

Un organe fiscal intergouvernemental sous l'égide des Nations unies – Pourquoi en avons-nous besoin et comment l'obtenir ?



eurodad
european network on
debt and development

Le Groupe des 77, qui représente plus de 130 pays en développement, a proposé à maintes reprises la création d'un organe intergouvernemental sous l'égide des Nations unies (ONU), afin de corriger les défaillances du système fiscal mondial. Voici pourquoi cet organe serait dans l'intérêt de tous, et comment le mettre sur pied.

Pourquoi en avons-nous besoin ?

1. **Un système mondial cohérent.** Alors que l'évasion fiscale des multinationales et des individus fortunés constitue un problème mondial, nous ne disposons toujours pas d'une solution globale cohérente. Le système fiscal international se compose d'un ensemble varié d'approches, de lignes directrices et de normes, qui ont engendré une trame complexe constituée de milliers de conventions fiscales bilatérales et de différentes réglementations nationales et régionales. La seule façon d'éliminer la complexité, la confusion, les incohérences et les inadéquations actuelles est d'instaurer un système fiscal convenu à l'échelle mondiale. La création d'un organe fiscal intergouvernemental sous l'égide des Nations unies est une étape décisive vers la réalisation de cet objectif.
2. **Une coopération plus étroite entre les administrations fiscales.** Afin de mettre un terme à l'évasion fiscale transfrontalière, les administrations fiscales doivent pouvoir accéder aux informations relatives aux sociétés-écrans, aux comptes bancaires cachés et aux activités économiques de leurs citoyens et des multinationales opérant sur leur territoire. Un système mondial cohérent permettra aux administrations fiscales de communiquer et coopérer plus facilement.
3. **Moins d'actions unilatérales.** L'établissement de listes noires et de restrictions spéciales sur le prix des transferts, les transferts financiers, les rapports et documents d'entreprise ne sont que quelques exemples des mesures actuellement introduites de façon unilatérale par des gouvernements afin de protéger leur assiette fiscale. Si la crise du système fiscal mondial n'est pas résolue, il est probable que de nombreuses autres mesures d'autoprotection voient le jour. Seule une coopération véritablement mondiale peut garantir que tous les gouvernements aient une réelle solution de rechange aux actions unilatérales.
4. **La fin du nivellement par le bas.** La crainte de perdre des investissements amène actuellement les gouvernements à introduire des incitants fiscaux, des niches fiscales et des pratiques fiscales dommageables, dans une course stratégique au nivellement par le bas, qui représente des milliards de dollars de pertes en revenus fiscaux. À travers une coopération véritablement mondiale, nous pouvons renverser ce développement malheureux.
5. **Un meilleur environnement commercial.** Des règles claires, cohérentes, mondiales et stables sont bonnes pour les affaires. L'exercice d'activités commerciales dans différents systèmes fiscaux nationaux incohérents entraîne un lourd fardeau administratif, un flou juridique et des risques élevés pour les entreprises internationales.
6. **Des règles du jeu équitables.** De nos jours, les gouvernements qui s'engagent à augmenter la transparence et à supprimer les niches fiscales craignent qu'en étant les premiers à agir, les entreprises et les individus fortunés s'enregistrent dans une autre juridiction. Cela a donné lieu à des règles spéciales et à des niches fiscales, qui permettent aux multinationales et individus les plus riches et les plus puissants de se soustraire à l'impôt, tandis que les sociétés nationales, les petites et moyennes entreprises et les citoyens lambda, qui ne profitent pas de ces mécanismes transfrontaliers, sont contraints de payer leurs impôts. À travers des négociations véritablement mondiales, les gouvernements peuvent s'accorder sur des actions mondiales coordonnées et garantir des règles du jeu équitables.
7. **Une application plus rigoureuse.** Aucun gouvernement ne se sentira forcé d'appliquer des réglementations et normes fiscales adoptées lors de réunions auxquelles il n'était pas convié. Les Nations unies sont la seule institution mondiale où tous les gouvernements participent sur un pied d'égalité, et constituent dès lors le seul endroit où prendre un engagement mondial.

8. Moins de double imposition et de double non-imposition.

Les nombreuses disparités entre les systèmes fiscaux nationaux sont la raison principale pour laquelle certaines personnes sont imposées deux fois, alors que d'autres ne sont pas imposées du tout. Seule une coopération véritablement mondiale peut mettre un terme à ces problèmes. Une approche mondiale peut également garantir que les gouvernements qui refusent de coopérer et qui, par exemple, insistent pour rester des paradis fiscaux, subissent une pression internationale les incitant à aligner leur système.

9. Plus de financement pour le développement. De nos jours, les pays les plus pauvres sont exclus de la prise de décisions sur les normes fiscales mondiales, et leurs réalités et intérêts ne sont pas pris en compte dans les systèmes internationaux. Par conséquent, ces pays perçoivent des recettes fiscales plus faibles et ont moins de ressources pour financer leur développement. Si les pays les plus pauvres du monde obtiennent une place à la table des négociations, ils pourront veiller à ce que les règles fiscales mondiales soient également positives pour leurs pays. Néanmoins, même si les pays pauvres sont les plus gravement touchés par l'évasion fiscale, les pays riches perdent également des milliards de dollars.¹ La mise en place d'une solution mondiale à ce problème pourrait débloquer de grandes quantités de nouvelles ressources financières, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, ce qui favoriserait le développement mondial et la protection de l'environnement.

10. Une action mondiale juste et cohérente de lutte contre les paradis fiscaux. De nombreux gouvernements essaient actuellement de protéger leur base d'imposition par le biais de « listes noires » nationales ou régionales fondées sur des critères souvent flous et appliqués de façon irrégulière. Par exemple, la liste noire de l'Union européenne ne reprend aucun de ses États membres², alors que plusieurs appliquent une multitude de pratiques fiscales dommageables³ et que d'autres ont un degré très élevé d'opacité financière⁴ dont ils profitent pour cacher l'évasion fiscale transfrontalière des sociétés et des individus fortunés.

Cependant, dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui, les actifs financiers peuvent rapidement passer d'un paradis fiscal à un autre. Par conséquent, même si une liste noire arbitraire peut être contraignante pour les pays touchés, elle ne résoudra pas le problème des paradis fiscaux. Pour être efficace, une action de lutte contre les paradis fiscaux doit être juste, cohérente et coordonnée à l'échelle mondiale.

Quel est le problème du système actuel ?**Un club de pays riches impose les règles...**

Le système actuel pose plusieurs problèmes, le premier étant qu'il n'existe aucun organe de décision véritablement mondial en charge de la transparence et des questions fiscales. Ces 50 dernières années, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) — également connue comme le « club des pays riches » — a pris des décisions sur ce qu'elle appelle les normes « mondiales » en matière d'impôts et de transparence. Ces décisions ont été prises à huis clos. Tandis que les pays du G20 et certains pays en développement ont été conviés à plusieurs réunions, plus de 100 pays, c'est-à-dire plus de la moitié des pays au monde, demeurent exclus du processus. Et bien qu'exclus, ils devraient tout de même appliquer les décisions prises.

« Si tu n'es pas à table, c'est que tu es au menu »

Deuxièmement, l'OCDE a prouvé par le passé qu'elle ne tenait pas compte des intérêts des pays en développement. Prenons à titre d'exemple le principe de pleine concurrence et le manuel de l'OCDE sur les prix de transfert, qui requièrent des données et capacités dont les pays en développement les plus pauvres ne disposent pas (même les pays développés ont extrêmement de mal à empêcher les multinationales d'échapper à l'impôt en utilisant ce modèle).

1. La CNUCED a estimé que les pays en développement perdaient entre 70 et 120 milliards de dollars par an à cause d'une seule méthode d'évasion fiscale pratiquée par les sociétés (CNUCED. (2015). Rapport sur l'investissement dans le monde. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf). Parallèlement, selon une autre estimation (plus prudente), « le manque à gagner, pour l'Union européenne, résultant du contournement de l'impôt sur les sociétés pourrait atteindre un montant de l'ordre de 50 à 70 milliards d'euros par an » (Dr Robert Dover, Dr Benjamin Ferrett, Daniel Gravino, Prof. Erik Jones et Silvia Merler. (2015). Favoriser la transparence, la coordination et la convergence des politiques en matière d'impôt sur les sociétés. Rapport de recherche publié par le Parlement européen : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558773/EPRS_STU\(2015\)558773_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558773/EPRS_STU(2015)558773_EN.pdf)).

2. La liste noire de l'UE ne comprend que des « pays tiers », c'est-à-dire des pays qui ne font pas partie de l'UE. Par ailleurs, les pays qui coopèrent avec l'UE en sont exemptés, même s'ils agissent encore comme paradis fiscaux, par exemple, vis-à-vis des pays en développement. (Commission européenne. (2016). Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur une stratégie extérieure pour une imposition effective. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR-EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0024&from=EN>)

3. Pour une vue d'ensemble des pratiques fiscales dommageables, voir l'étude Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators (2015) de Ramboll Management Consulting and Corit Advisory commandée par la Commission européenne : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_61.pdf

4. Tax Justice Network (2015). Financial Secrecy Index. <http://www.financialsecrecyindex.com>

Dans d'autres cas, des décisions de l'OCDE ont eu une incidence financière négative directe sur les pays en développement. C'est le cas, par exemple, du Modèle de convention fiscale de l'OCDE, qui plaide pour une attribution des droits d'imposition aux pays où siègent les multinationales — principalement des pays de l'OCDE —, aux dépens des pays où ces entreprises développent leurs activités économiques. En réalité, cela signifie que les droits d'imposition, c'est-à-dire des revenus fiscaux, sont retirés aux pays en développement, au profit des pays développés.

C'est pourquoi plusieurs personnes ont commencé à utiliser le proverbe anglais suivant pour décrire les négociations fiscales mondiales: « *If you're not at the table, you're on the menu* » (littéralement: « *Si tu n'es pas à table, c'est que tu es au menu* »).

...alors que les pays en développement ne font que les subir

Bien qu'exclus des prises de décisions, plus de 100 pays en développement devraient se plier aux règles de l'OCDE, pour être « sur un pied d'égalité ». Pour assurer leur respect des règles, l'OCDE a mis en place des instances appelées « Cadre inclusif » et « Forum mondial ». Ces instances ne sont pas les mêmes que les instances de négociation mondiales sur les questions d'impôts et de transparence, mais bien des « instances sur l'application des règles ».

Le Cadre inclusif a été créé au début de 2016, moins de six mois après que l'OCDE et le G20 ont adopté près de 2000 pages de décisions sur l'imposition des multinationales — un projet connu sous le nom d'« érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices » (BEPS).

Étant donné que le Cadre aura également pour tâche de combler les lacunes du projet concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, l'OCDE a déclaré que le Cadre offrira aux pays en développement la chance de participer à la prise de décisions sur un pied d'égalité. Cependant, la vérité est tout autre :

- Les pays en développement ne seront pas autorisés à y participer, à moins de s'engager à respecter les près de 2000 pages de décisions sur le BEPS, qui ont déjà été adoptées.
- L'ordre du jour ainsi que les conditions de participation ont déjà été fixés par l'OCDE. Par conséquent, les pays en développement peuvent participer aux réunions « sur un pied d'égalité », mais ils ne disposent pas des mêmes pouvoirs lorsqu'il s'agit d'établir l'ordre du jour et de convenir des modalités du travail du groupe.
- Le nouveau Cadre inclusif est organisé dans le cadre de l'OCDE, ce qui signifie qu'au final, ses membres auront toujours le pouvoir de décision sur l'existence et le fonctionnement de cette instance.
- Le Secrétariat de l'OCDE est tenu de rendre des comptes au Secrétaire général de l'OCDE et de défendre les intérêts de l'OCDE. Comme clairement spécifié dans sa **Convention**, l'OCDE vise à promouvoir les intérêts de ses membres, y compris à « *réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale* ».

Au mieux, le nouveau Cadre inclusif fournit aux pays en développement une capacité d'influence limitée sur un ordre du jour prédéterminé et très restreint.

Un **processus similaire** s'est déroulé lors des négociations sur l'échange de renseignements, où une « norme mondiale » a été adoptée par le G20 et l'OCDE lors d'un forum à huis clos. Après son adoption, le « Forum mondial » a été instauré par l'OCDE et tous les pays ont été invités à y participer, à appliquer la norme et à combler les lacunes.

Ce type de processus est profondément anti-démocratique et il semble malheureusement qu'il soit devenu l'approche de base de l'OCDE et du G20.

Donc, de quoi avons-nous besoin ?

Les gouvernements doivent décider d'instaurer un organe fiscal intergouvernemental sous l'égide des Nations unies.

La décision pourrait par exemple être la suivante : « *Nous décidons d'établir un organe fiscal intergouvernemental sous l'égide des Nations unies, doté d'une composition universelle et de ressources adéquates, à temps pour que l'organe convoque sa première réunion en 2017.* »

Le nouvel organe fiscal des Nations unies devra :

- Être intergouvernemental : il devra être composé de représentants négociant aux noms des gouvernements et non pas par exemple d'experts qui s'expriment à titre personnel et dont les initiatives ne constituent pas des décisions intergouvernementales.
- Être universel : tous les pays devront pouvoir y participer sur un pied d'égalité.
- Être doté des ressources adéquates : il devra comprendre un secrétariat disposant des capacités et ressources suffisantes pour opérer efficacement.
- Il pourra également être soutenu par un organe technique subsidiaire : le travail technique servirait de base aux décisions politiques, prises par l'organe intergouvernemental. L'organe d'expertise pourrait, par exemple, être une version améliorée de l'actuel Comité d'experts des Nations unies.
- La finalité globale de cet organe fiscal intergouvernemental placé sous l'égide des Nations unies sera de mettre un terme à l'évasion fiscale internationale en veillant à ce que les gouvernements s'engagent à ne pas éroder les assiettes fiscales de chacun et instaurent un système fiscal international transparent et cohérent, qui soutient l'égalité et le développement.

- Pour y parvenir, l'organe devra traiter de différentes questions, dont l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires, les conventions fiscales, les traités d'investissement, les incitants fiscaux, la taxation progressive, la taxation des activités extractives, les pratiques fiscales dommageables, la transparence de la propriété bénéficiaire, la publication d'informations pays par pays, l'échange automatique d'informations à des fins fiscales et la recherche de solutions de rechange au principe de pleine concurrence. Afin que l'organe fiscal dispose d'un mandat suffisamment étendu pour aborder toutes ces questions – ainsi que les nouvelles questions qui pourraient voir le jour – il sera important que le mandat ne soit pas trop étroit ou trop spécifique.
- Sur le long terme, et en vue de garantir l'application des décisions de l'organe fiscal, nous devons disposer d'une Convention fiscale des Nations unies juridiquement contraignante. L'élaboration d'un tel accord devra par conséquent être l'une des tâches principales de l'organe intergouvernemental.
- Pour s'acquitter de son mandat, l'organe aura probablement besoin de se réunir deux semaines par an et d'instaurer des sous-comités. À moins que l'organe ne dispose d'un sous-comité d'expertise technique, le secrétariat devra également avoir la capacité et la possibilité de consulter et de mobiliser des experts juridiques nationaux et les administrations fiscales le cas échéant.

La marche à suivre

La proposition de mettre sur pied un organe fiscal intergouvernemental sous l'égide des Nations unies a déjà reçu le soutien de plus de 130 pays à travers le monde, mais jusqu'à présent, la proposition est bloquée par les pays de l'OCDE.

Toutefois, les scandales fiscaux mondiaux tels que LuxLeaks, SwissLeaks et les Panama Papers ont exposé à plusieurs reprises le fait que tous les pays perdent des milliards de dollars à cause de l'incohérence du système mondial.

Il est temps de sortir de l'impasse. Si un petit groupe de pays de l'OCDE continue de bloquer le processus, les autres gouvernements devront former une coalition des volontaires, qui va de l'avant et commence à coopérer sur les questions d'impôts et de transparence, sous l'égide des Nations unies.

Il s'agit d'un premier pas crucial vers la résolution de la crise fiscale mondiale, la fin de l'évasion fiscale internationale et le recouvrement des milliards de revenus fiscaux perdus, en vue de soutenir le développement mondial et la protection de l'environnement.

Pour plus d'informations : Personne de contact: Tove Maria Ryding, responsable de la politique et de la sensibilisation en matière de justice fiscale, Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad).

Email: tryding@eurodad.org

Eurodad

Le Réseau européen sur la Dette et le Développement (Eurodad) est un réseau de 47 organisations de la société civile (OSC) répartis dans 20 pays européens. Il travaille en faveur de changements transformateurs et spécifiques aux politiques, institutions, règles et structures globales et européennes afin de garantir un système financier et économique démocratiquement contrôlé et soutenable environnementalement qui fonctionne pour l'éradication de la pauvreté et pour assurer à tous le respect des droits humains.

Contact

Eurodad
Rue d'Edimbourg 18-26, 1050 Bruxelles, Belgique

Tel: +32 (0) 2 894 4640

www.eurodad.org

facebook.com/Eurodad • twitter.com/eurodad



Publié en
coopération avec
GCAP Europe



La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité d'Eurodad et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.