

Justice Fiscale : État des Lieux 2022

ÉDITION DE REMPLACEMENT

Novembre 2022

Note d'édition de remplacement

L'OCDE n'ayant pas publié les données agrégées des rapports pays par pays comme prévu en juillet de cette année, le Réseau pour la justice fiscale n'est pas en mesure de produire une édition 2022 complète de Justice Fiscale: État des Lieux.

Sans ces données, nous ne sommes pas en mesure de présenter de nouvelles estimations - alors que les pays sont confrontés à une crise mondiale du coût de la vie - sur le montant des impôts que les gouvernements perdent en raison des abus fiscaux mondiaux commis par les multinationales et les super riches.

Sans ces données, personne ne peut demander à l'OCDE de rendre des comptes sur les dix années pendant lesquelles elle a été chargée par le G20 de diriger les efforts internationaux contre les abus fiscaux des entreprises. Or, les données disponibles indiquent que les abus se sont aggravés, et non améliorés.

Sans ces données, les gouvernements et leur public sont incapables d'évaluer si les réformes fiscales proposées par l'OCDE sont dans leur intérêt. En fait, l'OCDE ne fournit pas de données ni d'évaluations des propositions au niveau national, ce qui signifie que l'OCDE corrige ses propres devoirs et cache son travail.

Parallèlement à cette édition provisoire de Justice Fiscale: État des Lieux, le Réseau pour la justice fiscale publie une lettre ouverte au G20, dans laquelle il fait part de ses préoccupations quant à la mauvaise gestion par l'OCDE de sa responsabilité en matière de rapports pays par pays - un bien public mondial qui lui a été confié par le G20 en 2013. Nous demandons instamment au G20 de faire passer le mandat sur les rapports pays par pays, et l'effort plus large de lutte contre l'abus fiscal des entreprises, dans la lumière du jour de la démocratie à l'ONU.

Cette édition provisoire de l'état de la justice fiscale détaille l'importance et l'impact des rapports pays par pays jusqu'à présent, fournit un compte rendu de la sous-performance de l'OCDE dans la mise à disposition de données techniquement robustes, et réitère les appels mondiaux pour un rôle inclusif de l'ONU sur les droits fiscaux. Enfin, nous incluons notre échange de lettres avec l'OCDE sur ces mêmes préoccupations.

Préface

Hon. Irene Ovonji-Odida

Hon. Irene Ovonji-Odida est membre du Groupe de haut niveau des Nations Unies sur la responsabilité financière internationale, la transparence et l'intégrité, membre du Groupe de haut niveau de l'Union africaine et de la Commission économique pour l'Afrique sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (le "Groupe Mbeki") et membre du conseil d'administration de Tax Justice Network.



Depuis des années, le G77, qui regroupe les pays à faible revenu, demande que les règles fiscales internationales soient définies dans le cadre d'un processus mondial inclusif, sous les auspices des Nations Unies, tout comme celles relatives au commerce ou au climat, par exemple. Mais le groupe des pays du G20 a insisté ces dix dernières années pour confier ce mandat à l'OCDE, le club des pays riches.

L'OCDE a créé le "cadre inclusif" du BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) pour permettre aux pays non membres de participer, mais l'absence d'une véritable inclusion a été dénoncée par tous les groupes intergouvernementaux engagés, y compris le G-24, le Centre Sud et le Forum des administrateurs fiscaux africains.

Il est maintenant clair que le processus BEPS de l'OCDE n'a été ni inclusif ni efficace. Avec des années de retard sur le calendrier, il semble maintenant qu'aucune des propositions actuelles ne sera adoptée par les plus grands pays membres de l'OCDE, l'UE et les États-Unis. Mais la pression reste énorme sur les pays non membres de l'OCDE pour qu'ils rendent l'accord contraignant pour eux.

Au moment où ce rapport est mis sous presse en novembre 2022, l'OCDE n'a toujours pas publié d'estimations de l'impact sur les recettes au niveau national. Si l'on ajoute à cela l'impossibilité d'accéder en temps utile aux données de rapports pays par pays, même très agrégées, cela empêche les pays non membres de l'OCDE de procéder à une quelconque évaluation

équitable de leur décision ou, plus important encore, d'avoir un débat politique éclairé au niveau national.

Ces échecs en matière d'inclusion et d'efficacité ont donné un nouvel élan aux efforts visant à transférer l'établissement des règles fiscales aux Nations Unies. En mai 2022, les ministres africains des finances ont demandé l'ouverture de négociations sur une convention fiscale des Nations Unies, et le Groupe africain aux Nations Unies a déposé un projet de résolution qui est actuellement en cours de discussion.¹ Cette résolution pourrait créer un organisme intergouvernemental, comme le G77 l'a également demandé, afin que les règles fiscales puissent enfin être établies sur une base mondiale inclusive. La résolution pourrait également créer un Centre de surveillance des droits d'imposition, comme l'a recommandé le groupe d'experts de haut niveau de la FACTI auquel j'ai participé - et qui offrirait une transparence et une responsabilité totales avec des rapports pays par pays, ce que l'OCDE n'a pas réussi à faire non plus.

De nombreux États économiquement riches, membres de l'OCDE, cherchent à bloquer la création d'un organisme fiscal intergouvernemental et d'une convention fiscale des Nations Unies. Ils continuent vraisemblablement à préférer un organisme inefficace dans lequel ils exercent un pouvoir disproportionné. Mais de nombreux habitants des pays de l'OCDE sont eux aussi confrontés aux graves pressions des crises de l'inégalité et du climat. Eux aussi souhaitent mettre fin aux dommages sociaux que l'abus fiscal des entreprises nous inflige à tous.

Ce rapport met en lumière une façon importante dont l'OCDE manque à ses obligations envers tous, en creusant les inégalités entre les pays et au sein de ceux-ci. Il devrait servir de catalyseur pour que les citoyens du monde entier, et en particulier ceux des pays de l'OCDE, exigent de leurs gouvernements qu'ils soutiennent un processus véritablement inclusif et transformateur visant à faire entrer la fiscalité mondiale dans le cadre des Nations Unies.

¹ Déclaration ministérielle

(https://www.uneca.org/sites/default/files/com/2022/CoM%2022_Eng_%20Final%20Ministerial%20statement.pdf) qui approuve les résolutions des experts trouvées ici

(https://www.uneca.org/sites/default/files/com/2022/E_ECA_CM_54_4_Rev.1_E.pdf)

La transparence fiscale est un bien public mondial. Le monde en a plus que jamais besoin.

En 2021, nous avons rapporté que le monde perdait plus de 483 milliards de dollars par an en impôts à cause des multinationales et des riches particuliers qui utilisent les paradis fiscaux pour sous-payer leurs impôts. Cela équivaut à perdre le salaire annuel d'une infirmière dans un paradis fiscal toutes les secondes. Ou dit autrement, c'est assez en 2021 pour vacciner entièrement la population mondiale contre le Covid-19 trois fois.²

Ces résultats ont été rapportés dans l'édition 2021 de *Justice Fiscale: État des Lieux*, que nous avons publié en partenariat avec *Global Alliance for Tax Justice* et *Public Services International*.

Aujourd'hui, partout dans le monde, les gens et les gouvernements ressentent la pression financière de multiples crises à la fois - hausse des prix des denrées alimentaires, augmentation de l'inflation, montée en flèche des prix du carburant - dont le point culminant est désigné comme une crise mondiale du coût de la vie. Dans le même temps, les plus grandes sociétés multinationales ont continué à enregistrer des bénéfices records et le nombre de milliardaires n'a cessé de croître dans le monde.

Aujourd'hui plus que jamais, alors que les gouvernements se démènent pour atténuer la pression financière sur leurs populations et leurs économies, nous avons besoin de transparence sur le montant des impôts non payés par les multinationales et les super riches.

Mais nous ne l'avons pas.

L'OCDE, un club de pays riches et le principal organisme de réglementation de la fiscalité mondiale depuis 60 ans, n'a pas publié cette année de données agrégées sur les rapports pays par pays, alors que le G20 l'avait chargée en 2013 de les collecter

² Tax Justice Network, 'State of Tax Justice 2021' (<https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2021/>)

et de les publier. En l'absence de ces données sur la transparence fiscale et d'un délai suffisant pour les analyser, le Tax Justice Network n'est pas en mesure cette année de déterminer et de signaler les abus fiscaux des multinationales.

La transparence fiscale aurait permis d'éviter qu'un quart de l'argent des contribuables soit perdu à cause des abus des entreprises

Nous avons toutefois été en mesure d'évaluer le coût global de l'incapacité de l'OCDE à remplir le mandat du G20 en matière de rapports pays par pays. Sur la base des estimations disponibles les plus solides concernant l'augmentation des paiements d'impôts des multinationales qui ont été invitées à rendre davantage de comptes en publiant leurs rapports pays par pays, nous estimons de manière prudente que les abus fiscaux transfrontaliers des entreprises auraient pu être réduits de 89 milliards de dollars US au cours de la dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Cette réduction aurait représenté 28 % des 312 milliards de dollars US que nous avons signalés comme ayant été perdus en raison de l'abus fiscal transfrontalier des entreprises au cours de la dernière année de données disponibles.

En d'autres termes, il aurait été possible d'éviter qu'au moins 1 dollar fiscal sur 4 soit perdu par les multinationales utilisant des paradis fiscaux en exigeant qu'elles rendent publics leurs rapports pays par pays.

L'échec de l'OCDE nous coûte à tous beaucoup trop cher. Il est clair que le mandat pour le bien public mondial qu'est la transparence fiscale devrait être confié à l'ONU - ainsi que la mission de convoquer un processus mondial inclusif pour établir les règles fiscales, là où l'OCDE a singulièrement échoué à faire des progrès concrets au cours d'une décennie de négociations.

Qu'est-ce que les rapports pays par pays et pourquoi c'est de la kryptonite pour les fraudeurs de l'impôt sur les sociétés

Les rapports pays par pays sont une mesure comptable conçue spécifiquement pour mettre en évidence, et donc dissuader, les

sociétés multinationales qui déplacent leurs bénéfices vers des paradis fiscaux afin de sous-payer des impôts.

Chaque année, les multinationales déplacent plus de 1 000 milliards de dollars des pays où elles font réellement des affaires - les pays où elles vendent des biens et des services et emploient du personnel - vers des paradis fiscaux où elles prétendent faire des affaires, par exemple en louant une boîte aux lettres ou en créant une société écran qui n'existe que sur le papier.

En transférant leurs bénéfices dans des paradis fiscaux et en déclarant que ces bénéfices ont été réalisés dans ces paradis fiscaux plutôt que dans les pays où ils ont réellement été réalisés, les multinationales évitent de payer des impôts là où elles font réellement des affaires et réalisent de véritables bénéfices. Et comme les paradis fiscaux ne perçoivent que peu ou pas d'impôts sur les bénéfices, les multinationales finissent par ne payer que peu ou pas d'impôts du tout sur les bénéfices qu'elles réalisent dans le monde.

Les multinationales ont évité de payer 312 milliards de dollars d'impôts sur leurs bénéfices en une seule année en transférant ainsi leurs bénéfices dans des paradis fiscaux, a rapporté Justice Fiscale: État des Lieux en 2021.

Les multinationales s'en sont tirées pendant des années en raison du manque de transparence exigé d'elles lorsqu'elles déclarent leurs bénéfices. Pendant un siècle, les multinationales n'étaient tenues de déclarer que le montant total de leurs pertes et profits au niveau mondial. Elles n'étaient pas tenues de déclarer le montant de leurs pertes et profits dans chaque pays où elles opéraient.

Cela signifie que les multinationales pouvaient déplacer de l'argent dans le monde entier pour faire croire qu'elles ne réalisaient aucun bénéfice dans les pays où elles devaient payer des impôts et, par coïncidence, réaliser des milliards de bénéfices dans des paradis fiscaux où elles ne vendent aucun bien ou service, n'emploient aucun personnel et n'ont ni bureaux, ni usines, ni actifs corporels.

Les rapports pays par pays ont été conçus pour mettre en évidence ces transferts de bénéfices. Cette méthode de déclaration exige que les multinationales divulguent le montant des profits ou des pertes qu'elles réalisent dans chaque pays où elles opèrent. Cela signifie que les multinationales ne pourront

plus déplacer leurs bénéfices vers des paradis fiscaux sans que tout le monde le voie.

En ciblant spécifiquement le secret qui permet aux multinationales de dissimuler leurs bénéfices dans des paradis fiscaux, les rapports pays par pays sont comme de la kryptonite pour les fraudeurs de l'impôt sur les sociétés, car ils les empêchent de payer moins d'impôt sur les sociétés sans se faire prendre.

Les avantages potentiels pour la société sont énormes. En étudiant la réaction des banques multinationales à l'obligation de rendre publics les rapports pays par pays en 2014, nous nous attendons à ce que les multinationales opérant dans des paradis fiscaux paient 2,1 points de pourcentage d'impôts supplémentaires lorsque les rapports pays par pays sont rendus publics. Cette estimation tient compte du fait que la plupart des multinationales soumettent déjà des rapports pays par pays privés à leurs autorités fiscales.

En multipliant cette augmentation attendue des taux d'imposition effectifs par le total des bénéfices des sociétés auxquels cette augmentation est susceptible de s'appliquer (4,27 billions de dollars), on obtient une estimation des recettes fiscales récupérées de 89,5 milliards de dollars par an. Cela représente plus d'un quart du total des pertes fiscales résultant du transfert mondial de bénéfices.³

Comment l'OCDE n'a pas réussi à produire des rapports pays par pays dix ans plus tard

Le Tax Justice Network a élaboré la première proposition au monde de norme comptable pour les rapports pays par pays en 2003. L'OCDE s'est opposée aux rapports pays par pays pendant des années mais a finalement été mandatée par le G20 en 2013 pour collecter et publier les données des rapports pays par pays.

Sept ans plus tard, l'OCDE a publié la première série de rapports pays par pays en juillet 2020.⁴ Les données relatives aux

³ L'analyse détaillée se trouve à Appendice 1

⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development, 'Corporate Tax Statistics SECOND EDITION' (<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-second-edition.pdf>)

activités des entreprises en 2016 ont été publiées six mois après la date limite fixée par l'OCDE pour la publication des données, à savoir janvier 2020. La deuxième série de données, portant sur les activités des entreprises en 2017, a été publiée en juillet 2021.

Les deux éditions précédentes de la Justice Fiscale: État des Lieux ont utilisé ces ensembles de données pour déterminer le montant des bénéficiaires transférés dans les paradis fiscaux au cours d'une année donnée et, par conséquent, le montant des impôts sous-payés par les multinationales au cours d'une année donnée.

À l'heure où nous écrivons ces lignes, l'OCDE n'a toujours pas publié les données des rapports pays par pays en 2022.

En octobre 2022, le Tax Justice Network a envoyé une lettre au nouveau secrétaire général de l'OCDE, Mathias Cormann, pour lui faire part de ses inquiétudes concernant le retard de publication des rapports pays par pays, ainsi que la solidité des données.⁵ Dans sa réponse, M. Cormann a écrit que les données seront publiées en 2022, mais n'a pas précisé la date exacte.⁶

Cette dernière série de données de l'OCDE sur les rapports pays par pays concernera les activités des entreprises en 2018, ce qui fait que les données seront vieilles de quatre ans au moment où l'OCDE les publiera.

Les données de l'OCDE étant désormais reportées si loin dans l'année civile, le Tax Justice Network n'a plus assez de temps pour analyser les données et produire une édition 2022 de Justice Fiscale: État des Lieux avant la fin de l'année.

Cela fait près de dix ans que l'OCDE a été chargée par le G20 de collecter et de communiquer des données sur les rapports pays par pays. À ce jour, l'OCDE n'a publié que deux années de données, toutes deux en retard sur le calendrier prévu, et n'a pas réussi à fournir la dernière série de données à temps pour qu'elles puissent être analysées et discutées publiquement avant la fin de l'année.

⁵ La lettre complète peut être lue à Appendice 3

⁶ La lettre complète peut être lue à Appendice 4

Mais le fait de ne pas mettre les données à la disposition du public en temps voulu et de manière régulière n'est pas la seule façon dont l'OCDE a mal géré le mandat de rapports pays par pays.

Comment l'OCDE a édulcoré sa version des rapports pays par pays

Nous, ainsi que de nombreux autres experts fiscaux et militants, avons souligné à plusieurs reprises dans le passé les importantes faiblesses techniques de la norme pour les rapports pays par pays que l'OCDE a développée et utilise pour collecter et publier les données.

Lorsque le G20 a mandaté l'OCDE pour collecter et publier les données des rapports pays par pays, le G20 a également mandaté l'OCDE pour développer sa propre norme internationale pour la méthode de comptabilité. Le Tax Justice Network a accueilli avec enthousiasme la norme de l'OCDE pour les rapports pays par pays en 2015, qui suit de près le projet de norme original que nous avons promu depuis 2003.⁷ Nous avons toutefois noté des problèmes importants concernant la robustesse technique de la norme.

Plus récemment, le Tax Justice Network a soulevé ces questions dans une lettre ouverte envoyée en octobre 2022 au Secrétaire général de l'OCDE, Mathias Cormann. La réponse de M. Cormann ne nous a pas suffisamment rassurés quant à la résolution de ces problèmes.

Nous reprenons ici ces questions.

La norme de l'OCDE n'est pas à la hauteur de la proposition originale du Tax Justice Network, et ce, de trois manières principales. Premièrement, elle exclut des variables clés sur l'activité des sociétés multinationales : le chiffre d'affaires et le nombre d'employés sont inclus, mais la masse salariale et les actifs corporels ont été abandonnés. Ces variables sont essentielles pour déterminer plus clairement où les sociétés

⁷ Pour une discussion plus détaillée de l'histoire et du développement de cet outil important, voir Cobham, Janský and Meinzer, 2018, 'A half century of resistance to corporate disclosure', *Transnational Corporations* 25(3), https://unctad.org/system/files/official-document/diaeia2018d5a2_en.pdf.

multinationales exercent réellement leurs activités et où elles font simplement semblant d'opérer, afin de payer moins d'impôts.

Deuxièmement, la norme de l'OCDE exclut les mesures de l'activité intragroupe qui sont essentielles pour comprendre le transfert de bénéfices. L'activité intragroupe est l'activité qui se déroule entre les différents bureaux régionaux et locaux, les entreprises et les filiales d'une multinationale - dont un bon nombre peuvent souvent être des sociétés fictives.

Le transfert d'argent entre ces entités est l'une des principales méthodes utilisées par les multinationales pour déplacer leurs bénéfices vers des paradis fiscaux. Par exemple, une multinationale peut se faire payer l'utilisation de son propre logo en demandant à sa filiale basée dans un paradis fiscal de percevoir des redevances sur le logo auprès du reste de ses bureaux et filiales dans le monde. De même, il n'est pas rare que la filiale d'une multinationale prête à d'autres filiales du groupe à des taux d'intérêt bien plus élevés que les taux d'intérêt offerts par les prêteurs sur le marché. En faisant en sorte que les filiales situées en dehors des paradis fiscaux paient ce type de coûts à celles situées à l'intérieur des paradis fiscaux, la multinationale transfère effectivement les bénéfices qu'elle réalise dans le monde entier vers les paradis fiscaux.

Si la norme de l'OCDE inclut les ventes intragroupe, elle n'inclut pas les achats intragroupe, ni les redevances et intérêts intragroupe. Il restait donc une marge importante d'activités intragroupes dont on pouvait abuser pour transférer des bénéfices non couverts par la version de l'OCDE des rapports pays par pays.

La troisième et plus puissante critique de la norme de l'OCDE concerne la définition des variables. Les pays et les multinationales se sont vus accorder une marge de manœuvre inutile pour varier les définitions qu'ils utilisent. Et même lorsque la norme de l'OCDE fournit des définitions, celles-ci ne sont généralement pas solides d'un point de vue comptable.

L'exemple le plus flagrant des conséquences de cette situation est le traitement des dividendes et des accords de financement. L'absence de définitions solides de ces variables a conduit certaines sociétés multinationales à déclarer des chiffres très différents pour leurs bénéfices mondiaux lorsqu'elles se conforment à la norme de l'OCDE, par rapport à ce qu'elles

déclarent dans leurs comptes annuels. Ces bénéfices mondiaux déclarés diffèrent parfois de plusieurs dizaines de milliards.

L'OCDE s'était engagée à revoir sa norme après cinq ans du plan d'action BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), et a donc organisé une consultation publique en 2020. La réponse a été massive, les investisseurs et les gestionnaires d'actifs représentant des milliers de milliards de dollars d'actionariat s'alignant presque unanimement sur les positions décrites ci-dessus, et demandant à l'OCDE de converger plutôt vers la norme très respectée de la Global Reporting Initiative (GRI), qui est considérée comme l'étalon-or des rapports pays par pays.

Comme le confirme la lettre de M. Cormann, quelque deux ans et demi plus tard, l'OCDE n'a ni conclu son examen, ni répondu à ces demandes claires des parties prenantes.

Comment la version de l'OCDE des rapports pays par pays a préservé le secret financier

La proposition initiale de Tax Justice Network concernant les rapports pays par pays exigeait que les multinationales rendent leurs rapports pays par pays accessibles au public. En tant que mesure de transparence, les rapports pays par pays ne peuvent être efficaces pour exposer et par conséquent dissuader le transfert de bénéfices que si les rapports sont rendus publics pour que tout le monde puisse les consulter.

L'OCDE a élaboré une alternative beaucoup plus complexe et opaque qui permettait aux multinationales de divulguer à titre privé leurs rapports pays par pays à leurs autorités fiscales. Ces données étaient ensuite agrégées et rendues anonymes par l'OCDE avant d'être rendues publiques.

En conséquence, les éditions 2020 et 2021 de Justice Fiscale: État des Lieux ont pu indiquer le montant des bénéfices que les multinationales ont admis transférer dans des paradis fiscaux - et à partir de ces données, nous avons pu déduire le montant de l'impôt que les multinationales ont sous-payé en conséquence - mais nous n'avons pas pu voir quelles multinationales étaient celles qui transféraient les bénéfices et sous-payaient l'impôt, et les résultats au niveau national sont inévitablement soumis à un niveau d'incertitude faible mais inutile.

Dans le cadre de la norme de l'OCDE, les multinationales sont tenues de confesser leurs activités de transfert de bénéfices,

mais sont autorisées à rester anonymes lorsqu'elles le font, ce qui a pour effet de préserver le secret que les multinationales ont utilisé pendant des décennies pour transférer leurs bénéfices, de protéger les entreprises qui abusent de l'impôt contre toute responsabilité et, en fin de compte, d'annuler l'objectif de la mesure de transparence.

Au moins un dollar fiscal sur quatre perdu à cause des activités de transfert de bénéfices des multinationales aurait pu être évité si ce secret avait été rompu.

Le monde laisse l'OCDE derrière lui

Le personnel de l'OCDE travaillant sur les rapports pays par pays a fait preuve d'un engagement précieux pour assurer la collecte et la mise à disposition de données sur les rapports pays par pays. Il est clair, cependant, que l'organisation n'a pas pu ou voulu fournir les ressources nécessaires pour s'assurer que ce rôle puisse être rempli efficacement.

Il n'est pas surprenant que l'OCDE soit aujourd'hui laissée pour compte - par des pays proactifs, par des blocs régionaux et par des sociétés multinationales choisissant volontairement une transparence significative plutôt que le secret que leur accorde l'OCDE. Les choix politiques qui sont faits aujourd'hui sont révélateurs d'un monde qui s'éloigne de l'accumulation de richesses sans entraves et qui craint les conséquences de l'inaction face à l'aggravation des inégalités, à la mainmise des États et aux dommages causés au climat. Qu'il s'agisse d'un intérêt personnel, d'obligations légales en tant que détenteurs de droits de l'homme ou d'une puissante reconnexion avec notre boussole morale, la tolérance à l'égard des niveaux obscènes et croissants d'inégalité a atteint un point qui exige une action collective légitime.

Un certain nombre de pays ont récemment adopté des normes plus robustes de rapports pays par pays qui se rapprochent de la proposition initiale du Tax Justice Network. En octobre 2022, l'Australie est devenue le premier pays à exiger des sociétés

multinationales relevant de sa juridiction qu'elles rendent publics leurs rapports pays par pays.⁸

Les États-Unis ont commencé à publier leurs rapports pays par pays agrégés avant l'OCDE. Bien que les données américaines soient anonymes comme celles de l'OCDE, les États-Unis ont régulièrement publié des données en temps voulu chaque année. En outre, chaque ensemble de données américaines se rapporte à l'année civile la plus récente au moment de sa publication, contrairement à l'OCDE qui, à ce jour, n'a publié que des ensembles de données pour 2016 et 2017. L'Espagne publie désormais également ses propres données agrégées.

Allant également au-delà de l'OCDE, mais pas aussi loin que l'Australie, l'UE a décidé en 2021 d'exiger qu'une part importante - mais pas la totalité - des rapports pays par pays que ses membres collectent soient rendus publics.

Mais ce qui est peut-être le plus significatif, c'est qu'un certain nombre de grandes sociétés multinationales, dont Vodafone et Philips, ont récemment adopté la norme fiscale de la GRI. Ces multinationales rendront volontairement publics leurs rapports pays par pays, renonçant ainsi au secret financier que leur confère inexcusablement la norme de l'OCDE.

De leur côté, les investisseurs, fatigués d'attendre une réponse de l'OCDE à leurs appels à la convergence vers la norme GRI, ont pris des mesures de plus en plus directes. En collaboration avec nos partenaires CICTAR et la Coalition FACT, entre autres, des investisseurs disposant de milliers de milliards de dollars d'actifs ont commencé à déposer des résolutions demandant des rapports pays par pays publics lors des assemblées annuelles d'entreprises telles qu'Amazon.⁹ En outre, les investisseurs ont écrit à l'autorité de régulation boursière américaine, la SEC, pour lui demander d'user de son pouvoir d'exiger des rapports publics de la part de toutes les sociétés américaines cotées en bourse.

⁸ Tax Justice Network, 'Australia's new transparency law is "tax havens' kryptonite' (<https://taxjustice.net/press/australias-new-transparency-law-is-tax-havens-kryptonite/>)

⁹ FACT Coalition Newsletter Juin 2022 (<https://thefactcoalition.org/the-amazon-shareholders-representing-144-billion-endorse-tax-transparency-shareholder-proposal-co-filed-by-fact-coalition-member-just-the-facts-Juin-6/>)

Une dynamique mondiale pour faire passer les rapports pays par pays aux Nations Unies

En 2021, le Groupe d'experts de haut niveau des Nations Unies sur la responsabilité financière internationale, la transparence et l'intégrité (groupe FACTI) a appelé à la création d'un Centre de suivi des droits d'imposition "pour collecter et diffuser des données nationales globales et détaillées sur la fiscalité et la coopération fiscale à l'échelle mondiale", indiquant qu'un organisme à composition universelle est nécessaire pour mettre à disposition des données détaillées à des fins d'analyse et de recherche" et que "le strict minimum pour commencer à s'attaquer à l'ampleur de l'évasion et de la fraude fiscales est d'obtenir des données annuelles cohérentes à l'échelle mondiale".

Comme démontré ci-dessus, l'OCDE ne respecte pas ce "strict minimum". Au contraire, les performances de l'OCDE se sont détériorées au fil du temps : elle n'a pas respecté ses propres délais de publication des rapports pays par pays et n'a toujours pas publié ces rapports en 2022. Près de dix ans après que le G20 a chargé l'OCDE de collecter et de publier des données sur les rapports pays par pays, on ne peut pas dire que l'OCDE s'acquitte mal de ce mandat aujourd'hui.

Il est compréhensible que les pays du monde se tournent maintenant vers l'ONU. Le mois dernier, le Groupe africain a soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies un projet de résolution visant à entamer des négociations sur une convention fiscale des Nations Unies, à laquelle le secrétaire général de l'ONU, António Guterres, a annoncé son soutien.¹⁰

La convention fiscale de l'ONU pourrait éventuellement introduire un nouveau Centre de surveillance des droits d'imposition à l'ONU, comme le propose le groupe d'experts de la FACTI. Ce centre serait l'organe idéal pour se charger de la collecte et de la publication de rapports pays par pays solides et publics.

¹⁰ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la coordination et la coopération internationales dans la lutte contre les flux financiers illicites (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/466/94/PDF/N2246694.pdf?OpenElement>)



Les rapports pays par pays sont un bien public mondial. Il devrait être fourni et maintenu par un organisme public mondial et inclusif, et non par un club de pays riches, dont certains figurent parmi les plus grands facilitateurs de paradis fiscaux et de secrets financiers pour les entreprises.

Dans notre lettre ouverte au G20 publiée aujourd'hui avec ce rapport, nous exhortons les dirigeants du G20 à soutenir les appels mondiaux en faveur d'un nouveau rôle inclusif de l'ONU en matière de droits fiscaux et à transférer le mandat de rapports pays par pays à l'ONU, où la demande de transparence fiscale formulée par le G20 en 2013 pourra enfin être véritablement réalisée.¹¹

Le G20 peut mettre ce bien public mondial à la lumière de la démocratie aux Nations Unies, soit en demandant au comité fiscal des Nations Unies d'assumer la responsabilité des rapports pays par pays, soit en soutenant la création du Centre de surveillance des droits fiscaux aux Nations Unies par le biais d'une convention fiscale des Nations Unies.

Ce n'est qu'alors que nous pourrons obtenir la transparence fiscale dont les gouvernements et les citoyens du monde entier ont besoin de toute urgence cette année pour lutter contre le fléau du transfert de bénéfices et récupérer les centaines de milliards d'argent public que nous perdons tous chaque année.

¹¹ Voir Appendice 4 pour la lettre complète

Appendice 1

Méthodologie d'estimation des avantages des rapports publics pays par pays

De combien les sociétés du monde entier pourraient-elles bénéficier de la transparence sur les bénéfices des multinationales? En se basant sur les preuves empiriques existantes sur les effets des exigences de rapports pays par pays (CbCR) publics, nous fournissons une estimation des recettes fiscales auxquelles les gouvernements renoncent actuellement en n'exigeant pas de rapports pays par pays publics.

La plupart des grandes sociétés multinationales sont déjà obligées de soumettre un rapport pays par pays "non public" aux autorités fiscales. Le public n'a pas un accès direct à ces rapports, mais ne voit que des données agrégées (lorsque l'OCDE les publie, ce qui, comme nous le décrivons dans ce rapport, n'a pas encore eu lieu cette année). Nous analysons donc les avantages potentiels du passage d'une exigence de CbCR non publique à une exigence publique. Pour estimer les recettes fiscales supplémentaires après un tel passage, nous aimerions idéalement savoir combien de bénéfices sont transférés dans le cadre du régime non public, combien de ces bénéfices ne seraient pas transférés dans le cadre d'un régime public, et combien d'impôts seraient payés sur ces bénéfices non transférés. Cependant, en raison de la nature du régime de déclaration non publique et du phénomène lui-même, nous ne sommes pas en mesure d'estimer directement et de manière fiable ces grandeurs.

Nous nous concentrons plutôt sur la variation attendue du taux d'imposition effectif (TIE) d'une multinationale qui passe de l'obligation de déposer une déclaration non publique à une déclaration publique pays par pays. Nous multiplions ensuite cette variation attendue du TIE par le montant du bénéfice affecté par une éventuelle exigence publique de CbCR.

Tableau 1 : Estimations et sources pour estimer les avantages fiscaux du CbCR public

	Estimation	Source
Δ TIE public CbCR	3.6 p.p.	Overesch and Wolff (2021) ¹²
Δ TIE non-public CbCR	1.5 p.p.	Joshi (2020) ¹³
Δ TIE non-public-à-public CbCR	2.1 p.p.	Équation (2)
Bénéfices totaux des multinationales opérant dans les paradis fiscaux	USD 4.26 trillion	Équation (3)
Recettes fiscales récupérées	USD 89.5 billion	Équation (4)

Changement du taux d'imposition effectif

Jusqu'à présent, aucune multinationale n'est passée d'un régime non public à un régime public. Nous basons donc nos estimations sur les preuves existantes concernant (i) la variation de le TIE des banques de l'UE qui sont passées en 2014 de l'absence de CbCR à une exigence de CbCR publique, et (ii) la variation de le TIE des grandes EMN qui sont passées de l'absence de CbCR à une exigence de CbCR non publique en 2016. Pour obtenir une estimation de la façon dont le TIE devrait changer avec le passage d'un CbCR non public à un CbCR public, nous déduisons le changement de TIE associé à l'introduction d'un CbCR non public du changement de TIE associé à l'introduction d'un CbCR public:

$$\Delta TIE_{Non-public \rightarrow public} = \Delta TIE_{Public} - \Delta TIE_{Non-public} \quad (1)$$

¹² Michael Overesch and Hubertus Wolff, 'Financial Transparency to the Rescue: Effects of Public Country-by-Country Reporting in the European Union Banking Sector on Tax Avoidance*', *Contemporary Accounting Research*, 38/3 (2021), 1616–42.

¹³ Preetika Joshi, 'Does Private Country-by-Country Reporting Deter Tax Avoidance and Income Shifting? Evidence from BEPS Action Item 13', *Journal of Accounting Research*, 58/2 (2020), 333–81.

Pour estimer la variation du TIE à la suite d'un changement de réglementation, de l'absence de CbCR à une exigence publique de CbCR, nous nous appuyons sur Overesch et Wolff (2021)¹⁴ qui étudient la réaction des banques multinationales à l'exigence publique de CbCR qui a été mise en œuvre par la Commission européenne dans le cadre de la directive IV sur les exigences de fonds propres en 2014. Dans une analyse de différence dans la différence, les auteurs trouvent que les banques multinationales qui sont actives dans les paradis fiscaux augmentent leur TIE de 3,6 points de pourcentage de plus en réaction à l'exigence de déclaration, par rapport aux banques qui n'ont pas d'activités dans les paradis fiscaux.

Bien qu'elles ne soient guère comparables à une entreprise non financière moyenne, les banques multinationales sont semblables à une multinationale moyenne ayant des activités dans les paradis fiscaux en termes de caractéristiques de l'entreprise, comme la taille et les bénéfices, et constituent donc un groupe de référence approprié¹⁵. Cependant, il existe de bonnes raisons pour lesquelles les banques devraient réagir différemment des entreprises non financières aux exigences publiques en matière de CbCR. D'une part, le transfert des bénéfices pourrait être plus facile pour les banques car elles peuvent facilement manipuler les prix de transfert, comme les marges d'intérêt ou les frais de service, et choisir stratégiquement les dettes et les capitaux propres pour transférer les bénéfices¹⁶. Par conséquent, l'effet positif de la divulgation obligatoire pourrait être plus fort pour les banques, si le CbCR inhibe le transfert de bénéfices, ou plus faible, si les banques peuvent transférer des bénéfices, nonobstant leur CbCR. D'autre part, les banques sont plus fortement réglementées que les entreprises non financières¹⁷ ce qui pourrait rendre marginal l'effet supplémentaire du CbCR (c'est-à-dire l'effet qui s'ajoute à toutes les autres réglementations existantes). La valeur plus faible de leurs actifs non tangibles

¹⁴ Overesch and Wolff, 'Financial Transparency to the Rescue', 1616–42.

¹⁵ Dhammika Dharmapala and Nadine Riedel, 'Earnings Shocks and Tax-Motivated Income-Shifting: Evidence from European Multinationals', *Journal of Public Economics*, 97 (2013), 95–107.

¹⁶ Julia Merz and Michael Overesch, 'Profit Shifting and Tax Response of Multinational Banks', *Journal of Banking & Finance*, 68 (2016), 57–68.

¹⁷ Ross Levine, *The Corporate Governance of Banks: A Concise Discussion of Concepts and Evidence* (2004), MMMCDIV.

devrait également entraver le transfert de bénéfices. Dans l'ensemble, il est probable que les entreprises financières et non financières ont accès à des canaux de transfert de bénéfices. Nous ne prenons donc pas position sur lequel de ces mécanismes possibles domine. Au lieu de cela, nous conservons les 3,6 points de pourcentage comme notre meilleure estimation de la façon dont les multinationales ayant des activités dans des paradis fiscaux adaptent leur TIE en réponse à un changement de réglementation, passant d'une absence d'exigences de CbCR à des exigences publiques.

Pour estimer le changement de le TIE suite au passage d'une réglementation sans CbCR à des exigences de CbCR non publiques, nous nous basons sur les estimations fournies par Joshi (2020)¹⁸, qui analyse l'effet de l'introduction du CbCR non public pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires de 750 millions de dollars US ou plus dans l'Union européenne en 2016. Son estimation de la différence dans la différence compare la variation des TIE des entreprises tenues de fournir des rapports CbCR non publics avec celles qui ne sont pas affectées par la réglementation. L'estimation suggère que les multinationales affectées paient entre 1 et 2 points de pourcentage de TIE plus élevés après l'introduction de la règle, par rapport aux entreprises témoins non affectées. Pour notre calcul, nous prenons la valeur moyenne de cette estimation et supposons que le passage d'un CbCR non public à un CbCR non public entraîne une augmentation des TIE de 1,5 point de pourcentage.

Nous pouvons maintenant estimer le changement d'TIE pour les entreprises ayant des opérations dans des paradis fiscaux lorsque les exigences de CbCR non publiques sont remplacées par des exigences de CbCR publiques:

$$\Delta TIE_{Non-public \rightarrow Public} = 3.6 p.p. - 1.5 p.p. = 2.1 p.p. \quad (2)$$

Bénéfices affectés par la mise en œuvre du CbCR public

¹⁸ Joshi, 'Does Private Country-by-Country Reporting Deter Tax Avoidance and Income Shifting?', 333–81.

Les bénéfices mondiaux des multinationales ont été estimés par la Justice Fiscale: État des Lieux 2021¹⁹ pour s'élever à 4,7 trillions de dollars américains au cours de l'année pour laquelle les dernières données disponibles sont disponibles, c'est-à-dire 2017. Notre analyse se limite aux bénéfices réalisés par les multinationales qui opèrent dans les paradis fiscaux. Le secteur bancaire: les données d'Overesch et Wolff (2021)²⁰ suggère que 90,6% de tous les profits des banques multinationales sont réalisés par des banques qui opèrent dans un paradis fiscal. De même, nous supposons que 90,6% des bénéfices totaux de toutes les multinationales sont réalisés par des entreprises opérant dans des paradis fiscaux. La valeur en dollars américains des bénéfices mondiaux des entreprises opérant dans des paradis fiscaux est donc la suivante:²¹

$$\begin{aligned} \text{Profits}_{MNEs \text{ in tax havens}} &= 90.6\% \times \text{USD } 4.7 \text{ trillion} \\ &= \text{USD } 4.26 \text{ trillion} \quad (3) \end{aligned}$$

Recettes fiscales supplémentaires provenant du CbCR public

En multipliant les bénéfices estimés des multinationales opérant dans des paradis fiscaux par la variation attendue de leur TIE après l'introduction du CbCR public, on obtient une estimation des recettes fiscales supplémentaires résultant de la mise en œuvre du CbCR public:

$$\begin{aligned} \Delta \text{Recettes fiscales}_{Non-public \rightarrow public} &= 2.1\% \times \text{USD } 4.26 \text{ trillion} \\ &= \text{USD } 89.5 \text{ billion} \quad (4) \end{aligned}$$

Les recettes fiscales supplémentaires de 89,5 milliards de dollars US représentent 28,5 % des pertes fiscales dues au

¹⁹ Global Alliance for Tax Justice, Public Services International, and Tax Justice Network, *The State of Tax Justice: 2021* (16 Novembre 2021) <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_ENGLISH.pdf> [accessed 7 Mai 2022].

²⁰ Overesch and Wolff, 'Financial Transparency to the Rescue', 1616–42.

²¹ Nous excluons de notre analyse les bénéfices des banques qui sont soumises au CbCR public depuis 2014 (382 millions USD). Comme elles avaient déjà déposé des rapports pays par pays publics dans le cadre de la réforme de 2014, le changement de 2016 ne les a pas affectées.



transfert de bénéfices, qui sont estimées à plus de 312 milliards de dollars US par Justice Fiscale: État des Lieux 2021²².

²² Global Alliance for Tax Justice, Public Services International, and Tax Justice Network, *The State of Tax Justice: 2021*.

Appendice 2 - Lettre au Secrétaire général de l'OCDE

14 Octobre 2022



Tax Justice Network Ltd
C/O Godfrey Wilson Ltd,
5th Floor Mariner House,
62 Prince Street,
Bristol, England BS1 4QD
Company No 05327824

Date:
14 Octobre 2022

To:
Secretary-General Mathias
Cormann, Organisation for
Economic Cooperation and
Development

Address:
2, rue André Pascal, 75016
Paris, France

via email

Cher Secrétaire Général Cormann,

Rapports pays par pays sur les abus fiscaux des entreprises

Je vous écris pour vous faire part de mes graves préoccupations concernant la gestion problématique par l'OCDE d'un bien public mondial : les rapports pays par pays des entreprises multinationales. Ces préoccupations, exposées ci-dessous, concernent l'incapacité à garantir la robustesse technique de la norme de l'OCDE et l'incapacité à rendre publiques les données agrégées en temps voulu ou de manière régulière.

Contexte et importance des données

Dans les rapports sur l'état de la justice fiscale publiés conjointement par Tax Justice Network, l'Alliance mondiale pour la justice fiscale et l'Internationale des Services Publics, nous avons utilisé les données disponibles pour identifier les abus fiscaux des entreprises qui entraînent des pertes fiscales annuelles de plus de 300 milliards de dollars dans le monde, et des flux financiers illicites de plus de mille milliards de dollars.¹ Ces pertes de revenus sapent les gouvernements et les services publics dans le monde entier. On estime que, chaque année, 17 millions de personnes supplémentaires pourraient bénéficier de l'accès à l'eau propre et 34 millions de l'accès aux soins médicaux de base, si les pertes de revenus dues à l'abus fiscal mondial (entreprises et particuliers) étaient inversées. Sur une période de dix ans, ces gains permettraient d'éviter 600 000 décès d'enfants et 73 000 décès maternels².

Le Tax Justice Network estime que nos systèmes fiscaux et financiers sont nos outils les plus puissants pour créer une société juste qui accorde une importance égale aux besoins de chacun. Mais sous la pression des géants de l'entreprise et des super riches, nos gouvernements ont programmé ces systèmes pour donner la priorité aux plus riches sur tous les autres, en plaçant le secret financier et les paradis fiscaux au cœur de notre économie mondiale. Ces pratiques alimentent les inégalités, favorisent la corruption et sapent la démocratie. Nous travaillons

¹ GATJ, PSI & TJN, 2021, State of Tax Justice 2021, London: Tax Justice Network, <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2021/>.

² TJN, 2021, *Tax Justice and Human Rights: The 4 Rs and the realisation of rights*, London: Tax Justice Network, <https://taxjustice.net/reports/tax-justice-human-rights-the-4-rs-and-the-realisation-of-rights/>.

www.taxjustice.net

info@taxjustice.net

[@TaxJusticeNet](https://twitter.com/TaxJusticeNet)

+44 (0) 300 302 0062



à réparer ces injustices en inspirant et en équipant les personnes et les gouvernements pour qu'ils reprogramment leurs systèmes fiscaux et financiers.

Un élément de l'approche du Tax Justice Network, depuis sa création officielle en 2003, a été de promouvoir une série de mesures désormais communément appelées l'ABC de la transparence fiscale :

- L'échange automatique d'informations sur les comptes financiers ;
- La transparence de la propriété effective par le biais de registres publics ; et
- Rapports pays par pays, rendus publics par les multinationales..

Comme vous le savez peut-être, l'OCDE s'est initialement opposée à chacune de ces mesures, les jugeant irréalistes, mais en l'espace d'une décennie, chacune d'entre elles a été adoptée, en principe du moins, par les groupes de pays du G8 et du G20 (à l'époque) dans le cadre de l'agenda politique mondial à partir de 2013.

L'instruction du G20 à l'OCDE d'élaborer une norme pour les rapports pays par pays des multinationales a donné lieu à ce que l'on pourrait raisonnablement décrire comme la seule réalisation concrète du premier processus d'érosion de la base et de transfert de bénéfices (le plan d'action BEPS, 2013-2015). Le G20 a fixé un objectif unique à l'OCDE, à savoir, la réduction du décalage entre le lieu où les multinationales déclarent leurs bénéfices et le lieu de leur activité économique réelle.

Les rapports pays par pays exigent des groupes multinationaux qu'ils révèlent l'étendue et la nature du décalage de leurs bénéfices, et créent des conditions de concurrence équitables en matière de transparence avec les entreprises nationales autonomes qui publient des comptes annuels. Ainsi, l'obligation pour les multinationales de communiquer ces données constitue une mesure de responsabilisation pour l'OCDE, afin de démontrer tout progrès réalisé dans la réduction du désalignement ; et pour les multinationales et les autorités fiscales, afin d'être tenues responsables par le public de la réduction des abus fiscaux. Elle permet également de rendre des comptes aux investisseurs, qui ont tendance à souffrir d'une plus grande volatilité sans augmentation du rendement lorsque les entreprises appliquent des taux d'imposition effectifs plus faibles;³ et aux travailleurs, qui sont contraints de négocier en étant désavantagés lorsque la véritable rentabilité de leurs opérations est cachée.

Le Tax Justice Network a accueilli avec enthousiasme la norme de l'OCDE pour les rapports pays par pays, qui suit de près le

³ Brooks, Godfrey, Hillenbrand & Money, 2016, 'Do investors care about corporate taxes?', *Journal of Corporate Finance* 38, pp.218-248, <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2016.01.013>.





projet original de norme comptable internationale que nous avons promu depuis 2003.⁴ Nous avons toutefois relevé deux problèmes importants : la robustesse technique de la norme et la disponibilité très limitée des données.

Défauts techniques de la norme de l'OCDE

La norme de l'OCDE n'est pas à la hauteur de la proposition initiale du Tax Justice Network, et ce, de trois manières principales. Premièrement, elle exclut des variables clés sur l'activité des multinationales : le chiffre d'affaires et le nombre d'employés sont inclus, mais la masse salariale et les actifs corporels ont été abandonnés. Deuxièmement, elle exclut les mesures de l'activité intragroupe qui sont essentielles pour comprendre le transfert de bénéfices : les ventes intragroupes sont incluses (mais pas les achats), tandis que les redevances et les intérêts intragroupes sont exclus.

La troisième et puissante critique de la norme de l'OCDE concerne la définition des variables. D'une part, on a laissé aux pays et aux multinationales une marge de manœuvre inutile pour varier leur approche. D'autre part, les définitions qui sont clairement données ne sont pas solides d'un point de vue comptable. Le plus flagrant est le traitement des dividendes et des accords de financement, qui a conduit à ce que les mesures standard de l'OCDE sur les bénéfices mondiaux divergent sensiblement, parfois de plusieurs dizaines de milliards, de ce qui serait indiqué dans les comptes annuels des mêmes entreprises ou dans la norme très respectée de la Global Reporting Initiative (GRI), "Tax : 207", qui est de plus en plus adoptée pour les rapports volontaires.

L'OCDE s'était engagée à réexaminer sa norme après cinq ans du plan d'action BEPS, et a donc organisé une consultation publique en 2020. La réponse a été massive, les investisseurs et les gestionnaires d'actifs représentant des milliers de milliards de dollars d'actionariat s'alignant presque unanimement sur les positions décrites ici, et appelant l'OCDE à converger vers la norme GRI.⁵

À notre connaissance, quelque deux ans et demi plus tard, l'OCDE n'a ni conclu son examen ni répondu à ces demandes claires des parties prenantes.

L'OCDE ne parvient pas à rendre les données disponibles

L'autre préoccupation majeure concerne les limites que l'OCDE a créées pour l'accès aux données. Plutôt que de suivre la

⁴ Pour une discussion plus détaillée de l'histoire et du développement de cet outil important, voir Cobham, Janský and Meinzer, 2018, 'A half century of resistance to corporate disclosure', *Transnational Corporations* 25(3), https://unctad.org/system/files/official-document/djaeia2018d5a2_en.pdf.

⁵ Voir le résumé des soumissions à l'adresse suivante 'Investors demand OECD tax transparency', 2020, *Tax Justice Network blog*, <https://www.taxjustice.net/2020/03/19/investors-demand-oecd-tax-transparency/>.





proposition initiale du Tax Justice Network, qui prévoyait la publication annuelle des données relatives aux entreprises, l'OCDE a élaboré une alternative beaucoup plus complexe et opaque. Celle-ci implique que les données ne soient fournies qu'à titre privé, aux autorités fiscales. Pire encore, les données ne doivent être fournies qu'à l'autorité fiscale du pays d'origine ; et tout un mécanisme d'échange d'informations a été construit pour permettre l'accès à certaines autres autorités fiscales.

Comme l'indique clairement chaque année le rapport des Nations unies sur le financement du développement durable,⁶ ce sont presque exclusivement les autorités des pays membres de l'OCDE qui peuvent accéder à ces données – en dépit du fait que ce sont les pays à faible revenu, et non les membres à revenu élevé de l'OCDE, qui perdent la plus grande part de leurs revenus à cause de l'abus de l'impôt sur les sociétés.⁷

La préoccupation la plus immédiate concernant la gestion des rapports pays par pays par l'OCDE concerne toutefois les données agrégées que l'organisation a accepté de publier. À partir de la première année d'adoption généralisée des exigences de déclaration dans le cadre de BEPS, soit 2016, l'OCDE s'est engagée à rassembler les déclarations agrégées des entreprises dans chacun des États membres participants et dans d'autres pays, et à les publier dans le cadre de ses "Statistiques sur l'impôt des sociétés". Ces données agrégées ne permettent pas d'identifier les transferts de bénéfices des entreprises individuelles, mais fournissent un aperçu plus clair que toute autre source des écarts au niveau des juridictions.

Les données les plus récentes révèlent, par exemple, que les pays membres de l'OCDE et leurs dépendances sont responsables de sept dollars sur dix perdus dans le monde en raison de l'abus de l'impôt sur les sociétés (voir Justice Fiscale : État des Lieux 2021). Les données agrégées sont également cruciales pour les pays qui n'ont pas un bon accès aux rapports au niveau des entreprises pour pouvoir évaluer l'impact probable des réformes fiscales proposées. Sans cela, les gouvernements, leurs parlements et leurs citoyens sont invités à "signer un chèque en blanc" lorsque l'OCDE leur soumet des propositions non quantifiées.

La première année de données, sur les activités des entreprises en 2016, devait initialement être publiée en même temps que les statistiques sur l'impôt sur les sociétés en janvier 2020, mais elle a été reportée à juillet 2020. La deuxième année de données, sur les activités des entreprises en 2017, a été publiée en juillet 2021.

⁶ See Table III.A.3: Participation in international tax cooperation instruments, in e.g. FSDR 2022: <https://developmentfinance.un.org/fsdr2022>.

⁷ See *State of Tax Justice* reports, and international academic research surveyed in chapter 4 of Cobham & Janský, 2020, *Estimating Illicit Financial Flows: A Critical Guide to the Data, Methodologies, and Findings*, Oxford University Press: Oxford, UK, available in open access via <https://global.oup.com/academic/product/estimating-illicit-financial-flows-9780198854418?cc=es&lang=en&#>.





La troisième année de données n'a pas encore été publiée. À titre de comparaison, les États-Unis publieront unilatéralement en novembre les données agrégées des rapports pays par pays pour leurs multinationales, pour l'année 2020 - ce qui leur donne deux années d'avance sur l'OCDE, malgré l'engagement de cette dernière à fournir ce bien public mondial.⁸

Si les données de l'OCDE n'étaient publiées qu'en 2023, cela entraînerait un retard de cinq ans et limiterait encore plus gravement la pertinence des informations, ainsi que la responsabilité de l'OCDE et des autres acteurs en matière de lutte contre l'abus de l'impôt sur les sociétés.

Le personnel de l'OCDE chargé des rapports pays par pays a fait preuve d'un engagement précieux en veillant à ce que les pays membres coopèrent et à ce que des données agrégées soient disponibles. Il est clair, cependant, que l'organisation n'a pas pu ou n'a pas voulu fournir les ressources nécessaires pour que ce rôle puisse être joué efficacement. Ceci est malheureusement conforme à l'incapacité de l'OCDE à soutenir la publication des données au niveau des entreprises dès le départ, ou même à garantir l'accès de toutes les autorités fiscales.

En conséquence, l'OCDE est distancée par des pays comme les États-Unis qui publient régulièrement et en temps voulu des données agrégées, par l'UE qui a décidé d'exiger la publication directe de données importantes au niveau de l'entreprise et par l'adoption croissante et volontaire de la norme GRI par les entreprises.

En 2021, le Groupe d'experts de haut niveau des Nations unies sur la responsabilité financière internationale, la transparence et l'intégrité (FACTI) a appelé à la création d'un Centre de surveillance des droits d'imposition "pour collecter et diffuser des données nationales agrégées et détaillées sur la fiscalité et la coopération fiscale à l'échelle mondiale", soulignant qu'"un organisme à composition universelle est nécessaire pour mettre des données détaillées à la disposition de l'analyse et de la recherche" et que "le strict minimum pour commencer à s'attaquer à l'ampleur de l'évasion et de la fraude fiscales est d'obtenir des données annuelles cohérentes à l'échelle mondiale."⁹

Malheureusement, il est clair que l'OCDE ne respecte pas ce "strict minimum". En outre, les performances de l'OCDE se sont détériorées au fil du temps, de sorte qu'il n'est pas possible d'affirmer qu'il s'agit là de problèmes à résoudre rapidement : après tout, cela fait près de 10 ans que le G20 a confié à l'organisation le mandat de produire des rapports pays par pays.

⁸ Voir <https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/activities-us-multinational-enterprises-mnes> - la publication des données pour 2020 est prévue pour 18 Novembre 2022.

⁹ FACTI Panel, 2021, *Financial Integrity for Sustainable Development*, UN: New York, https://factipanel.org/docpdfs/FACTI_Panel_Report.pdf.





L'incapacité de l'OCDE à garantir la publication fiable et en temps voulu de données agrégées pays par pays constitue un obstacle direct à la responsabilisation des décideurs politiques nationaux et de l'OCDE elle-même en matière de réduction des abus fiscaux des entreprises. C'est également un obstacle majeur pour les pays à faible revenu, exclus des accords d'échange d'informations de l'OCDE, qui ne peuvent prendre des mesures ciblées contre les abus fiscaux dont ils souffrent de manière disproportionnée.

Nous reconnaissons qu'en tant que Secrétaire général relativement nouveau, vous avez beaucoup d'autres choses à faire. Le processus "BEPS 2.0", qui devait à l'origine déboucher sur un accord d'ici 2020, se poursuit sans aboutir, dans un contexte de mécontentement généralisé des pays à faible revenu, qui ne sont pas associés au processus décisionnel, et de perte apparente de soutien, même de la part de grands membres de l'OCDE comme les États-Unis.

En outre, nous prenons note de l'appel lancé par la Coalition pour la transparence financière (dont Tax Justice Network est une organisation membre) en faveur d'une enquête éthique et indépendante sur les relations entre l'OCDE (et le Centre de politique et d'administration fiscales en particulier) et le secteur privé, étant donné les récentes inquiétudes concernant l'absence de garanties relatives aux "portes tournantes".¹⁰ Nous prenons également note de l'échange de lettres entre le directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE et le groupe d'experts indépendants et de rapporteurs spéciaux des Nations Unies qui ont soulevé de sérieuses questions quant au risque de violation des droits de l'homme dans le monde par les travaux de l'OCDE en matière de fiscalité.¹¹

Mais ces difficultés ne peuvent pas être une raison pour l'OCDE de ne pas remplir son mandat qui est de fournir un important bien public mondial. Bien au contraire, il est d'autant plus important, en l'absence de progrès dans l'établissement de règles, que les décideurs et le public disposent de données précises et actualisées sur l'ampleur et la nature des abus fiscaux en cours.

Il semble impératif de comprendre votre point de vue et celui de l'OCDE, ainsi que tout projet visant à remédier à ces défaillances - y compris si l'organisation soutiendrait la création d'un Centre

¹⁰ Financial Transparency Coalition, 14 October 2022, <https://financialtransparency.org/ftc-denounces-oecd-relationship-private-sector-lobbyists-calls-urgent-ethics-review/>.

¹¹ Mandates of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights; the Special Rapporteur on the right to development; the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order and the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 30 March 2022, *Letter to Pascal Saint-Amans*, AL OTH 21/2022; and Pascal Saint-Amans, 27 April 2022, *Letter to Prof Waris, Mr Alfaragi, Mr Sewanyana and Mr De Schutter*, PSA/DO(2022)44; both available via <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.





des Nations Unies pour le contrôle des droits d'imposition, qui serait chargé de ce bien public mondial.

Dans un souci de transparence et de responsabilité, cette lettre et toute réponse peuvent être rendues publiques.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Alex Cobham'.

Alex Cobham

Directeur général
Tax Justice Network



Appendice 3 - Réponse du Secrétaire général de l'OCDE au Tax Justice Network

21 Octobre 2022

ORGANISATION
FOR ECONOMIC
CO-OPERATION
AND DEVELOPMENT



ORGANISATION DE
COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

Secretary-General
Secrétaire général

Mr. Alex Cobham
Chief Executive
Tax Justice Network

MC/2022.245.cb

21 October 2022

Dear Mr. Cobham,

Thank you for your letter of 14 October, concerning aspects of country-by-country (CbC) reporting under Action 13 of the Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Action Plan, and in particular the content of a CbC report under Action 13, the current review of the minimum standard and the release of aggregated CbC reporting data. Please find below an update on the status of these important pieces of work.

The content of a CbC report and the review of Action 13

As you know, a CbC report prepared under Action 13 provides a tax administration with information to undertake a high level risk assessment of transfer pricing and BEPS-related risks posed by a multinational group to its jurisdiction. The information to be provided in a CbC report was agreed by jurisdictions participating in the BEPS project by consensus, following extensive discussions and consultation. Since 2016, a number of pieces of guidance have been agreed by the Inclusive Framework to assist groups and tax administrations in better understanding the requirements of the minimum standard, to improve consistency in the quality of CbC reporting data provided and to support its effective use by tax officials in risk assessment. Tax administrations have been further supported through the development of practical tools to assist in the analysis of CbC reporting data, a risk assessment handbook and risk assessment training.

An important aspect of ongoing work on Action 13 has been to identify areas where the data to be included in a CbC report can be improved. In some cases, issues have been able to be resolved through the publication of common errors in preparing a CbC report, or through the issuance of guidance, such as the clarification in 2019 that intragroup dividends should not be included in a jurisdiction's profit before tax. More substantive possible changes, including some of the suggestions in your letter, are being discussed by members of the Inclusive Framework as part of its review of the minimum standard and we are grateful to Tax Justice Network for the input it provided to this process. As you correctly note, it was originally intended that this review would be completed by this point. However, as I understand members of the Secretariat working on CbC reporting have described to you previously, finalisation of the review has been delayed by ongoing work on the two pillar solution to address tax challenges from the digitalisation of the economy. This is to ensure that any implications of that work for CbC reporting can also be taken into account and avoid the risk of further changes to the standard, if needed, within a reasonably short period. The outcomes of the review of Action 13 are now expected to be completed and delivered in 2023.

J..



Release of aggregated CbC reporting data

Apart from the establishment of CbC reporting under Action 13, another significant achievement of the OECD/G20 BEPS project was the work carried out under Action 11, which focussed on the measurement and monitoring of BEPS. The BEPS Action 11 Report recommended that the OECD work with members of the Inclusive Framework on BEPS (IF) to “publish on a regular basis a new Corporate Tax Statistics publication, which would compile a range of data and statistical analyses of BEPS in an internationally consistent format”, including anonymised and aggregated CbC report data collected and prepared by governments.

Since the release of the BEPS Action 11 Report, the OECD secretariat has worked closely with members of the IF to improve the quality of data available to inform governments, researchers and the broader public on the scale of BEPS and the impact of measures implemented to address BEPS. As a result of these efforts, the first edition of Corporate Tax Statistics (CTS), which included a range of new and expanded corporate tax related-data sources, was published in 2019. The first edition of CTS did not include CbC report statistics, which were not available to the OECD at that time. In 2020, the OECD published the first year of CbC report data as part of the second edition of CTS and, in 2021, published the second year of CbC report data as part of the third edition of CTS.

In your letter you expressed concerns about the prospect of the third year of CbC report data not being published until 2023. Let me reassure you that the next instalment of CbC report data - the third year of CbC report data - will be published in 2022 as part of the fourth edition of CTS. In addition, this year's CbC report data will include a significant improvement in coverage. The 2022 release of CbC report data will contain data from 47 jurisdictions, which includes data from 98% of the jurisdictions that received a sufficient number of CbC reports to provide statistics and will include anonymised and aggregated data from 6763 individual CbC reports. This represents an improvement from earlier years, where the first year of CbC report data contained data from 26 jurisdictions (accounting for 77% of the jurisdictions that received a sufficient number of CbC reports to provide statistics at the time) and included data from 3936 CbC reports. The second year of CbC report data contained data from 38 jurisdictions (accounting for 95% of the jurisdictions that received sufficient CbC reports to provide statistics at the time) and included data from 5992 CbC reports.

While some larger jurisdictions are able to provide CbC report data more easily, this is not the case for all jurisdictions. The OECD works with IF member jurisdictions, especially those preparing the statistics for the first time, to help them to understand the statistics, to carry out appropriate data cleaning, and to ensure data quality. This is particularly challenging for many smaller jurisdictions facing capacity constraints, who in some cases have committed relatively significant levels of resources in order to provide their data and participate in this project as part of their commitment to improving the tax transparency of MNEs.

In the coming years, the OECD will continue to expand the coverage and timeliness of CbC report data. In August this year, the IF agreed that next year's release of CTS would simultaneously include two years of CbC report data to improve the timeliness of the data and at the same time new agreed reporting guidance allows jurisdictions to provide additional detail on the breakdown of MNE activity by the effective tax rates of MNE subsidiaries where possible under their confidentiality standards. Ongoing work is proceeding to also improve the granularity of the data, while respecting national confidentiality standards. These improvements will further enhance the quality of the anonymised and aggregated CbC report data published and greatly improve the available data to support future research, including by Tax Justice Network.

Kind regards,

Mathias Cormann

Appendice 4 - Lettre ouverte aux dirigeants du G20

15 Novembre 2022



Tax Justice Network Ltd
C/O Godfrey Wilson Ltd,
5th Floor Mariner House,
62 Prince Street,
Bristol, England BS1 4QD
Company No 05327824

Date:
15 Novembre 2022

To:
G20 Chefs d'État et de
gouvernement

Chers dirigeants du G20,

Lettre ouverte:
L'OCDE ne remplit pas les mandats du G20

Compte tenu de l'importance accordée par le G20 aux questions de fiscalité internationale et du rôle moteur joué par la nouvelle présidence tournante qu'occupe l'Inde dans le renforcement des travaux sur les questions fiscales aux Nations Unies, je vous écris au nom du Tax Justice Network pour vous faire part des graves préoccupations que suscitent la gestion problématique par l'OCDE des règles fiscales internationales et d'un bien public mondial qui lui a été confié par le G20 en 2013 : les rapports pays par pays des entreprises multinationales.

Ces préoccupations, exposées ci-dessous, concernent l'incapacité à garantir la robustesse technique de la norme de l'OCDE ; l'incapacité à rendre publiques les données agrégées en temps voulu ou de manière régulière, comme l'a demandé le G20 ; l'incapacité à fournir des données publiques au niveau des entreprises, qui, selon les estimations, permettraient de réduire de plus de 89 milliards de dollars les pertes de revenus dues aux abus fiscaux des entreprises ; et enfin, l'incapacité de l'OCDE à garantir que l'organisation elle-même puisse être tenue responsable du faible niveau des progrès réalisés.

Le Tax Justice Network estime que nos systèmes fiscaux et financiers sont nos outils les plus puissants pour créer une société juste qui accorde une importance égale aux besoins de chacun. Sous la pression Des Grandes multinationales et des super riches, nos gouvernements ont programmé ces systèmes pour donner la priorité aux plus riches sur tous les autres, en plaçant le secret financier et les paradis fiscaux au cœur de l'économie mondiale. Ces pratiques alimentent les inégalités, favorisent la corruption et sapent la démocratie. Nous travaillons à réparer ces injustices en inspirant et en équipant les personnes et les gouvernements pour qu'ils reprogramment leurs systèmes fiscaux et financiers.

[Les pertes fiscales mondiales et une mesure de responsabilisation essentielle](#)

www.taxjustice.net

info@taxjustice.net

[@TaxJusticeNet](https://twitter.com/TaxJusticeNet)

+44 (0) 300 302 0062



Le G20 a franchi une étape importante en demandant en 2013 à l'OCDE (l'Organisation de coopération et de développement économiques) d'élaborer une norme pour les rapports pays par pays. Cette mesure, à laquelle l'OCDE s'était longtemps opposée, a pour objectif de mettre en évidence et de réduire le décalage entre le lieu où les multinationales déclarent leurs bénéfices et le lieu de leur activité économique réelle.

On estimait à l'époque que cette pratique (communément appelée "transfert de bénéfices"), que les rapports pays par pays étaient spécifiquement conçus pour mettre en évidence, coûtait aux pays des milliards de dollars en pertes de recettes fiscales. Ces estimations se sont avérées exactes lorsque l'OCDE a finalement publié deux séries de données de rapports pays par pays sept ans plus tard, en 2020 et en 2021, permettant l'évaluation la plus précise à ce jour.

Le Tax Justice Network a analysé ces données dans les rapports sur l'état de la justice fiscale, publiés conjointement en 2020 et 2021 avec l'Alliance mondiale pour la justice fiscale et l'Internationale des services publics, pour révéler que les transferts de bénéfices que réalisent les multinationales à l'étranger coûtent aux pays du monde entier plus de 300 milliards de dollars américain en pertes fiscales annuelles, et génère plus de mille milliards de dollars de flux financiers illicites chaque année.¹

Ces pertes de revenus sapent les gouvernements et les services publics dans le monde entier. On estime que, au niveau mondial, si les pertes de revenus perdus en abus fiscal (entreprises et particuliers) avaient été récupérées, chaque année 17 millions de personnes supplémentaires pourraient bénéficier de l'accès à l'eau propre et 34 millions pourraient avoir access à des soins de santé de base. Sur une période de dix ans, ces gains permettraient d'éviter 600 000 décès d'enfants et 73 000 décès.²

Des données annuelles cohérentes soutiennent la pression constante en faveur de la réforme des règles internationales afin de réduire les coûts de l'abus fiscal des entreprises, et aident les autorités fiscales à cibler les cas les plus flagrants. Toutefois l'OCDE n'a pas réussi à remplir cet important mandat de multiples façons.

Les multiples échecs de l'OCDE

Cette année, alors que les populations et les gouvernements du monde entier subissent la pression d'une crise mondiale du coût

¹ GATJ, PSI & TJN, 2021, *State of Tax Justice 2021*, London: Tax Justice Network, <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2021/>.

² TJN, 2021, *Tax Justice and Human Rights: The 4 Rs and the realisation of rights*, London: Tax Justice Network, <https://taxjustice.net/reports/tax-justice-human-rights-the-4-rs-and-the-realisation-of-rights/>.



de la vie, l'OCDE n'a pas publié en temps voulu les rapports pays par pays. Sans ces données de transparence, ni le Tax Justice Network ni aucune autre organisme de recherche indépendante ne peut évaluer combien chaque gouvernement perd en raison de l'abus fiscal des multinationales, ni les progrès réalisés pour réduire les pertes fiscales ces dernières années.

Le fait que l'OCDE n'ait pas publié ces données de transparence en temps voulu, comme l'avait demandé le G20, est inacceptable et d'autant plus problématique que les gouvernements sont aujourd'hui confrontés à une urgence accrue en matière de recettes. Depuis neuf ans que le G20 a demandé à l'OCDE de collecter et de rendre publique des données sur les rapports pays par pays, l'OCDE n'a publié à ce jour que deux années de données - dont la plus récente concerne l'année 2017.

Cet échec constitue un obstacle important pour la responsabilité des gouvernements, y compris du G20, et des entreprises multinationales - mais il est absolument fatal pour la propre responsabilité de l'OCDE.

Tout d'abord, l'absence de données ne permet pas d'évaluer de manière cohérente si des progrès ont été réalisés dans le cadre de l'initiative BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) qui est sur le point d'entrer dans sa dixième année. L'objectif unique fixé par le G20 lorsqu'il a lancé le BEPS en 2012-2013 c'était que l'OCDE réduise le décalage entre le lieu de l'activité économique réelle des multinationales et celui où elles déclarent leurs bénéfices. Grâce à son contrôle unique les données pays par pays, seulement l'OECD est en mesure d'évaluer l'étendue du problème.

L'OCDE manque ainsi à ses propres engagements et empêche également toute autre partie prenante de le faire. Mais l'analyse existante, qui utilise des sources de données alternatives, montre que, loin de freiner les abus fiscaux des entreprises, BEPS a, en fait, permis à ces derniers de se développer plus fortement.³

Deuxièmement, l'incapacité de l'OCDE à assurer la publication des données en temps voulu a fait que les pays ne sont pas en mesure d'évaluer les répercussions sur les recettes des propositions de l'organisation en matière de réformes fiscales internationales, qui résultent elles aussi d'un mandat du G20. Pour les pays non membres de l'OCDE, le manque de données est particulièrement criant. On demande en effet à ces pays du "Cadre inclusif" de signer un chèque en blanc : ils renoncent à des droits fiscaux connus en échange de recettes totalement incertaines dans le cadre des propositions de l'OCDE. Malgré son accès unique aux données, l'OCDE a refusé à tout moment de

³ Wier, L. & Zucman, G. (2022), 'Global profit shifting, 1975–2019', *WIDER Working Paper* 2022/121, Helsinki: UNU-WIDER: <https://www.wider.unu.edu/publication/global-profit-shifting-1975%E2%80%932019>.



publier des évaluations des recettes au niveau des pays, ce qui n'est, peut-être, pas surprenant puisque toutes les évaluations indépendantes indiquent que les pays à faible revenu sont ceux qui bénéficieront le moins des propositions.⁴

Mais le fait de ne pas publier en temps voulu et régulièrement n'est pas la seule façon dont l'OCDE a mal géré le mandat de rapports pays par pays. Le troisième échec est l'incapacité à développer et à mettre à niveau une norme technique robuste pour garantir des données de haute qualité. Le Tax Justice Network a accueilli chaleureusement la norme de l'OCDE pour les rapports pays par pays en 2015, qui suit de près le projet de norme comptable original que nous avons promu depuis 2003.⁵ Nous avons cependant noté des problèmes importants dans la robustesse technique de la norme et la disponibilité très limitée des données.

Le plus important est une concession faite par l'OCDE dans la norme qui permet aux sociétés multinationales de divulguer leurs rapports pays par pays de manière privée aux autorités fiscales, au lieu de les rendre publics comme le proposaient initialement les partisans de la mesure de transparence. Selon la norme de l'OCDE, les autorités fiscales sont tenues d'anonymiser les rapports avant de les communiquer à l'OCDE, qui agrège ensuite les données et les publie. L'anonymat concédé aux multinationales, avons-nous fait valoir à l'époque, annulait l'objectif et sapait l'efficacité des rapports pays par pays.

L'OCDE s'était engagée à revoir sa norme après cinq ans de mise en oeuvre du plan d'action BEPS, et a donc organisé une consultation publique en 2020. La réponse a été massive, les investisseurs et les gestionnaires d'actifs représentant des milliers de milliards de dollars d'actionariat s'alignant pour demander que les données soient rendues publiques et que l'OCDE converge vers la norme de référence, celle de la Global Reporting Initiative.⁶ Deux ans et demi plus tard, l'OCDE n'a ni conclu son examen ni répondu à ces demandes claires des parties prenantes.

⁴ Cela inclut le travail des chercheurs du Centre Sud et du Fonds monétaire international, par exemple. Voir Ovonji-Odida, I., Grondona, V. & Chowdhary, A., 2022, 'Two Pillar Solution for Taxing the Digitalized Economy: Policy Implications and Guidance for the Global South', *South Centre Research Paper* 161: <https://www.southcentre.int/research-paper-161-26-july-2022/>; and Dabla-Norris, E., et al., 2021, 'Digitalization and Taxation in Asia', *IMF Departmental Paper* 2021/017, <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/13/Digitalization-and-Taxation-in-Asia-460120>.

⁵ For a more detailed discussion of the history and development of this important tool, see Cobham, Janský and Meinzer, 2018, 'A half century of resistance to corporate disclosure', *Transnational Corporations* 25(3), https://unctad.org/system/files/official-document/diaeia2018d5a2_en.pdf.

⁶ See summary of submissions at 'Investors demand OECD tax transparency', 2020, Tax Justice Network blog, <https://www.taxjustice.net/2020/03/19/investors-demand-oecd-tax-transparency/>.





Les coûts de l'échec

L'expérience acquise avec des normes plus limitées en matière de publications de rapports pays par pays, y compris pour les institutions financières opérant dans l'Union Européenne, a fourni une base de preuves sur les avantages que représente la transparence. On a constaté que les banques ayant des opérations dans des juridictions identifiées comme des paradis fiscaux augmentaient leur paiement d'impôts de 3,6 points de pourcentage une fois que la déclaration publique était exigée, en comparaison aux banques n'ayant pas recours aux paradis fiscaux.

On estime également que même la préparation à titre privé des rapports pays par pays peut augmenter l'impôt payé de 1,5 point de pourcentage. On peut donc réduire en conséquence le rendement de la publication des rapports de l'OCDE, ce qui implique une augmentation de 2,1 points de pourcentage de l'impôt payé. Ce niveau de réponse impliquerait un rendement minimum de 89 milliards de dollars US à travers la réduction des abus fiscaux des entreprises, simplement en exigeant la publication des données de l'OCDE. Cette réduction représente 28,5 % des 312 milliards de livres sterling d'impôts que les pays du monde entier ont perdus en raison de l'abus fiscal transfrontalier des entreprises en une seule année, selon notre analyse des données agrégées de l'OCDE pour 2017.

En d'autres termes, le fait d'exiger que les rapports pays par pays soient divulgués publiquement plutôt que de manière privée rend la mesure plus de deux fois plus efficace, et peut empêcher la perte de 1 dollar de revenus fiscaux sur 4, en raison d'abus fiscaux transfrontaliers des entreprises.

En intégrant la concession de l'anonymat dans sa norme, l'OCDE a laissé tomber les gouvernements du monde entier et leur a fait perdre des milliards de dollars de revenus chaque année.

Le Tax Justice Network, et bien d'autres, ont soulevé ces questions à plusieurs reprises au fil des ans, et plus récemment dans une lettre ouverte envoyée en octobre 2022 au nouveau Secrétaire général de l'OCDE, Mathias Cormann, par le Tax Justice Network, qui décrit en détail ces échecs. Dans sa réponse, M. Cormann n'a pas fourni de garanties suffisantes que ces problèmes seront résolus. Si nous saluons l'engagement de l'OCDE à réduire partiellement le délai de publication de ses données agrégées, cela ne résout pas les questions plus larges de la qualité des données ou de l'équité d'accès, et nous demandons instamment au G20 de revoir le mandat de l'OCDE.

L'OCDE a été laissée pour compte...

Le personnel de l'OCDE travaillant sur les rapports pays par pays a fait preuve d'un engagement précieux pour s'assurer que les



pays membres coopèrent et que les données des rapports pays par pays sont disponibles. Il est clair, cependant, que l'organisation n'a pas pu ou voulu fournir les ressources nécessaires pour que ce rôle puisse être joué efficacement.

En conséquence, l'OCDE est laissée à la traîne - par des pays comme les États-Unis et l'Espagne qui publient régulièrement et beaucoup plus rapidement des données agrégées, par l'UE qui a décidé d'exiger la publication directe de données importantes au niveau des entreprises, par l'Australie qui exige désormais que les multinationales publient l'intégralité de leurs rapports pays par pays et par l'adoption croissante et volontaire de la norme GRI, beaucoup plus robuste sur le plan technique.

En 2021, le Groupe d'experts de haut niveau des Nations Unies sur la responsabilité financière internationale, la transparence et l'intégrité (FACTI) a appelé à la création d'un Centre de suivi des droits d'imposition "pour collecter et diffuser des données nationales globales et détaillées sur la fiscalité et la coopération fiscale à l'échelle mondiale", indiquant qu'"un organisme à composition universelle est nécessaire pour mettre des données détaillées à disposition pour l'analyse et la recherche" et que "le strict minimum pour commencer à s'attaquer à l'ampleur de l'évasion et de la fraude fiscales est d'obtenir des données annuelles cohérentes à l'échelle mondiale".

Malheureusement, il est clair que l'OCDE ne respecte pas ce "strict minimum". De plus, les performances de l'OCDE se sont détériorées au fil du temps, ne respectant pas ses propres délais de publication des rapports pays par pays et ne le faisant pas du tout jusqu'à présent en 2022. Il n'est pas possible d'affirmer qu'il s'agit de problèmes initiaux à surmonter : après tout, cela fait près de 10 ans que le G20 a confié à l'organisation le mandat de publier des rapports pays par pays.

...et le monde se tourne vers l'ONU - le G20 doit en faire autant

Il n'est donc pas surprenant que les pays du monde entier se tournent déjà vers l'ONU. Le mois dernier, le G77 a soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies un projet de résolution visant à transformer le comité fiscal des Nations Unies en un organe intergouvernemental doté de pouvoirs plus étendus, tandis que le Groupe africain a proposé une résolution visant à entamer des négociations sur une convention fiscale des Nations Unies, comme le demande la déclaration des ministres des finances de la Commission Economique pour L'Afrique de mai 2022. Le secrétaire général des Nations Unies, António Guterres, a annoncé son soutien à de telles négociations,⁷ et les projets de propositions démontrent qu'une convention pourrait exiger la publication de rapports pays par pays dans le monde entier et

⁷ <https://taxjustice.net/press/un-secretary-general-signals-support-for-un-tax-convention/>



également mettre en place le Centre de suivi des droits fiscaux proposé par le panel FACTI.

Nous exhortons les dirigeants du G20 à soutenir les appels mondiaux en faveur d'un nouveau rôle inclusif de l'ONU en matière de droits fiscaux et à transférer le mandat de rapports pays par pays à l'ONU, où la demande de transparence fiscale formulée par le G20 en 2013 pourra enfin être pleinement réalisée.

Le G20 a eu raison d'exiger la création de rapports pays par pays, en reconnaissant la nécessité et la valeur de ce bien public mondial. Le G20 a également raison de rester très préoccupé par l'ampleur et les dégâts causés par les abus fiscaux des entreprises. Mais même le pays membre de l'OCDE le plus optimiste doit reconnaître que l'organisation n'a pas réussi à fournir le bien public mondial que représente le rapport pays par pays, ni à offrir un forum pour l'établissement de règles fiscales qui soit inclusif ou efficace.

Nous demandons maintenant au G20 d'inscrire ce bien public mondial dans le cadre de la démocratie à l'ONU, en soutenant les résolutions du G77 et du Groupe africain, en demandant au comité fiscal de l'ONU d'assumer la responsabilité des données des rapports pays par pays et/ou en soutenant la création du Centre de surveillance des droits fiscaux par le biais d'une convention fiscale de l'ONU, et en soutenant la création d'un organisme fiscal intergouvernemental véritablement inclusif sous les auspices de l'ONU.

Ce n'est qu'alors que nous pourrions obtenir la transparence et la responsabilité fiscales dont les gouvernements du monde entier ont besoin de toute urgence pour mettre fin au problème du transfert de bénéficiaires et récupérer les centaines de milliards de recettes fiscales qu'ils perdent chaque année.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués,



Alex Cobham
Directeur général
Tax Justice Network



Appendice 5 - Calendrier des événements 2023

Décembre 2022

9 Décembre 2022 - International Anti-Corruption Day

9-11 Décembre 2022 - [African Economic Conference](#), Mauritius

10 Décembre 2022 - International Human Rights Day

12 Décembre 2022 - International Universal Health Coverage Day

12-14 Décembre 2022 - [Effective Development Co-operation Summit](#), Geneva, Switzerland

Janvier 2023

31 Janvier - [UN ECOSOC Partnership Forum](#), New York

Février 2023

19-24 Février - Financial Action Task Force, Plenary and Working Group Meetings, Paris, France

27 Février – 2 Mars - [Africa Regional Forum on Sustainable Development 2023](#), Niamey, Niger

Mars 2023

5-9 Mars - Fifth UN Conference on Least Developed Countries (LDC5), Doha, Qatar

6-17 Mars - [UN Commission on the Status of Women \(67th Session\)](#), New York, USA

13-17 Mars - [Intergovernmental Panel on Climate Change \(58th Session\)](#), Bern, Switzerland

14-15 Mars - [UN Development Cooperation Forum 2023](#), New York

14-16 Mars - [Arab Regional Forum for Sustainable Development](#), Beirut, Lebanon

27-30 Mars - Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters (26th Session), New York

31 Mars - [Special Meeting of the Council on International Cooperation in Tax Matters](#), New York

Avril

21-23 Avril - [World Bank Group/International Monetary Fund Spring Meetings](#), Washington DC

24-28 Avril - [Latin America and the Caribbean Regional Forum on Sustainable Development](#), Santiago, Chile

24-27 Avril - [ECOSOC Forum on Financing for Development Follow-up](#), New York

24-27 Avril - [UN World Data Forum 2023](#), Hangzhou, Zhejiang, China

Mai

19-21 Mai - [G7 Summit](#), Hiroshima, Japan

Juin

20 Juin - [ECOSOC Meeting on the Transition from Relief to Development 2023](#), Geneva, Switzerland

Juillet

1-3 Juillet - [Intergovernmental Panel on Climate Change \(59th Session\)](#), Nairobi, Kenya

10-20 Juillet - [UN High-level Political Forum on Sustainable Development](#), New York

17-20 Juillet - [ECOSOC High-level Segment 2023](#), New York

Septembre

9-10 Septembre - G20 Summit, New Delhi, India

12-30 Septembre - UN General Assembly (78th Session), New York



20-21 Septembre - [UN SDG Summit 2023](#), New York

Octobre

13-15 Octobre - [World Bank Group/International Monetary Fund Autumn Meetings](#), Marrakesh, Morocco

22-27 Octobre - Financial Action Task Force, Plenary and Working Group Meetings Paris, France