme mentionné ci-dessus, la Chine et de

nombreux pays d'Europe de l'Est seraient réticents à soutenir la déclaration de juillet, car elle perturberait les dispositions fiscales existantes visant à attirer les IDE, notamment par le biais des zones franches d'exportation.

Perspective syndicale

Pour le TUAC, la priorité a été jusqu'à présent de parvenir à un [accord solide et ambitieux sur un plancher d'imposition minimum mondial dans le cadre du deuxième pilier](#), en laissant, si nécessaire, plus de temps pour aboutir à un accord approprié du premier pilier. Le taux minimum mondial effectif de l'impôt sur les sociétés devrait se situer dans la fourchette des taux effectifs moyens de l'OCDE (20-25%), avec un nombre très limité d'exclusions et d'exemptions. Il est clair qu'un taux de 15% est bien trop faible pour inverser la concurrence fiscale vers le bas. Pour les syndicats, un taux d'imposition minimum global devrait être de 25%.

En ce qui concerne le premier pilier, le TUAC a exprimé à plusieurs reprises ses inquiétudes quant à la complexité et à l'instabilité de son champ d'application, appelant à un passage à l'imposition des bénéfices excessifs au niveau mondial et faisant valoir un recentrage des discussions sur la rentabilité. La déclaration de juillet a le grand mérite de la simplification et de la clarté, conformément à la proposition de l'administration américaine Biden. Reste à savoir si l'accord permettra de résoudre efficacement le problème de la sous-imposition des entreprises multinationales. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais il pourrait également s'avérer trop peu, trop tard, voire même contre-productif, entraînant de mauvais résultats tout en empêchant les pays d'introduire par eux-mêmes des taxes sur les services numériques, par ailleurs légitimes.

À plus long terme, la perspective d'une réduction de l'intensité de la concurrence fiscale entre les pays, telle qu'envisagée par le deuxième pilier, est la bienvenue - bien que le rythme du processus de réforme entamé à l'OCDE en 1998 soit beaucoup trop lent. Mais d'autres formes de concurrence réglementaire existent que celle sur la fiscalité. La réduction de la concurrence fiscale pourrait alors accroître « l'importance des facteurs non fiscaux (par exemple, les infrastructures, les niveaux d'éducation ou les coûts de la main-d'œuvre) dans les décisions d'investissement », comme l'a indiqué l'OCDE dans son [analyse d'impact](#) en octobre 2020. Et là, parmi les parties prenantes de l'entreprise, les travailleurs sont bien connus pour être les premiers à assumer le coût de la hausse d'impôt par une compression supplémentaire des salaires, suivis par les actionnaires (baisse des dividendes versés) et les consommateurs (hausse des prix).

ⁱ Developing Countries Refuse To Endorse G7 Corporation Tax Rate, Forbes, 30-06-2021