



Doc. 15266

18 avril 2021

Lutter contre l'injustice fiscale: le travail de l'OCDE sur l'imposition de l'économie numérique

Avis de commission¹

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Rapporteure: Mme Selin SAYEK BÖKE, Turquie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (ci-après «commission des questions sociales») salue le rapport établi par M. Georgios Katrougkalos (Grèce, GUE) pour la commission des questions politiques et de la démocratie (ci-après «commission des questions politiques»). Elle attache la plus grande importance à la justice fiscale en tant que vecteur essentiel de la justice sociale, en s'appuyant sur ses travaux antérieurs consacrés aux paradis fiscaux, à une proposition concernant la mise en place d'une taxe européenne sur les transactions financières, à l'instauration d'un revenu de base et à l'économie de plateformes. Par conséquent, elle apprécie que la commission des questions politiques continue de mettre l'accent sur les enjeux fiscaux auxquels sont confrontés les pays européens dans le contexte mondial, dans le cadre des débats réguliers de l'Assemblée élargie sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

2. La pandémie de la covid-19 a accéléré les tendances à la numérisation de l'économie mondiale, mis en exergue l'interdépendance des principales parties prenantes (les États en leur qualité de régulateurs, et les entreprises multinationales en tant qu'acteurs influents) et a accentué la demande en faveur d'une fiscalité équitable et adéquate des entreprises numériques. Forte de sa riche expérience en matière d'imposition et de politiques fiscales, l'OCDE s'est naturellement imposée en tant que centre de coordination des négociations internationales sur la modernisation de l'imposition de l'économie numérique. Il importe désormais que les décideurs politiques, aussi bien aux niveaux national qu'international, reconnaissent les qualités d'un cadre fiscal pour l'économie numérique convenu sur le plan multilatéral, tel que proposé par l'OCDE, et entérinent leur accord d'ici la mi-2021, ce qui favoriserait à n'en pas douter une relance socio-économique plus équilibrée et énergique des économies nationales.

3. La commission des questions sociales soutient les conclusions et les propositions figurant dans le rapport élaboré par M. Katrougkalos. Elle se félicite des progrès accomplis par la communauté internationale dans la mise en œuvre des normes internationales en matière de transparence fiscale établies par l'OCDE et tient à encourager la poursuite des travaux en faveur d'une meilleure utilisation des outils fiscaux afin de promouvoir le développement durable dans le contexte d'une économie numérique en plein essor. Dans cette perspective, la commission des questions sociales propose plusieurs amendements visant à renforcer le texte.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14976](#), Renvoi 4477 du 29 novembre 2019. Commission saisie du rapport: commission des questions politiques et de la démocratie. Voir [Doc. 15251](#). Avis approuvé par la commission le 15 avril 2021.



B. Propositions d'amendements au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 1, après les mots "et de la démocratie", ajouter les mots suivants:

«et de la justice sociale»

Amendement B (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 1, ajouter la phrase suivante:

«L'Assemblée élargie salue la signature, en décembre 2020, d'un accord de coopération renouvelé (protocole d'accord) entre le Conseil de l'Europe et l'OCDE, qui confirme l'intérêt mutuel que portent les deux organisations à promouvoir des valeurs et des objectifs communs, notamment en matière fiscale et de développement durable».

Amendement C (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée élargie soutient également les travaux de l'OCDE visant à encourager l'adoption de normes mondiales pour le recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée sur les ventes en ligne de biens, de services et de produits numériques, y compris en ce qui concerne les échanges internationaux opérés dans le cadre de l'économie de plateformes. En outre, elle salue les lignes directrices élaborées par l'OCDE concernant la fiscalité des monnaies virtuelles et des crypto-actifs, en vue de la conception d'un nouveau cadre de déclaration fiscale d'ici la fin de l'année 2021.».

Amendement D (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 7.1., ajouter les mots suivants:

«et, le cas échéant, sceller les domaines qui ont fait l'objet d'un vaste consensus multilatéral en concluant un accord intérimaire d'ici la mi-2021»

Amendement E (au projet de résolution)

Au début du paragraphe 7.4., remplacer le mot «adopter» par les mots suivants:

«mettre en œuvre»

Amendement F (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 7.4, ajouter les mots suivants:

«œuvrer en faveur d'une communication des informations par les entreprises, pays par pays;»

Amendement G (au projet de résolution)

Après le paragraphe 7.6, insérer le paragraphe suivant:

«coordonner les politiques fiscales et les instruments budgétaires nationaux en vue d'une tarification plus efficace des émissions de carbone afin de soutenir l'action menée pour enrayer le changement climatique;».

Amendement H (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 7.8, ajouter les mots suivants:

«multilatéral et au moins aussi inclusif que le Cadre inclusif proposé.»

C. Exposé des motifs par M^{me} Selin Sayek Böke, rapporteure pour avis

1. En ma qualité de rapporteure pour avis sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de rapporteure sur les inégalités socio-économiques pour la commission des questions sociales, je tiens à remercier M. Georgios Katrougkalos pour l'approche constructive dont il a fait preuve dans le cadre de l'élaboration, pour la commission des questions politiques, de son rapport sur le travail de l'OCDE sur l'imposition de l'économie numérique, ainsi que pour sa contribution très précieuse à notre audition sur le thème «Surmonter la crise socio-économique déclenchée par la pandémie de la covid-19». Je rappelle avec une grande satisfaction notre déclaration conjointe de mai 2020 définissant une feuille de route pour la reprise économique post-covid-19, alors que la première vague de la pandémie était encore en cours.

2. La pandémie de la covid-19 a ébranlé l'économie mondiale et mis à mal les finances publiques en réduisant les recettes fiscales des États – alors même qu'explosaient les besoins en termes de soutien financier direct à apporter aux populations et aux entreprises vulnérables. Elle a aussi fortement accéléré la numérisation de nos économies. Tous ces bouleversements ont non seulement rendu les inégalités socio-économiques existantes plus visibles, mais ils risquent surtout de les aggraver si des changements drastiques de politiques ne sont pas entrepris rapidement. Ces inégalités socio-économiques ont engendré un ressentiment populaire à l'égard des injustices sociales et fiscales. En effet, nos États ne peuvent plus tolérer l'évasion fiscale des entreprises – qu'il s'agisse de chercheurs de rentes ou d'entreprises numériques – qui se fait aux dépens des budgets publics dans un si grand nombre de pays. La numérisation facilite l'évasion fiscale et contribue à l'épanouissement des modèles économiques des entreprises numériques au détriment des entreprises «classiques». On observe le même phénomène chez les chercheurs de rentes qui souhaitent contourner les réglementations en déplaçant géographiquement les profits/rentes.

3. Dans ce contexte, il nous faut également rappeler que l'économie numérique mondiale consomme plus de 12 % de l'électricité au niveau planétaire et poursuit son essor très rapidement, laissant une empreinte carbone considérable qui sape les efforts de lutte contre le changement climatique. Comme le souligne l'OCDE, 70 % de l'ensemble des émissions de CO₂ liées à l'énergie dans les pays du G20 et de l'OCDE échappent à toute taxation². Il est grand temps de remédier à cette aberration, et nos États devraient suivre les conseils de l'OCDE concernant la coordination des instruments fiscaux en vue de la tarification du carbone (**Amendement G**). Il convient par ailleurs de saluer la signature, en décembre 2020, d'un accord de coopération renouvelé (protocole d'accord) entre le Conseil de l'Europe et l'OCDE, qui confirme l'intérêt mutuel que portent les deux organisations à promouvoir des valeurs et des objectifs communs, notamment en matière fiscale et de développement durable³(**Amendement B**).

4. L'évaluation d'impact économique réalisée par l'OCDE⁴ montre que le fait de combler les lacunes en matière de fiscalité numérique par le biais d'un accord multilatéral et inclusif (regroupant 139 pays en février 2021) «pourrait se traduire par une hausse des recettes totales de l'impôt sur les bénéfices des sociétés comprise entre 50 et 80 milliards USD par an» voire plus (60 à 100 milliards USD par an) «si l'on prend en compte l'effet combiné de ces réformes [fiscales]» et la réduction des inconvénients de la concurrence fiscale entre les pays. Fait important, la mise en œuvre des propositions du Cadre inclusif de l'OCDE se rapportant au Pilier 1 du futur accord permettrait de réattribuer les droits d'imposition portant sur environ 100 milliards USD de bénéfices des géants du numérique de quelques pays bénéficiaires à un cercle beaucoup plus large de pays. Qui plus est, l'adaptation du système international d'imposition des sociétés à l'ère du numérique permettrait de garantir des conditions de concurrence plus équitables entre les entreprises numérisées et les autres. On pourrait parler de justice fiscale du numérique.

5. Comme le note à juste titre M. Katrougkalos dans son rapport, de nombreux progrès ont été réalisés dans le cadre des négociations multilatérales, mais plusieurs problèmes délicats restent à résoudre. Cependant, la volonté des négociateurs de parvenir à un consensus général sur toutes les questions en suspens par l'ensemble des 139 pays risque d'entraîner des blocages importants et de laisser passer l'occasion de «récolter les fruits mûrs» pendant des années (comme ce fut le cas pour les négociations commerciales multilatérales du cycle de Doha, menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)). Cependant, plusieurs autres façons de procéder pourraient être envisagées pour éviter un retard injustifié du cadre. Certains avancent qu'une des solutions pour accélérer le processus consisterait à

2. Voir le rapport fiscal du Secrétaire général de l'OCDE aux ministres des Finances et aux gouverneurs des banques centrales du G20 (février 2021) téléchargeable (en anglais seulement) à l'adresse:

www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/.

3. Voir www.coe.int/fr/web/portal/-/new-cooperation-agreement-between-council-of-europe-and-oecd et <https://rm.coe.int/memorandum-of-understanding-with-organisation-of-economic-cooperation-/1680a0ba24>.

4. OCDE (2020), *Relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie*, octobre 2020.

découpler les deux piliers. Ils s'appuient pour cela sur l'évaluation de l'impact menée par l'OCDE qui montre qu'il y a peu d'interaction entre les deux piliers. Le Pilier 2 – qui définit un taux plancher d'imposition – pourrait permettre un gain rapide, tout en conservant l'élan nécessaire pour réformer la fiscalité internationale. Il semblerait également plus raisonnable de sceller les domaines dans lesquels il existe un large consensus multilatéral en concluant un accord intérimaire sur la fiscalité numérique internationale d'ici la mi-2021 au sein de l'alliance des pays volontaires et ambitieux, permettant ainsi d'exercer une pression positive par les pairs sur ceux qui manqueraient d'ambition ou de volonté politique. **(Amendement D)**. Dans ce contexte, il convient de saluer la récente déclaration de Janet Yellen qui, dans son premier grand discours en tant que Secrétaire au Trésor américain le 5 avril 2021, a appelé de ses vœux l'établissement d'un taux d'imposition mondial minimum sur les sociétés pour «mettre un coup d'arrêt à la course au moins-disant»⁵.

6. La Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des entreprises (ICRICT) propose qu'en cas d'enlèvement du processus de l'OCDE, les États envisagent de prendre les mesures politiques suivantes: appliquer un taux d'imposition sur les sociétés plus élevé aux grandes entreprises des secteurs oligopolistiques présentant des taux de rendement excessifs; établir un **taux minimum d'imposition sur les sociétés de 25 %** au niveau mondial pour mettre fin à l'érosion de l'assiette fiscale et au transfert des bénéfices; introduire une imposition progressive des services numériques sur les rentes économiques captées par les entreprises multinationales dans ce secteur; exiger la publication de rapports pays par pays pour toutes les entreprises bénéficiant du soutien de l'État; et publier des données sur la richesse offshore afin de permettre à toutes les juridictions d'adopter une imposition sur la fortune progressive et efficace pour leurs résidents et de prévenir ou réduire les flux financiers illicites. L'ICRICT observe à propos de ces cinq mesures que: «Tant que des réformes plus larges seront bloquées par les principaux membres de l'OCDE, ces mesures aideront les gouvernements à mobiliser des recettes supplémentaires indispensables. En outre, de telles mesures unilatérales peuvent exercer sur la communauté internationale une pression efficace en faveur de réformes fiscales internationales véritablement équitables». Les syndicats estiment par ailleurs que les décideurs politiques pourraient orienter les entreprises dans la bonne direction pendant les négociations de manière à subordonner l'obtention de fonds de soutien à la mesure dans laquelle les entreprises ont recours aux paradis fiscaux.

7. Toutefois, ces actions fragmentaires doivent être mises en œuvre de façon réfléchie afin de favoriser une solution globale et inclusive, et non s'y substituer. L'adoption d'approches régionales ou nationales multiples et ponctuelles peut nuire à la coopération internationale et au développement économique. Ce risque doit être minimisé lors de la conception de toute mesure fragmentaire alternative à une solution mondiale en cours d'élaboration. Toute action de ce type de la part d'une agence régionale ou nationale doit chercher à soutenir les travaux menés actuellement par l'OCDE.

8. En l'absence de conclusion d'un accord mondial dans un avenir proche, il y a un risque évident d'adoption de mesures fiscales unilatérales et nationalistes à l'égard des entreprises numériques (étrangères). Certains pays comme la France ont déjà pris de telles mesures, et plusieurs autres pays européens (dont l'Italie, l'Espagne, l'Autriche et le Royaume-Uni) sont prêts à emboîter le pas. Bien que cette situation puisse avoir un effet boule de neige et entraîner des mesures de représailles, elle pourrait également mettre la pression sur la superpuissance réticente en montrant les vertus du multilatéralisme pour tous par opposition à l'unilatéralisme qui sert les intérêts de quelques pays seulement. Les parlementaires ne devraient donc pas rester les bras croisés; ils devraient contribuer activement à renforcer le soutien en faveur de cet accord multilatéral, fondé autant que possible sur un consensus général. Au besoin toutefois, ils devraient également encourager les initiatives susceptibles de servir de tremplin vers l'atteinte d'un résultat plus ambitieux.

9. Le rapport de M. Katrougkalos met également en évidence le lien entre justice fiscale et justice sociale en soulignant qu'une action mal coordonnée en matière d'imposition des multinationales compromet le financement des services publics essentiels et pourrait, en définitive, mettre en danger le bien-être de la population. Le projet de résolution pourrait aussi insister sur ce lien de manière plus explicite **(Amendement A)**. Les crises mondiales actuelles sont intrinsèquement liées et nous rappellent brutalement la nécessité de réorganiser nos systèmes d'équilibre des pouvoirs et de modifier nos structures économiques. Cela implique de revoir nos politiques budgétaires, tant en matière de dépenses que de fiscalité. La pandémie nous a rappelé la nécessité d'accroître le rôle du secteur public dans les domaines axés sur les droits, tels que la santé, l'éducation, les services de soins et le logement (services de base universels). La crise climatique est un rappel constant de la nécessité de revoir nos modes de consommation et de production pour tendre vers une transformation verte. Les inégalités socio-économiques, qui existent déjà et se creusent de jour en jour, exigent que cette transition soit juste et équitable. En effet, ces phénomènes pointent tous

5. <https://twitter.com/cnnbrk/status/1379113300814929920?s=20>

dans la même direction: le besoin de réorganiser l'État-providence autour de politiques fiscales et de dépenses redistributives. Nous devons donc modifier nos cadres de politique budgétaire pour instaurer une justice sociale et fiscale. Nous devons viser à garantir une offre publique universelle de services de base, la mise en place de systèmes fiscaux justes et progressifs et la réduction des inégalités socio-économiques en faisant de meilleurs choix politiques en matière de fiscalité.

10. La planification fiscale agressive des entreprises multinationales, qui permet de détourner des capitaux vers les paradis fiscaux, s'est généralisée au cours des dernières décennies, tandis que la part des salaires dans le PIB a diminué au niveau mondial en raison de l'érosion des salaires, des emplois, des droits des travailleurs et de la protection sociale. Les travailleurs, les consommateurs et les PME en paient le prix. Jan De Loecker et Jan Eeckhout font état de l'augmentation considérable des marges des entreprises multinationales au-dessus de leurs coûts marginaux, qui sont passées de 10 % dans les années 1980 à 60 % aujourd'hui⁶. Des voix s'élèvent pour réclamer une imposition unitaire et calculée selon une formule de ces marges, et de nombreux partisans estiment que le Cadre inclusif de l'OCDE serait utile à cet égard. Si l'accélération de la numérisation a abouti à une concentration du pouvoir entre les mains de quelques entreprises numériques, le débat ne doit pas se limiter à la seule taxe numérique. Il doit également porter sur les pratiques d'évasion fiscale des multinationales, des monopoles ou des chercheurs de rentes. Cette évasion fiscale entraîne non seulement une perte importante de revenus pour de nombreux pays, mais elle détruit également tout sentiment de justice et d'équité économique (**Amendement H**).

11. La transparence fiscale doit faire partie intégrante du plan. C'est l'un des moyens les plus efficaces d'identifier l'évasion et la fraude fiscales. À l'heure actuelle, les autorités fiscales des États membres connaissent les données détaillées des multinationales concernant leur chiffre d'affaires, leurs bénéfices bruts et les impôts payés dans les autres États membres et dans les paradis fiscaux hors Union européenne où elles opèrent. Toutefois, ces informations ne sont pas rendues publiques. Le fait de rendre ces informations accessibles aux citoyens, aux journalistes, aux chercheurs et aux décideurs politiques permettrait un contrôle public accru en renforçant l'obligation de rendre des comptes. Ce contrôle public pourrait pousser les entreprises à internaliser certains des coûts sociaux du dumping fiscal liés au transfert de bénéfices vers des paradis fiscaux. En guise d'exemple, on peut citer l'époque où de nombreuses marques d'envergure mondiale ont tenté de sauver leur réputation en modifiant leurs pratiques commerciales après le tollé général contre le travail des enfants. Dans cet exemple, la transparence a joué un rôle tout aussi efficace que les réglementations et les incitations. C'est la raison pour laquelle la priorité doit être donnée à la déclaration publique pays par pays⁷ (**Amendement F**).

12. Outre les efforts déployés par l'OCDE et le G20 pour conclure l'accord mondial sur le Cadre inclusif, nous devrions mettre en avant et soutenir le travail mené par l'OCDE dans d'autres domaines importants pour aider les États à tirer des recettes des chaînes de valeur numériques mondiales. Citons notamment l'utilisation plus large des normes de l'OCDE pour le recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les ventes en ligne de biens, de services et de produits numériques, y compris en ce qui concerne les échanges internationaux opérés dans le cadre de l'économie de plateforme⁸. Quelques 109 pays appliquent déjà ces normes ou envisagent de le faire dans un futur proche. L'application de ces normes permet de réduire les distorsions de concurrence entre les vendeurs en ligne et les commerces traditionnels, et génère des recettes considérables. L'Union européenne a par exemple fait état de 14,8 milliards d'euros de recettes de TVA perçues grâce à ces mesures au cours des quatre premières années de leur mise en œuvre. En outre, les programmes de déclaration volontaire et les enquêtes *offshore* menées dans le cadre du Forum mondial ont déjà permis d'identifier 107 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires pour les États⁹. Les lignes directrices de l'OCDE concernant la fiscalité des (crypto)monnaies virtuelles constituent un autre domaine d'action¹⁰. Elles fournissent un aperçu analytique des différentes approches de plus de 50 pays en matière d'imposition et des nouveaux enjeux fiscaux auxquels ils sont confrontés¹¹. La révision de la Norme

6. Jan De Loecker, Jan Eeckhout, Gabriel Unger, *The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications*, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 135, Numéro 2, mai 2020, pages 561–644

7. <https://mnetax.com/eu-public-country-by-country-reporting-final-call-42827>

8. OCDE (2020), Règles types de déclaration à l'intention des vendeurs relevant de l'économie du partage et de l'économie à la demande, OCDE, Paris. Voir www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/regles-types-declaration-intention-des-vendeurs-relevant-economie-du-partage-et-economie-a-la-demande.pdf.

9. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial) regroupe 162 pays membres et juridictions engagés à mettre en œuvre la norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale (norme AEOI) dans le cadre de la lutte contre l'évasion fiscale offshore.

10. Selon le rapport du Secrétaire général de l'OCDE aux ministres des Finances et aux gouverneurs des banques centrales du G20 publié en février 2021, la capitalisation boursière globale des monnaies virtuelles a atteint plus de 1 000 milliards de dollars, quadruplant en quelques mois seulement; cette richesse virtuelle – une sorte d'«offshore virtuel» – ne devrait pas échapper au cadre international en matière d'imposition des sociétés.

commune de déclaration pour l'échange automatique de renseignements et l'extension de sa couverture aux crypto-actifs devraient être finalisées au courant de l'année 2021. Il me paraît important de reconnaître ces aspects des travaux de l'OCDE sur l'imposition du numérique dans la résolution de l'Assemblée élargie (**Amendements C et E**).

13. Pour conclure, je pense que l'Assemblée élargie devrait soutenir le projet de résolution présenté par la commission des questions politiques et renforcer le texte proposé en y intégrant les amendements visant à compléter le tableau d'ensemble tel que décrit ci-dessus.

11. OCDE (2020), Fiscalité des monnaies virtuelles: Panorama des traitements fiscaux et des sujets émergents de politique fiscale. www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/fiscalite-des-monnaies-virtuelles-panorama-des-traitements-fiscaux-et-sujets-emergents-de-politique-fiscale.htm.