

Une table plus grande, mais toujours le même menu ? Evaluer l'inclusion des pays en développement dans les négociations fiscales mondiales

Résumé du document de recherche 115 par Rasmus Corlin Christensen, Martin Hearson et Tovony Randriamanalina

Traduit de l'anglais par Cyrielle Havard-Bourdais

L'organisation du processus de prise de décision sur les questions fiscales mondiales

Depuis un demi-siècle, les règles et normes internationales les plus influentes en matière d'imposition des multinationales ont été formulées par un groupe restreint de pays développés – l'OCDE, sans la participation des pays à faible revenu. Depuis 2013, la situation a changé. Avec le « cadre inclusif » (CI), le processus décisionnel à l'OCDE englobe aujourd'hui 137 juridictions. La question de savoir si le CI constitue « véritablement » un cadre équitable pour les pays à faible revenu est au cœur de vifs débats.¹

À la fin de l'année 2019 et en 2020, nous avons interrogé 48 négociateurs, décideurs politiques et autres parties prenantes au sein du CI. Nous avons également examiné les registres de présence aux réunions des groupes de travail de l'OCDE et les publications politiques. Nous avons analysé sept études de cas sur les politiques du CI de l'OCDE et un cas comparatif au Comité des Nations unies sur les affaires fiscales (tableau 1). Il s'agit d'un premier compte rendu comparatif complet, sur une micro-échelle, des pays à faible revenu dans ces institutions. Notre étude ne s'intéresse pas à la remise en question de la légitimité de ces institutions, mais elle met en lumière la pertinence de formes institutionnelles particulières pour répondre aux besoins actuels de coopération.

Les résultats de notre recherche nous amènent à faire les constats suivants. L'élargissement du CI n'a guère changé le nombre de pays à faible revenu assistant aux réunions au cours desquelles le travail technique sur les politiques est réalisé. La plupart des membres sont des participants assez silencieux. Cela est dû en partie à des obstacles structurels bien documentés qui ne sont pas propres au CI,

Tableau 1 Etudes des cas

Lieu	Date	Cas
Projet BEPS de l'OCDE	2013–5	'Sixième méthode' sur les prix de transfert
		Déclaration pays-par-pays par les entreprises multinationales
		Arbitrage obligatoire et contraignant
Cadre inclusif	2017–8	Directives sur l'attribution des bénéfices aux établissements stables
		Exemple de la méthode de partage des bénéfices
	2018–9	Actifs incorporels difficiles à valoriser
Comité des Nations unies sur les affaires fiscales	2012–5	Présence économique significative
		Frais de services techniques

mais qui sont exacerbés par certains aspects des processus décisionnels de l'OCDE. Pour illustrer ce propos, on peut citer par exemples le rythme précipité et l'intense profondeur des discussions, la culture autour de la normalisation, les coûts de participation aux réunions régulières à Paris et l'absence de traduction systématique et en temps utile des documents et des réunions. Par voie de conséquence, l'environnement de l'OCDE peut ainsi être intimidant pour les délégués des États membres du CI et plus particulièrement pour ceux des pays à faible revenu. En outre, beaucoup de pays ont adhéré

¹ Voir ATAF (2019) *The Place of Africa in the Shift Towards Global Tax Governance: Can the Taxation of the Digitalised Economy Be an Opportunity for More Inclusiveness?* Pretoria: ATAF; Christians, A. and van Apeldoorn, L. (2018) 'The OECD Inclusive Framework', *Bulletin for International Taxation*, April/May 2018; and Valderrama, I. J. M. (2018) 'Output Legitimacy Deficits and the Inclusive Framework of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Initiative', *Bulletin for International Taxation* 72.3: 160–170.

Tableau 2 Mécanismes de l'influence des pays à faible revenu

		Moteur du changement	
		Pays à faible revenu	Autres
Niveau d'analyse	Etats	Collaboration	Association
	Individus	Autorité individuelle	Anticipation

à l'OCDE sans aucune intention d'influencer les normes, mais plutôt en quête d'assistance technique ou de prestige, ou aussi sous la contrainte de l'Union européenne.

Comment les pays à faible revenu peuvent-ils influencer le processus de décision ?

Dans la pratique, les intérêts des pays à faible revenu sont souvent défendus par quelques personnes influentes. Certaines d'entre elles sont issues de pays à faible revenu membres du CI, tandis que d'autres sont issues de pays non-membres du CI et jouent un rôle d'observateur, de secrétaires d'organisations fiscales internationales et régionales, des pays du G20 et de l'OCDE, ou des organisations de la société civile. En s'appuyant sur la littérature relative à la participation des pays à faible revenu à la diplomatie économique, nous identifions quatre mécanismes de changement en faveur des pays à faible revenu (tableau 2).

Association. Les pays à faible revenu peuvent tirer profit des réformes menées par les États plus puissants de l'OCDE ou du G20. Dans les études de cas reposant sur ce mécanisme, notamment l'étude sur la «sixième méthode», les résultats visés ne s'accordent pas autant qu'ils l'auraient pu aux besoins des pays à faible revenu, ce qui peut limiter leur adoption.

Anticipation. Des personnes influentes, notamment le personnel du secrétariat et les délégués de pays plus puissants, peuvent identifier et promouvoir les intérêts des pays à faible revenu. Ces efforts sont plus fructueux lorsqu'ils se fondent sur un modèle figurant dans la législation et les pratiques conventionnelles des pays à faible revenu. Il est également plus difficile de le faire dans un forum tel que le CI, qui nécessite un consensus plutôt qu'un soutien majoritaire. Ces différences peuvent expliquer l'adhésion des pays à faible revenu aux résultats de l'étude de cas sur les frais de services techniques par rapport aux déclarations pays par pays.

Collaboration. Les pays à faible revenu ont besoin de travailler ensemble et avec d'autres pays ayant des intérêts communs. Ces collaborations sont illustrées par le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF) et le Groupe des 24 (G24), dont le bilan est positif en

ce qui concerne les changements mineurs visant à garantir l'espace politique des pays à faible revenu. La seule étude de cas qui constituait un changement majeur proposé (en partie) par les pays à faible revenu est en l'occurrence la présence économique significative. Elle a eu peu d'impact en termes techniques, mais elle a influencé les termes du débat.

Autorité individuelle. Les représentants des pays à faible revenu peuvent avoir une influence personnelle s'ils disposent d'une expertise, d'une expérience personnelle et de relations sociales nécessaires auprès des autres représentants des pays. Cette dernière est souvent le ciment des collaborations qui est facteur d'une bonne anticipation. Aider les individus à atteindre ces objectifs, réussir à les maintenir dans des rôles gouvernementaux et les conserver comme des représentants sur le long terme seront un déterminant extrêmement important de la participation effective des pays à faible revenu au CI et au comité des Nations unies sur les affaires fiscales.

Augmenter la participation effective

Bien que les résultats obtenus jusqu'à présent grâce à ces dynamiques soient modestes, on observe d'ores et déjà les signes d'une amélioration progressive allant vers une participation plus efficace des pays à faible revenu. Ci-après des initiatives envisageables reposant sur trois domaines afin d'espérer une amélioration dans ce sens :

- S'attaquer aux obstacles structurels à « l'autorité individuelle » en soutenant une cohorte représentative de délégués des pays à faible revenu afin de développer des connaissances, une expérience et des réseaux approfondis.
- Construire un écosystème d'innovation, de partage d'expérience et de formation de coalitions Sud-Sud, permettant aux pays à faible revenu de concevoir des réformes nationales/régionales basées sur leurs propres expériences, plutôt que sur les programmes politiques de l'OCDE/G20.
- Modifier les méthodes de travail du CI de manière à reconnaître les différentes priorités et capacités de ses membres à faible revenu et à mieux mesurer le succès de leur inclusion.

Lectures complémentaires

Citation: Christensen, R.S., Hearson, M. and Randriamanalina, T. (2020) *Une tablee plus grande, mais toujours le même menu ? Evaluer l'inclusion des pays en développement dans les négociations fiscales mondiales*, Document de travail de l'ICTD 115, Brighton, IDS.

Crédits

Rasmus Corlin Christensen a récemment obtenu son doctorat de la Copenhagen Business School. Ses recherches portent principalement sur les fondements politiques et professionnels à l'origine des règles et pratiques dans la fiscalité internationale. Installé à Copenhagen, Rasmus travaille avec l'ICTD en tant que consultant en recherche et politiques publiques en lien avec les négociations mondiales sur la fiscalité de l'économie numérique.

Martin Hearson est chercheur au centre international sur la fiscalité et le développement au sein de l'institute of development studies. Ses recherches portent sur les politiques de fiscalité internationales sur les sociétés et plus particulièrement sur les relations entre les pays développés et les pays en développement. Il a auparavant travaillé sur l'économie politique internationale à la London School of Economics et dans le secteur caritatif pendant dix ans.

Tovony Randriamanalina est chercheuse indépendante travaillant sur la pertinence des règles de prix de transfert dans le cas particulier des pays en développement. Elle est titulaire d'un doctorat en droit fiscal international de l'université Paris-Dauphine. Avant de travailler dans le secteur académique, Tovony était inspectrice des impôts à l'autorité fiscale malgache. Elle est par ailleurs diplômée de l'école nationale d'administration de Madagascar.

L'ICTD est financé par l'UK aid du gouvernement britannique et par la Bill & Melinda Gates Foundation; cependant, les opinions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique, ni celles de la Bill & Melinda Gates Foundation. Les lecteurs sont encouragés à citer et reproduire le contenu des séries. En retour, l'ICTD requière d'être dûment mentionné et la rédaction des citations suivant le format ci-dessus.



L'ICTD est basé à l'Institut of Development Studies, Brighton BN1 9RE UK.

© ICTD 2020