

DES MESURES FISCALES D'URGENCE POUR FAIRE FACE À LA CRISE DE L'INFLATION

Déclaration de l'ICRICT – Septembre 2022

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La lutte contre la pandémie mondiale et la guerre en Ukraine ont placé le monde au bord de la récession, avec une montée en flèche de la pauvreté et des inégalités, le tout dans un contexte de crise climatique exacerbée. Partout, l'endettement a explosé, notamment pour faire face à la crise sanitaire et à la hausse du coût de la vie, alors que les recettes fiscales sont en chute libre. Les effets de ces crises multiples retombent, une fois de plus, de manière disproportionnée sur les ménages les plus vulnérables.

Que faire ? Aujourd'hui, les États ont le choix : ils peuvent opter pour des programmes d'austérité, en continuant à réduire le financement des services publics, relever l'âge de la retraite, et en augmentant la contribution des plus pauvres par le biais de taxes à la consommation comme la TVA majorées par l'inflation, au détriment des plus vulnérables. Ou ils peuvent décider d'augmenter la taxation de ceux qui n'ont jusqu'à présent pas payé leur juste part : les multinationales et les super-riches, dont beaucoup ont également profité de la crise.

L'ICRICT appelle les gouvernements à mettre en œuvre des mesures fiscales d'urgence, notamment sur les entreprises qui profitent de la crise, afin d'éviter une récession économique encore plus profonde et lutter contre les inégalités, la faim dans le monde et l'extrême pauvreté. Au-delà de la crise, une réforme structurelle de l'impôt des multinationales est nécessaire. Alors que l'« accord fiscal mondial » du Cadre inclusif OCDE/G20 est dans l'impasse politique, l'ICRICT demande aux États de mettre en place des mesures pour taxer les grandes entreprises multinationales aux activités économiques hautement digitalisées et pour lutter contre les paradis fiscaux.

Taxer les superprofits

Les bénéfices des entreprises dans plusieurs secteurs clés atteignent des niveaux record, avec d'énormes résultats exceptionnels dans les secteurs de l'énergie et de l'alimentation. Dans de nombreux secteurs, les grandes entreprises ont augmenté leurs marges, enregistrant des bénéfices plus élevés, et contribuant à générer plus d'inflation. L'ICRICT appelle tous les gouvernements à mettre rapidement en œuvre une série de réponses fiscales pour se protéger contre l'impact de l'inflation et aider à construire un avenir fiscal plus juste :

1. Comme réponse d'urgence, taxer les bénéfices exceptionnels des entreprises qui profitent de la crise et de la pandémie, y compris, mais sans se limiter, au secteur de l'énergie.
2. Dans de nombreux pays, les prix augmentent bien plus vite que les coûts. Les gouvernements devraient imposer une surtaxe aux entreprises qui augmentent leurs prix bien au-delà des coûts - un système d'incitation basé sur le marché pour lutter contre l'inflation.
3. Taxer les entreprises oligopolistiques sur leurs taux de rendement excessifs, en ciblant les rentes économiques - l'excès de rendement par rapport au minimum exigé par les investisseurs - partout où elles apparaissent.

L'accord fiscal mondial : quelles perspectives face à l'impasse politique ?

Après des années de négociations impliquant 140 pays, le Cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base et le transfert de bénéfices (BEPS) a annoncé en octobre 2021 un accord reposant sur deux piliers. En termes très généraux, il établirait un impôt minimum effectif mondial sur les sociétés (appelé Pilier II) et une réaffectation d'une petite part des droits d'imposition mondiaux des plus grandes sociétés aux pays du marché (appelé Pilier I).

Un impôt minimum mondial est plus nécessaire que jamais. L'évasion fiscale des multinationales coûte aux pays entre 240 et 600 milliards de dollars par an. Avec [près de 40% de leurs bénéfices internationaux](#) comptabilisés dans des paradis fiscaux, une réaffectation plus équitable des « droits d'imposition », basée sur les activités réelles, y compris les ventes, semble également impérieuse.

Nous reconnaissons que l'accord constitue un changement de paradigme qui peut ouvrir la voie à des réformes radicales. [Nous avons toutefois critiqué](#) son manque d'ambition, ainsi que les déficiences de son élaboration. Le premier pilier établirait enfin une méthodologie pour répartir les bénéfices mondiaux entre les pays en fonction de l'endroit où ils ont leurs activités. Toutefois, tel qu'il est conçu actuellement, il ne s'appliquerait qu'à environ 140 des multinationales les plus grandes et les plus rentables. En outre, il n'attribuerait qu'une petite partie de leurs bénéfices aux pays où elles ont des ventes (et laisserait pratiquement intactes, les règles actuelles complexes et inefficaces en matière de prix de transfert qui facilitent l'évasion fiscale des multinationales). Les pays en développement n'en tireraient que peu d'avantages - beaucoup pourraient même voir leur situation se détériorer. En effet, le système de répartition qui résulterait de l'accord favoriserait les pays riches, alors que tous les pays, y compris les pays à faible revenu, devraient renoncer à tous leurs autres droits de taxer les multinationales, comme les taxes sur les services numériques.

Quant au deuxième pilier, l'impôt minimum mondial ne fixe qu'un taux de 15 %, qui ne devrait permettre de lever des impôts supplémentaires que d'environ 150 milliards de dollars¹, alors [que le taux de 25 %, que nous préconisons](#), aurait pu procurer au monde des recettes supplémentaires de [plus de 500 milliards de dollars](#). De plus, elle aussi est conçue pour bénéficier principalement aux pays riches où siègent les multinationales. Elle est donc à la fois insuffisante et injuste.

Il a fallu près de dix ans pour parvenir à un accord, mais nous sommes encore loin de sa mise en œuvre. Le premier pilier exige la ratification d'un traité multilatéral contraignant par un grand nombre d'États, après approbation par leurs législatures. Une procédure sans précédent, et difficile à mettre en œuvre,

¹ Source : IMF April 2022 fiscal monitor – Page 31. Disponible sur : <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/04/12/fiscal-monitor-april-2022>

en particulier dans un court laps de temps. La principale composante du deuxième pilier, l'impôt minimum mondial, ne dépend pas d'un traité multilatéral contraignant. Toutefois, ce dernier est bloqué au sein de l'Union Européenne (UE), où la règle de l'unanimité permet à un seul pays de mettre son veto à sa mise en œuvre², tandis que les États-Unis ont adopté une approche différente en promulguant un impôt minimum alternatif, mais non conforme à la norme de l'OCDE.

La [nouvelle date butoir de 2024](#) pour la mise en œuvre du deuxième pilier reste ambitieuse, mais un impôt minimum mondial pourrait être réalisé par une masse critique d'États. Cela implique toutefois la mobilisation d'une véritable volonté politique, et de faire preuve de suffisamment de flexibilité pour s'adapter aux alternatives, telles que celles proposées par la législation américaine. Tous les pays devraient être en mesure de prendre des mesures conformes aux objectifs généraux du deuxième pilier, en repoussant à plus tard l'harmonisation des différentes approches, avec l'objectif de « niveler par le haut », c'est-à-dire en utilisant la définition la plus complète.

Dans l'ensemble, les propositions du Cadre inclusif de l'OCDE/G20 ne sont ni cohérentes ni équitables en ce qui concerne leurs principes, leur conception ou leurs résultats, en particulier pour les intérêts des pays en développement et émergents. L'augmentation probable de leurs recettes fiscales est limitée, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, le premier pilier devrait entraîner moins de 1 % de recettes supplémentaires au titre de l'impôt sur les sociétés. En outre, les gains de recettes du deuxième pilier seront probablement concentrés dans les économies avancées, étant donné que les multinationales ayant leur siège dans ces pays génèrent 20 fois plus de bénéfices que celles situées dans les économies de marché émergentes³. Enfin, la complexité des propositions est une préoccupation supplémentaire. La question de savoir s'il sera finalement dans leur intérêt de les mettre en place dépendra d'une évaluation minutieuse des avantages de le faire par rapport aux coûts de ne pas le faire, et de l'examen des alternatives disponibles.

Les deux sections suivantes présentent notre analyse des deux piliers, suivie de notre critique du système actuel d'élaboration des accords fiscaux mondiaux, et de nos suggestions pour l'avenir. De plus amples détails sont fournis dans le rapport.

A- Analyse du premier pilier et des alternatives

Le premier pilier reconnaît enfin que les multinationales sont des entreprises unitaires opérant dans plusieurs juridictions et fournit les éléments de base techniques permettant à la fois de définir leurs bénéfices mondiaux à des fins fiscales et de les répartir en fonction de l'endroit où elles ont des activités réelles (employés, actifs physiques et ventes). **L'adoption complète de cette approche permettrait aux multinationales de ne plus pouvoir choisir où enregistrer leurs bénéfices.** Mais la proposition actuelle ne s'applique qu'aux multinationales les plus grandes et les plus rentables (ayant à la fois un chiffre d'affaires mondial de plus de 20 milliards d'euros et une marge bénéficiaire avant impôt supérieure à 10%) et seulement à 25 % de leurs bénéfices dits résiduels supérieurs à 10 %⁴. Les règles actuelles pourtant défectueuses resteraient ainsi toujours en place pour la plupart de leurs

² L'Allemagne a annoncé la semaine dernière qu'elle prévoyait de préparer des règles nationales pour mettre en œuvre l'impôt minimum, dans le but de faire pression sur la Hongrie pour qu'elle retire son veto à la directive européenne proposée. [Source: FT <https://www.ft.com/content/7b78fc76-ec8e-4469-8bfc-d993def6be96>]

³ Les gains de revenus sont susceptibles d'être concentrés dans les économies avancées qui abritent la plupart des multinationales et parce que les multinationales dont le siège social est situé dans ces pays génèrent 20 fois plus de bénéfices que celles situées dans les économies de marché émergentes [Source : FMI Fiscal Monitor Avril 2022 Page 21. Disponible sur : <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/04/12/fiscal-monitor-april-2022>].

⁴ Le concept de bénéfices résiduels est un concept sans aucun fondement économique solide. Étant donné que la plupart des pays autorisent la déduction de tous les coûts, y compris le capital et la main-d'œuvre, la totalité des bénéfices imposables sont des loyers et devraient être imposés.

bénéfices, ainsi que pour un grand nombre d'autres multinationales. Cela générerait des revenus attendus de seulement 6 à 15 milliards de dollars à partager à l'échelle mondiale.

[Selon les estimations du FMI](#), la réaffectation d'une partie des bénéfices excédentaires aux pays de marché dans le cadre du premier pilier ne s'appliquerait qu'à 140 entreprises, captant ainsi une petite assiette fiscale mondiale de 2 % des bénéfices mondiaux. Les estimations suggèrent que les recettes seront réaffectées à partir des centres d'investissement à faible fiscalité (environ 2 % de leur impôt total sur les sociétés), augmentant les recettes totales de l'impôt mondial sur les sociétés de respectivement 0,7 % et 0,9 % dans les pays à faible revenu et dans les économies avancées. **Un montant ridicule en échange duquel tous les pays signataires devraient renoncer aux droits d'imposer d'autres formes de taxation, telles qu'une taxe numérique.** Ils devraient également se soumettre à un mécanisme obligatoire de règlement des différends (combinant à la fois les autorités fiscales et des experts privés indépendants), ce que de nombreux marchés en développement et émergents trouvent très problématique, étant donné leur expérience des processus d'arbitrage international dans d'autres contextes.

L'exigence de mise en œuvre par une convention multilatérale signifie qu'il faudra beaucoup de temps pour qu'elle soit adoptée - avec la réelle possibilité qu'elle ne le soit jamais, même par certains des pays avancés qu'elle favorise le plus. Au moins dans l'intervalle, et peut-être de façon plus permanente, les pays devraient donc envisager des mesures alternatives adaptées à leurs propres contextes, coordonnées selon les besoins. Certaines d'entre elles pourraient s'appuyer sur le travail technique considérable qui a été réalisé et qui fournit les éléments de base pour commencer à mettre en œuvre des approches formulées. Les pays à faible revenu devraient prendre note que de telles mesures alternatives et complémentaires ont également été adoptées et/ou sont envisagées par certains pays de l'OCDE, tels que le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie.

Les mesures alternatives que les pays en développement devraient envisager comprennent :

1. Des taxes progressives sur les services numériques ;
2. L'imposition à la source des paiements pour tous les services ;
3. L'imposition des bénéfices nets des services là où ils sont exécutés ;
4. L'imposition des revenus transférés à l'étranger en tant que paiements pour des biens incorporels ;
5. La révision des politiques et des traités fiscaux.

B- Analyse de l'impôt minimum mondial du deuxième pilier et des alternatives

La principale composante du deuxième pilier est un taux minimum effectif d'imposition des sociétés de 15% appliqué pays par pays, **dans le but de créer un plancher en dessous duquel la concurrence fiscale ne peut avoir lieu.** Cela pourrait constituer un grand pas en avant. Toutefois, on peut légitimement craindre qu'il ne devienne la norme mondiale, de sorte que, ce minimum devienne un maximum. En outre, il est conçu pour donner la priorité aux riches pays qui accueillent l'essentiel des sièges des multinationales ainsi qu'aux pays de transit, et comporte des règles très détaillées et complexes, ce qui le rend inadapté à la plupart des pays à faible revenu.

Le FMI estime que le deuxième pilier capte une base fiscale de 1,47 trillion de dollars, ce qui augmente les recettes annuelles mondiales de l'impôt sur les sociétés d'environ 5,7 %. Cependant, l'impôt minimum ne s'applique qu'aux bénéfices dépassant 8 % des actifs et 10 % de la masse salariale. Cette

« exclusion » réduit le potentiel de génération de revenus du deuxième pilier d'environ 9 %. Dans l'ensemble, on estime que le deuxième pilier entraînera des recettes supplémentaires d'environ 150 milliards de dollars au titre de l'impôt sur les sociétés.

Reste que son adoption par les pays exportateurs de capitaux et les pays utilisés comme transits réduirait potentiellement les pressions exercées sur les pays d'accueil pour qu'ils offrent des incitations à faible imposition aux entreprises étrangères, facilitant ainsi le renforcement de l'imposition à la source et l'équité entre les entreprises étrangères et les entrepreneurs locaux. Nous sommes convaincus qu'il existe de meilleures façons d'inciter les multinationales à s'installer dans un pays que par le biais d'incitations fiscales, qui aboutissent inévitablement à une course au moins-disant dans laquelle le principal bénéficiaire est, au final, la multinationale.

Les mesures alternatives que les pays en développement devraient envisager comprennent :

1. La remise en question des incitations fiscales pour les entreprises à capitaux étrangers ;
2. La limitation des déductions ou imposition des paiements d'intérêts, de redevances ou de frais de service ;
3. Des impôts minimums alternatifs.

Changer la gouvernance mondiale pour une fiscalité mondiale

Il est urgent de reconsidérer la manière dont les décisions sont prises au niveau mondial et selon des principes multilatéraux. Le cadre inclusif du G20/OCDE a eu le mérite d'élargir la participation aux pays en développement sur la question de la gouvernance de la fiscalité mondiale après 2015, mais l'agenda avait déjà été fixé, et les pays développés avaient déjà convenu des points d'action. Dans ce contexte et compte tenu de la structure de gouvernance, le fait que l'accord soit défavorable aux pays en développement et aux marchés émergents n'est pas vraiment une surprise.

Les petits pays en développement sont intrinsèquement défavorisés, du fait même de l'ampleur des questions abordées. Le renforcement des capacités ne peut aller que jusqu'à un certain point pour combler le fossé de la gouvernance mondiale, et plusieurs changements devraient donc être envisagés dans les processus et la structure du Cadre inclusif :

1. La création d'un secrétariat autonome, reflétant l'ensemble des membres du Cadre inclusif, et pas seulement les membres de l'OCDE, et structuré de tel façon qu'il prenne en compte les besoins et les préoccupations des pays en développement et des marchés émergents.
2. Une plus grande transparence et responsabilité dans le processus de prise de décision (par exemple, les délibérations devraient être ouvertes au public, les décisions devraient être soumises à des votes et enregistrées de manière appropriée).
3. Remédier au manque actuel de représentation politique au-delà des pays du G7/G20/OCDE. Le Cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base et le transfert de bénéfices est une initiative mandatée par le G20. L'ampleur de l'adhésion a fourni l'élan nécessaire à une telle initiative, et pourtant, il y a à la fois une représentation effective complète et une légitimité politique inadéquate, ce qui se reflète dans les résultats déséquilibrés que nous avons constatés. La solution, comme nous continuons à le préconiser, pourrait résider dans le renforcement du rôle de l'ONU dans la gouvernance fiscale mondiale, avec son adhésion universelle et sa structure transparente qui peut fournir la légitimité des règles pour coordonner un élément aussi central de la souveraineté de tous les États.

Conclusion

Une fois de plus, nous sommes au cœur d'une crise qui risque d'avoir des effets négatifs disproportionnés sur les personnes les plus précaires partout dans le monde, mais surtout dans les pays en développement et les marchés émergents, dont les ressources sont limitées pour fournir la protection sociale nécessaire. Un ensemble de mesures fiscales d'urgence doit être activé, avec un double effet de protection sociale et d'amélioration du recouvrement.

L'imposition des superprofits des entreprises, et en particulier des bénéfices exceptionnels engendrés par la pandémie et la guerre, pourrait contribuer à la cohésion sociale et générer des recettes supplémentaires susceptibles d'atténuer en partie l'effet négatif de l'inflation sur les plus pauvres. Certains pays prennent déjà des mesures, d'autres devraient suivre et les institutions multilatérales devraient aider à développer une approche coordonnée à long terme. Mais cela ne suffira pas à remédier à l'injustice structurelle du système fiscal mondial actuel, notamment en ce qui concerne la manière dont la richesse, le capital et les grandes entreprises sont imposés sur leurs activités transfrontalières.

Ce qui était censé être un « accord historique », mené par le G20 et l'OCDE, manquait déjà d'ambition et ne répondait ni aux exigences ni aux possibilités réelles. Il n'a pas réussi à améliorer sensiblement les droits d'imposition des pays en développement et n'a pas suffi à mettre fin au rôle des paradis fiscaux. Mais de manière choquante, même cet effort limité est maintenant bloqué dans une impasse politique au niveau des pays riches (Etats-Unis et UE).

Si le véritable multilatéralisme en matière fiscale est en échec et bloqué par les intérêts des pays individuels, nous, en tant que commission, nous encourageons vivement les pays à ne pas attendre. Ils devraient plutôt aller de l'avant et envisager leurs propres mesures alternatives, formulées si possible de manière coordonnée, à mettre en œuvre activement et sans délai. Les grandes entreprises qui opèrent au-delà des frontières et surtout celles qui sont très numérisées profitent de l'inaction politique actuelle, alors que la plupart des citoyens sont confrontés à une crise du coût de la vie et que de nombreux pays en développement et marchés émergents sont confrontés à une crise de la dette.

Ces mesures permettront à la fois de fournir dès maintenant les ressources qui font cruellement défaut et de créer la pression nécessaire pour forcer le changement vers une architecture fiscale internationale véritablement équitable, ce qui nécessitera des discussions multilatérales allant bien au-delà du processus actuel.

A propos de l'ICRICT :

La Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des entreprises [ICRICT](#) a pour objectif de promouvoir une discussion plus large et plus inclusive dans le domaine des règles fiscales internationales –, de considérer les réformes fiscales selon une perspective servant l'intérêt public plutôt que les avantages nationaux, ainsi que d'œuvrer en faveur de solutions fiscales justes, efficaces, durables et favorables au développement.

Contact Presse

LAMIA OUALALOU lamia@icrict.com + 33 6 70 24 92 23 (WhatsApp)