

# QUESTION

38 SEPTEMBRE 2018

## DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

# Comment peut-on aider les pays en développement dans le domaine de la fiscalité transnationale ?

UN BESOIN  
D'ASSISTANCE  
TECHNIQUE

Les pays à faible revenu font face à d'importantes difficultés en matière de politique fiscale, dues notamment aux stratégies d'évasion fiscale employées par les multinationales. Ce document détaille le type d'assistance technique qui peut être proposé par la communauté internationale aux pays en développement en matière fiscale, à la lumière des préconisations récentes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting* – BEPS). L'assistance technique la plus efficace semblerait s'étendre au-delà des seules questions de fiscalité internationale.



MICHAEL C. DURST

CHERCHEUR AUPRÈS DE L'INTERNATIONAL  
CENTRE FOR TAX AND DEVELOPMENT (ICTD)

### LE DILEMME FISCAL DES PAYS À FAIBLE REVENU

L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) désigne une stratégie fiscale communément employée par les multinationales, reposant sur des filiales situées dans des paradis fiscaux. Le BEPS représente un défi politique difficile pour les pays en développement, surtout pour ceux à faible revenu.

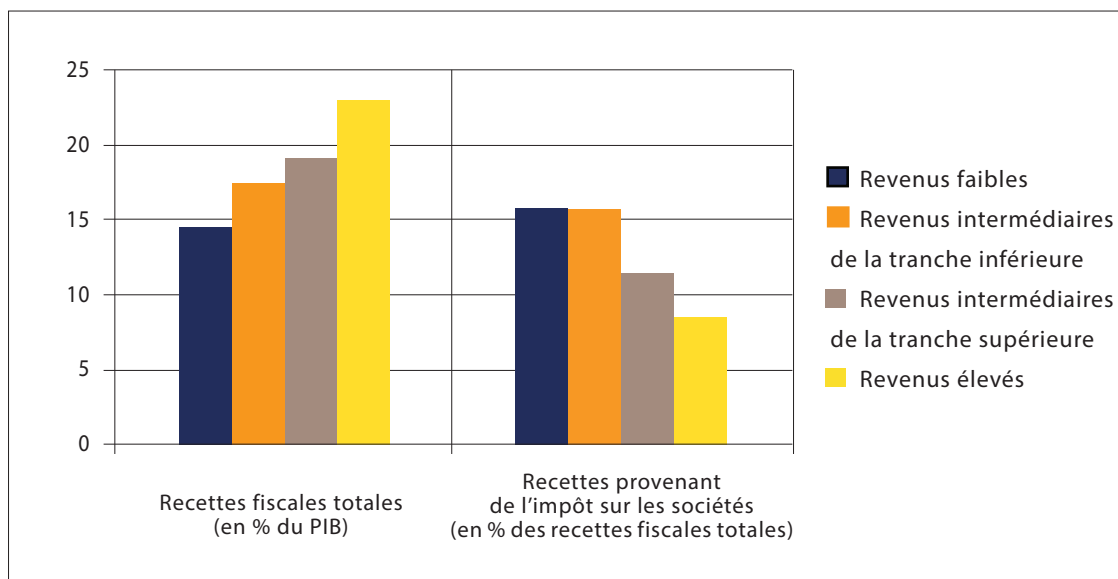
Les pays en développement les plus pauvres ont besoin d'augmenter les recettes de l'État pour répondre aux besoins urgents de leur population en matière de santé, d'éducation et d'emploi. Cependant, les pays à faible revenu rencontrent plus de difficultés que les pays riches pour accroître leurs recettes publiques. Dans les pays riches, l'essentiel des recettes de l'État provient de l'imposition des particuliers, comme l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la consommation (TVA). En revanche, dans les pays pauvres, de plus faibles revenus par tête limitent le montant des recettes potentielles provenant de ce type d'impôts. De plus, dans les pays pauvres, une large part de l'activité économique est souvent « informelle » : de nombreuses transactions commerciales sont ainsi réalisées en espèces, et beaucoup d'emplois ne sont pas déclarés.



Ensemble, ces facteurs — faible revenu par tête et économie informelle — limitent fortement la possibilité pour beaucoup de pays en développement d'accroître leurs recettes à travers l'imposition des particuliers et la TVA. Le montant des recettes fiscales, calculé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), est ainsi inférieur dans ces pays par rapport aux pays riches (cf. graphique 1). Une autre forme d'imposition, l'impôt sur les sociétés,

existe dans presque tous les pays du monde. Cet impôt n'a pas la faveur de la classe politique dans beaucoup de pays riches à cause d'une opinion (courante, parmi les économistes, mais non universellement partagée) selon laquelle les impôts sur les sociétés découragent inutilement les investissements et pèsent aussi sur la croissance économique. De nombreux pays ont donc réduit leur dépendance à l'impôt sur les sociétés au cours des dernières décennies.

GRAPHIQUE 1 : RECETTES FISCALES TOTALES ET RECETTES PROVENANT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DANS DIFFÉRENTS PAYS GROUPÉS PAR NIVEAU DE REVENU



SOURCES : Recettes fiscales totales/PIB (2015) : UNU-WIDER/ICTD Government Revenue Dataset ; Impôt sur les sociétés/Recettes fiscales totales (2012) : FMI (2014).

Les pays en développement n'ont généralement pas pu réduire l'importance relative de l'impôt sur les sociétés au sein de leurs systèmes fiscaux. Les revenus générés par les sociétés, surtout par les filiales locales de groupes multinationaux, représentent souvent une part importante des recettes fiscales collectées chaque année dans les pays pauvres. Par ailleurs, les opérations de ces sociétés sont généralement documentées avec des systèmes de gestion modernes, ce qui facilite leur imposition. Par conséquent, la part de l'impôt sur les sociétés dans les recettes de l'État est plus importante dans les pays à faible revenu que dans les pays riches.

Malgré cette relative dépendance, les pays en développement subissent une forte pression pour minimiser le poids de l'impôt sur les sociétés afin de ne pas décourager les investissements étrangers. La concurrence fiscale crée ce que l'on appelle une « course vers le bas » (*race to the bottom*) dans laquelle les pays rivalisent pour exonérer les sociétés de l'impôt afin justement de les attirer. De nombreux pays proposent aux entreprises des exonérations explicites et formelles. Ils mettent en

place, par exemple, des exonérations fiscales pour les entreprises durant 10 à 15 ans, ou encore des exonérations pour les entreprises prêtes à investir dans des « zones de développement économique ». Au fil des ans, cependant, les stratégies de BEPS ont permis aux sociétés de profiter également d'exonérations implicites dans les pays où elles investissent et opèrent.

### STRATÉGIES DE PLANIFICATION FISCALE BEPS

Il y a 70 ans environ, des experts en fiscalité internationale ont développé des stratégies informelles d'évasion fiscale en s'appuyant sur les sociétés installées dans des paradis fiscaux (aujourd'hui appelées structures de transaction BEPS). Ces techniques ont progressivement mené à une prolongation des exonérations d'impôts dont bénéficiaient déjà *de facto* les multinationales. Ces arrangements suivent quatre schémas types :

**Transfert de revenus au moyen de prêts :** une multinationale installe une société de financement dans un paradis fiscal qui ne pratique pas l'impôt sur les

---

sociétés, et y investit des sommes importantes. La société de financement prête ensuite de l'argent à un membre du groupe dont l'activité économique est dans un pays en développement. Cette entreprise exploitante déduit les intérêts versés sur le prêt, réduisant ainsi la base imposable de son revenu dans le pays en développement ; mais ces mêmes intérêts, reçus par la société de financement dans le paradis fiscal, ne sont pas imposés.

**Transfert de revenus au moyen d'actifs incorporels :** un groupe fournit une propriété intellectuelle, par exemple les droits d'une marque de bière, à une société de portefeuille spécialisée dans les actifs immatériels et installée dans un paradis fiscal. Un membre de ce groupe commercialise la bière dans un pays en développement et paie des droits à la société installée dans le paradis fiscal. Ces paiements sont déductibles dans le pays en développement. Cela réduit donc la charge fiscale de la société qui commercialise la bière, et les droits perçus ne sont pas imposés dans le paradis fiscal.

**Transfert de revenus au moyen d'opérations entre parties liées dans le domaine des services et des biens corporels :** un groupe multinational qui exerce, par exemple, une activité minière, établit une société plateforme dans un paradis fiscal. Cette société achète du matériel d'extraction minière à un membre du groupe et le revend à profit à une filiale installée dans un pays en développement. Autre scénario possible, la société plateforme engage les services techniques d'employés de la société mère et revend, à profit, ces services à la filiale. Dans les deux cas, les règlements majorés de la filiale réduisent la charge fiscale dans le pays en développement, et les bénéficiaires passent dans le paradis fiscal.

**Transfert de revenus au moyen de ventes sortantes :** ces formes d'évasion de revenus sont courantes dans les secteurs des ressources naturelles et de l'agriculture. Par exemple, un groupe multinational est engagé au niveau mondial dans le commerce des pneus. Il possède une filiale d'achats dans un pays en développement. Celle-ci achète du caoutchouc brut aux paysans et l'expédie aux usines de pneus du groupe situées partout dans le monde. Le groupe établit aussi une filiale de commercialisation dans un paradis fiscal. La filiale d'achats conclut alors des contrats pour vendre le caoutchouc à la filiale de commercialisation 10 % au-dessous du prix du marché mondial. La filiale de commercialisation conclut pour sa part des contrats avec les filiales de fabrication à travers le monde pour leur revendre le caoutchouc 5 % au-dessus du prix du marché. Ainsi, un bénéfice imposable important est détourné du pays en développement qui produit le caoutchouc.

## LES RAPPORTS BEPS RÉCEMMENT PUBLIÉS

À la suite de la crise financière mondiale de 2008, l'opinion publique a fait pression sur les gouvernements et sur la communauté internationale pour mettre fin aux stratégies fiscales telles que le BEPS. En 2012, l'OCDE a commencé à se pencher sur la question. Bien que les pays membres de l'OCDE soient relativement riches, l'organisation a reconnu les difficultés particulières que rencontraient les pays en développement vis-à-vis de l'impôt sur les sociétés et a dialogué avec les gouvernements concernés.

Les préconisations émises par l'OCDE sur le sujet sont nombreuses et recouvrent un grand nombre de questions techniques sur le droit fiscal des entreprises. Deux recommandations en particulier, qui apparaissent dans les premiers rapports BEPS ainsi que dans des études spéciales sur les besoins des pays en développement, semblent offrir une réelle possibilité de gains à court et à moyen terme pour les pays en développement. Il s'agirait pour ces pays (i) d'adopter des limitations plus strictes sur la déduction des intérêts ; (ii) de simplifier l'application des politiques de prix de transfert, censées assurer aux filiales de groupes multinationaux un revenu raisonnable dans les pays où elles opèrent, correspondant à des niveaux attendus au regard du principe de pleine concurrence.

## ASSISTANCE TECHNIQUE

La plateforme de collaboration sur les questions fiscales (PCT - *Platform for Collaboration on Tax*) qui regroupe plusieurs organismes dont l'OCDE, le FMI, la Banque mondiale et l'ONU, offre une assistance technique sur la fiscalité dans les pays en développement.

Les actions d'assistance technique sont, aujourd'hui comme par le passé, difficiles à mettre en place. Un rapport récent du PCT établit que ces difficultés peuvent être aussi bien de nature politique que technique. La pression de la concurrence fiscale, évoquée plus haut, peut mener à une certaine ambivalence politique quant à la mise en place de mesures qui augmenteraient significativement les impôts pour les entreprises qui investissent. Cette ambivalence entraîne parfois des désaccords actifs entre les agents de différentes administrations. Par exemple, les agents des impôts et des finances souhaiteraient des mesures augmentant les recettes fiscales provenant de multinationales, tandis que les agents qui œuvrent pour encourager l'investissement y sont fermement opposés. Selon le rapport du PCT l'engagement enthousiaste du pays concerné constitue ainsi un prérequis indispensable à l'amélioration de la mobilisation fiscale.

Pour une assistance technique réussie, il faut donc un engagement total de la part des hauts responsables de l'administration nationale, ainsi que des agents des impôts qui devront mettre en place les recommandations. Il est important aussi que les États recevant une assistance technique fiscale veillent à maintenir une grande qualité de gouvernance, afin que les recettes fiscales soient consacrées à des dépenses publiques efficaces.

Lorsqu'ils s'engagent à fournir une assistance technique fiscale, les donateurs doivent éviter de formuler prématurément des propositions très concrètes à propos de changements législatifs ou d'autres réformes à mener. Ils doivent plutôt instaurer un processus de collaboration pour d'abord mener des recherches sur le système fiscal du pays, puis déterminer ensemble les projets présentant le meilleur potentiel de réussite.

Les donateurs doivent rester ouverts à l'idée de proposer une assistance technique dans les autres domaines de fiscalité que celui de l'imposition des sociétés. De l'assistance technique sur les questions d'impôt sur les sociétés peut se révéler utile, surtout concernant les limitations des intérêts et l'amélioration des méthodes prix de transfert mais d'autres aspects de politique fiscale peuvent l'être également. Ainsi, les pays en développement peuvent être intéressés par des initiatives plus larges en matière de fiscalité des sociétés, telles que l'extension de l'usage d'« impôts minimums alternatifs », basés par exemple sur le chiffre d'affaires plutôt que sur le bénéfice net, pour soutenir l'impôt classique sur le revenu des entreprises. Au regard des pressions politiques et économiques qu'exerce la concurrence

fiscale, il serait peut-être plus réaliste, dans certains cas, de se concentrer aussi sur l'amélioration du fonctionnement de l'administration fiscale nationale, par exemple dans les domaines de l'impôt sur les revenus des personnes physiques, l'impôt sur la consommation comme la TVA, et l'impôt foncier.

Un suivi-évaluation minutieux constitue également une part importante de toute assistance technique. Il reste beaucoup à apprendre sur l'efficacité de différentes politiques fiscales, aussi bien dans les domaines de la fiscalité des sociétés que des particuliers : l'assistance technique constitue une occasion d'évaluer empiriquement ces méthodes.

## CONCLUSION

Les rapports BEPS de l'OCDE ainsi que d'autres études d'organismes internationaux offrent un bon aperçu du phénomène de l'érosion de la base d'imposition partout dans le monde, y compris dans les pays en développement qui dépendent fortement des impôts sur les sociétés. De l'assistance technique peut utilement aider les pays en développement à améliorer leurs systèmes fiscaux, par exemple via la mise en place de certaines réformes BEPS. Les donateurs doivent néanmoins être conscients des difficultés techniques et politiques qui se présenteront, et être ouverts à différentes sortes de mesures potentiellement utiles. Il est important que les donateurs travaillent en étroite collaboration avec les gouvernements locaux, afin que l'assistance technique réponde de manière réaliste aux contraintes spécifiques, politiques et économiques, du pays concerné. ■

### • RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES •

- DURST, M. C. (2017), *Assisting Developing Countries in Taxation after the OECD's BEPS Reports: A Suggested Approach for the International Donor Community*, Papier de Recherche AFD, No. 2017-49, Juillet.
- FMI (2014), *Spillovers in International Corporate Taxation*, IMF Policy Paper.
- OCDE (2015), *Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments: Action 4 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project.
- OCDE (2015), *Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation: Actions 8-10 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project.
- PCT (2017), *A Toolkit for Addressing Difficulties in Accessing Comparable Data for Transfer Pricing Analyses*, Plateforme de collaboration sur les questions fiscales.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de la direction exécutive Innovations, Recherches et Savoirs de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'AFD. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy RIOUX - Directeur de la rédaction : Thomas MELONIO - Agence Française de Développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 - Dépôt légal : Septembre 2018 - ISSN : 2271-7404 - Conception : NOISE - Réalisation : Éric THAUVIN