

AUX NATIONS UNIES

Rébellion fiscale au Sud

Fabien Grasser

Les pays du Sud ne veulent plus d'accords fiscaux internationaux négociés exclusivement par l'OCDE, qu'ils considèrent comme un club de riches. Le 22 novembre, à l'initiative du Nigeria, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une « résolution pour la promotion d'une coopération internationale en matière fiscale ». Il s'agit désormais de négocier la lutte contre l'évasion fiscale dans le cadre plus large de l'ONU, afin de tenir compte des besoins de tous les pays.

« Les négociations à l'ONU offrent une chance historique de créer, pour la première fois, un organisme fiscal mondial inclusif. Cela pourrait enfin permettre aux États les moins puissants de se protéger contre les abus fiscaux transfrontaliers et de fixer leurs propres règles fiscales, en disposant enfin de l'espace nécessaire pour exercer la pleine souveraineté fiscale qui est le droit de tous les États. Cela nous permettrait à tous, et pas seulement aux grandes fortunes et aux multinationales, de bénéficier du pouvoir positif de l'impôt. »

(Irene Ovonji-Odida, membre du groupe de haut niveau des Nations unies sur la responsabilité financière internationale, la transparence et l'intégrité, présidente du conseil d'administration de Tax Justice Network.)

Le vote du 22 novembre aux Nations unies sonne comme un camouflet pour l'OCDE et ses membres, en majorité occidentaux. Au nom du groupe Afrique, le Nigeria a fait adopter par l'Assemblée générale une résolution intitulée « Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations unies ». Derrière cette formulation alambiquée, les pays du Sud disent clairement leur volonté de ne plus se laisser dicter les règles de la fiscalité internationale par les pays riches qui agissent dans le cadre de l'OCDE. Le débat devra à l'avenir se tenir à l'ONU, où leurs voix pèsent davantage.

Cette résolution est considérée comme « historique » par nombre de dirigeant-es du Sud et des ONG. Mais il faudra plusieurs années avant qu'elle ne se traduise dans la réalité et les travaux réellement concrets ne commenceront au mieux qu'à la fin 2024. En amont du vote, le Conseil économique et social de l'ONU avait déjà souligné

la nécessité d'un système fiscal juste pour les pays du Sud, afin de « faire face à l'impact des crises actuelles et pour investir dans les objectifs de développement durable (ODD) et l'action climatique ».

La résolution a été adoptée par 125 votes favorables, 48 contre et 9 abstentions. Les États-Unis, comme l'ensemble de l'UE, et donc le Luxembourg, ont rejeté la proposition. Parmi les 38 membres de l'OCDE, la plupart s'y sont opposés, mais des pays comme la Colombie ou le Chili ont voté pour, tandis que d'autres comme la Turquie ou le Mexique se sont abstenus. La Russie et la Chine ont également soutenu la résolution. Le Royaume-Uni a, pour sa part, vu rejeter son amendement qui visait à restreindre la portée contraignante d'accords négociés à l'ONU. Les détracteurs du texte font valoir que les travaux à venir chevaucheront ceux de l'OCDE et risquent de les annuler. L'Australie a plus prosaïquement prévenu qu'avec un tiers des pays opposé à la résolution, celle-ci risque de rester lettre morte. Autrement dit, le « club des riches » ne facilitera pas la tâche.

Les griefs adressés par les pays en développement aux Occidentaux sur la fiscalité internationale se sont accumulés et la résolution onusienne du 22 novembre en est la conclusion logique. Depuis une quinzaine d'années, l'OCDE est à l'initiative exclusive des grandes réformes dans ce domaine, censées combattre l'évasion fiscale des multinationales et des milliardaires. Échange automatique d'informations entre pays, projet BEPS contre

les transferts artificiels de bénéfices vers des pays à faible imposition, taxe minimale de 15 % sur les profits des multinationales : autant de nouveautés présentées chaque fois comme déterminantes par l'OCDE et les responsables politiques occidentaux. Ces accords ont tous été négociés dans un cadre dit « inclusif », associant le plus grand nombre de pays possible, au-delà des 38 membres de l'organisation.

Pas de frein au transfert des bénéfices

Dans les faits, l'impact des changements est négligeable ou, au mieux, se fait attendre. Publié en octobre dernier par l'Observatoire européen de la fiscalité, le « Rapport mondial sur l'évasion fiscale 2024 » affirme que les multinationales continuent à transférer chaque année quelque 1.000 milliards de dollars de profits vers des juridictions à faible imposition, où leur activité économique réelle est accessoire ou nulle. Le Luxembourg vient en cinquième position des paradis fiscaux préférés de ces grands groupes. Malgré le projet BEPS lancé en 2015 par l'OCDE, « l'étendue du transfert mondial de bénéfices semble n'avoir que peu changé », constate l'Observatoire européen de la fiscalité.

Sur le papier, ces réformes visent à contrer une industrie fiscale qui entrave la redistribution équitable des richesses, tant à l'intérieur de chaque pays qu'au niveau mondial, du Nord vers le Sud. La baisse des recettes budgétaires entraîne des coupes dans les services de santé ou d'éducation dans

L'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution en faveur de négociations sur la fiscalité internationale, tenant compte des besoins des pays du Sud.



PHOTO: EVAN SCHNEIDER/ONU

la majorité des pays occidentaux. Pour les nations du Sud, le transfert des profits équivaut à piller les bénéfices tirés de leur main-d'œuvre (bon marché) et des richesses naturelles exploitées sur leur sol. Au profit, le plus souvent, des pays occidentaux, car ceux-ci abritent le plus grand nombre de sièges de multinationales.

Comme toujours, en matière fiscale, le manque à gagner est difficile à évaluer. Pour l'Afrique, 100 à 500 milliards de dollars de profits seraient transférés par an, selon les sources. Les pertes apparaissent en tout cas supérieures à l'ensemble de l'aide au développement reçue par le continent : de l'art de reprendre d'une main ce que l'on a donné de l'autre. Le transfert artificiel des bénéfices n'est donc pas freiné. Quant à l'échange d'informations entre pays, il demeure souvent insuffisant aux yeux des administrations fiscales du Sud, déplorant le manque de célérité de leurs homologues du Nord. Au Nigeria, par exemple, les fonctionnaires disent se heurter à de nombreux obstacles lors de ces échanges.

Choisir entre la mauvaise et la pire des solutions

La goutte d'eau qui a néanmoins fait déborder le vase est l'accord sur la taxation minimale de 15 % des profits des multinationales, annoncé en juillet 2021. Sa conclusion avait été célébrée avec tambour et trompette par l'OCDE. Le ministre français des Finances, Bruno Lemaire, avait parlé d'une « révolution » à même de terras-

ser les paradis fiscaux. L'OCDE avait insisté sur le caractère inclusif de l'accord, négocié avec plus de 140 pays, gage, à ses yeux, de justice fiscale pour les pays du Sud...

Mais ces derniers semblent surtout y voir de la duplicité. « Avec cet accord, nous avons le choix entre une mauvaise solution et la pire des solutions », s'exclamait quelques mois plus tard Martin Guzmán, alors ministre de l'Économie du gouvernement de gauche en Argentine, lors d'une conférence organisée, en octobre 2021, par l'ICRICT (Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation). La pire des solutions qu'il évoquait était l'immobilisme face à une situation fiscale déjà injuste, que la digitalisation généralisée de l'économie amplifie, selon le FMI. Depuis, « les dispositions de l'accord politique ont été considérablement affaiblies en raison d'une liste croissante de failles », prévient l'Observatoire européen de la fiscalité. Alors que le texte ne doit réellement s'appliquer qu'en début d'année prochaine, les multinationales ont déjà trouvé de nouvelles astuces pour le contourner.

La fronde, cependant, avait commencé à gronder dès l'entame des négociations en 2019. Plus dépendants des rentrées fiscales que les pays riches, les pays du Sud espéraient une imposition minimale supérieure à 15 %, taux principalement défendu par les Européens. L'OCDE prévoit des recettes supplémentaires de quelque 200 milliards de dollars par an, là où des taux à 20 ou 25 %, tels qu'espérés, auraient été bien plus profitables.

L'imposition à 15 % est de surcroît inférieure aux taux en vigueur dans la plupart des pays et risque aussi d'encourager la course vers le moins-disant fiscal.

Que fera le Luxembourg ?

Le principal désaccord porte cependant sur le premier pilier de l'accord. Celui-ci définit la répartition des nouvelles recettes entre pays. Pour cela, il distingue les « bénéfices de routine » des « bénéfices résiduels »... La formule a tout d'une usine à gaz et sa compréhension précise échappe à un économiste aussi chevronné que le Prix Nobel américain Joseph Stiglitz : « On ne sait pas vraiment qui va gagner et qui va perdre, qui va payer plus et qui va payer moins. On demande aux pays de signer un chèque en blanc », estimait-il en octobre 2021, au cours de la même conférence où était intervenu le ministre argentin.

Quoi qu'il en soit, le surplus dégagé sera en priorité alloué aux États où les multinationales réalisent leurs ventes. Une décision à l'avantage des pays riches, où se concentre le gros de la consommation mondiale. Ceux-ci pourraient ainsi rafler jusqu'à 80 % des gains de la réforme. Pour contourner cet écueil, les pays du Sud avaient exigé une répartition calculée également d'après les emplois et actifs des multinationales, comme les matières premières extraites sur leurs territoires. Peine perdue. Face au blocage des pays riches, le Nigeria a dégainé le 22 novembre sa résolution pour déplacer le débat à l'ONU.

Reste à savoir quelle attitude vont adopter les pays occidentaux vis-à-vis de cette initiative. Que fera par exemple le grand-duché, terre d'élection de centaines de multinationales qui n'y exercent aucune activité réelle ? « Est-ce que le Luxembourg participera de manière constructive aux travaux et si oui sous quelle forme et avec quels objectifs ? », interroge le député Déi Lénk David Wagner, dans une question parlementaire adressée au nouveau ministre des Affaires étrangères, Xavier Bettel.

Plus largement, ce vote sur la fiscalité aux Nations unies intervient dans le contexte d'une remise en cause grandissante de l'hégémonie et de la domination des Occidentaux. Une nouvelle donne que ces derniers refusent jusqu'à présent de prendre en compte.