



TRADE UNION ADVISORY COMMITTEE  
TO THE ORGANISATION FOR ECONOMIC  
COOPERATION AND DEVELOPMENT  
COMMISSION SYNDICALE CONSULTATIVE  
AUPRÈS DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION  
ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## **Le plan d'action BEPS du G20 et de l'OCDE: un accord historique, obtenu au prix fort de la complexité et du secret des affaires**

6 octobre 2015, Paris

1. L'OCDE a rendu public le 5 octobre la version finale d'un ensemble de mesures et de recommandations sur l'optimisation fiscale agressive des entreprises, complétant ainsi la première phase du Plan d'action en 15 points sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices – connu sous son acronyme anglais 'BEPS' – adopté par le G20 en 2013. Le processus de négociation lors de ces deux dernières années représente incontestablement la plus ambitieuse tentative dans l'histoire récente pour réformer le système fiscal international. Cependant, l'accord risque fort d'accroître la complexité des règles fiscales, notamment dans le domaine des prix de transfert, tout en maintenant des règles de confidentialité excessivement strictes concernant la fiscalité des multinationales. La mise en œuvre du plan d'action et son suivi seront essentiels. Pour ce faire, les engagements que les gouvernements de l'OCDE ont pris dans le cadre du plan d'action doivent être cohérents avec les moyens qu'ils mettent à disposition des administrations fiscales. Il sera également important de veiller à un processus qui soit véritablement inclusif, tant pour la société civile que pour les pays en développement.

2. Contrairement à l'évasion fiscale, qui est illégal, l'optimisation fiscale agressive se situe dans la « zone grise » du respect des règles et de la loi. Les multinationales, ainsi que les grandes fortunes, peuvent tirer profit des incohérences entre juridictions et conventions fiscales afin de réduire artificiellement leur assiette d'imposition. Les pertes de recettes publiques liées à l'optimisation fiscale agressive sont de l'ordre de 100 à 240 Mds de dollars par an, selon les estimations (très prudentes) de l'OCDE.

### **L'accord final**

3. Le mandat original du G20 pour le Plan d'action BEPS était de réformer les règles existantes et d'en développer de nouvelles pour s'assurer que les entreprises multinationales étaient imposées « là où lien leurs activités économiques et la création de valeur ». L'accord final porte sur un certain nombre de normes minimales relatives aux « pratiques fiscales dommageables » par les gouvernements pour attirer les investisseurs étrangers tels que les « patent box » (BEPS point d'action n°5), le shopping fiscal (n°6) et la manipulation des prix de transfert des transactions intra-groupe (n°8-10) de multinationales. Des normes minimales ont également été convenues pour un *reporting* pays-par-pays pour les multinationales dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 750 Mds de dollars (n°13) et le règlement des différends entre autorités fiscales (n°14). Le régime d'établissement « stable » (n°7) tel que défini dans le Modèle de convention de l'OCDE a été renforcé afin de neutraliser les pratiques des multinationales pour échapper à une présence imposable dans les pays où elles opèrent.

4. L'accord final comprend par ailleurs des recommandations et des « bonnes pratiques » pour contrer d'autres sources d'optimisation fiscale agressive: l'imposition de « sociétés étrangères contrôlées » dont l'absence peut être considérée comme une incitation fiscale pour

attirer les investisseurs étrangers (n°3), des montages « hybrides » qui permet d'exploiter les incohérences entre juridictions nationales concernant le traitement fiscal de la dette et du capital (n°2), et le traitement fiscal de la déductibilité des intérêts de la dette au sein des multinationales (n°4). Le rapport final sur l'économie numérique (n°1) ne propose pas de recommandations spécifiques ; il offre néanmoins des options législatives pour les gouvernements qui le souhaitent. Certaines mesures du plan d'action nécessiteront un accord sur un nouvel « instrument multilatéral » (n°15) dont les négociations devraient aboutir d'ici fin 2016.

## Les lacunes

5. Le plan d'action BEPS est sans conteste la tentative la plus ambitieuse à ce jour au niveau multilatéral pour réformer et harmoniser les règles et la gouvernance fiscales internationales avec la mondialisation des marchés, du commerce et des investissements. De ce point de vue, l'accord final du 5 octobre marquera une étape historique dans le processus du G20 lancé suite à la crise de 2008. Néanmoins, cet accord a été obtenu au prix d'une complexité accrue et de règles strictes de confidentialité qui ne jouent pas en faveur des parties prenantes autres que les dirigeants d'entreprise :

- **Une plus grande complexité des règles de prix de transfert:** la révision des Lignes directrices de l'OCDE sur les prix de transfert a été centrale au succès du plan d'action. Tout au long du processus, les gouvernements de l'OCDE et les représentants des multinationales se sont appuyés sur le principe OCDE de « pleine concurrence » qui part de l'hypothèse que les filiales d'une multinationale peuvent être traitées indépendamment les unes des autres. L'approche alternative qui considère les multinationales pour ce qu'elles sont – des entités uniques devant être soumises à une imposition unique au niveau mondial (par une formule de répartition) n'a jamais fait partie des discussions. En conséquence de quoi, l'accord final aboutit à une gigantesque révision des Lignes directrices de l'OCDE sur les prix de transfert, dont le document (qui atteint déjà les 350 pages) pourrait doubler en taille. Il y a donc un risque sérieux d'ajouter une nouvelle couche de complexité à un système de règles déjà très complexe.
- **Des règles de confidentialité très strictes:** l'ensemble du processus BEPS et l'accord final sont partis du principe d'une stricte confidentialité des informations entre l'administration fiscale d'un côté, et les dirigeants d'entreprise (et leurs conseillers fiscaux) de l'autre. Le cadre de *reporting* pays-par-pays ne laisse aucune option pour une divulgation publique et l'OCDE a clairement fait savoir qu'il n'en sera jamais question dans la phase de mise en œuvre à venir. Et pourtant, la transparence sur l'optimisation fiscale des entreprises compte pour toutes les parties prenantes et pour la société civile, et pas seulement pour l'inspecteur des impôts. La confidentialité des affaires doit être respectée, mais elle ne doit pas être abusée dans le but de s'affranchir du devoir de redevabilité vis-à-vis d'autres parties prenantes, y compris les salariés, les investisseurs à long terme et le citoyen.

6. La publication de l'accord final ne marque pas la fin du processus. Certaines mesures feront l'objet de travaux complémentaires et de négociations, notamment en matière de prix de transfert et de règles sur l'attribution des bénéfices (entre les filiales locales et les sociétés mères). Une mise en œuvre rapide et inclusive de l'ensemble de l'accord est cruciale. Pendant ce temps, les négociations à venir sur le nouvel « instrument » multilatéral se doivent d'être transparentes. À cet égard, il est essentiel de maintenir le soutien politique au processus BEPS dans les milieux parlementaires.

## La mise en œuvre

7. La mise en œuvre de l'accord doit également prendre en compte la perspective et les intérêts des pays en développement et ce de manière substantielle et institutionnelle. Leur faible représentation dans la première phase du plan d'action BEPS a été une préoccupation majeure des organisations de la société civile et des syndicats. Les discussions sur la création d'une nouvelle « Organisation fiscale internationale » lors du Sommet sur le financement pour le développement à Addis-Abeba ont mis en évidence le risque d'un fossé grandissant entre pays de l'OCDE et pays en développement en ce qui concerne l'avenir de la gouvernance fiscale internationale. Il est ainsi essentiel de veiller à une plus grande inclusion des pays en développement dans la mise en œuvre de l'accord.

8. Enfin, les engagements que les gouvernements de l'OCDE ont pris dans le cadre du plan d'action doivent être cohérents avec les moyens qu'ils mettent à disposition des administrations fiscales pour contrer l'optimisation fiscale agressive. Le plan d'action, qui s'ajoute à l'accord sur l'échange automatique d'informations, mettra les administrations fiscales sous pression. Les pays de l'OCDE doivent davantage investir dans les administrations fiscales. Nous n'en sommes pas là. L'emploi total dans les administrations fiscales de l'OCDE est resté stable entre 2011 et 2013 avec des tendances divergentes importantes entre les États-membres. Au sein des administrations fiscales, les ressources humaines affectées à l'inspection fiscale ont augmenté dans certains pays, mais sont restées à des niveaux insuffisants dans bien d'autres.