



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling

Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement

« Le reporting public pays par pays des grandes entreprises »

1. Introduction

01. Cet avis porte sur le rapportage public pays par pays des grandes entreprises. Il a été approuvé le 10 mai par voie électronique.

Langue de rédaction : néerlandais.

2. Présentation de la problématique

02. On estime que les deux tiers du commerce transfrontalier mondial s'opèrent entre les différentes entités des firmes multinationales. Ce commerce est particulièrement sensible aux abus à travers lesquels les entreprises multinationales profitent des incohérences entre les réglementations fiscales de différents pays et de l'absence d'un cadre international assurant la coordination entre ces réglementations pour transférer des bénéfices vers des territoires où elles seront peu ou pas imposées en vue d'échapper à l'impôt sur les sociétés dans les territoires où les plus-value économiques sont réalisées.¹

03. L'impact financier de cette pratique est beaucoup plus grand pour les pays en voie de développement que pour les pays de l'OCDE², étant donné la part relativement importante de l'impôt sur les sociétés dans les recettes publiques totales des pays en voie de développement et la grande importance que revêtent les entreprises multinationales pour la base d'imposition. Le dernier *World Investment Report* (ou Rapport sur l'investissement dans le monde) (octobre 2015) de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement estime les pertes fiscales pour les pays en voie de développement à plus de 100 milliards US\$ par an résultant des transferts de bénéfices pratiqués par les multinationales vers des territoires où le taux d'imposition est faible, voire inexistant.³ Une récente étude du FMI évalue les pertes de revenus imputables à des activités d'évasion fiscale liées aux « paradis fiscaux » pour les pays en

¹ De récentes études démontrent que les augmentations de bénéfices des multinationales sont systématiquement associées à une hausse de la part des bénéfices avant impôts des filiales situées dans les pays à faible imposition par rapport à la part des bénéfices avant impôts déclarés par les filiales situées dans les pays à forte imposition (Dharmapala D. et Riedel N. (2013). Earnings shocks and tax-motivated income-shifting: Evidence from European multinationals, *Journal of Public Economics*, Vol 97, pp. 95-107). Ces études montrent également que les filiales implantées dans les pays ayant un faible niveau d'imposition prêtent des fonds aux filiales situées dans des pays à plus forte fiscalité afin d'augmenter les charges d'intérêt dans ces derniers pays (C. Fuest, S. Heibus, N. Riedel. (2011). *International Profit Shifting and Multinational Firms in Developing Economies*, WP).

² La concurrence fiscale entre pays porte non seulement atteinte aux pays dont sont originaires les multinationales ou filiales émigrantes mais aussi aux pays qui les accueillent et à leurs équilibres communautaires. (Killian S. 2006. Where's the harm in tax competition?: Lessons from US multinationals in Ireland, 2006, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 17, Issue 8, pp. 1067-1087).

³ UNCTAD. (2015). *World Investment Report 2015*, p. 200 e.v. Disponible à http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling

Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

voie de développement à environ 1,3 % du PIB par an (ca. 200 milliards US\$).⁴ À titre de comparaison : le budget total pour l'aide publique au développement (APD) des pays de l'OCDE s'élevait à 137 milliards de dollars en 2014.⁵

04. Un des éléments qui explique l'évasion fiscale et l'optimisation fiscale, au détriment des finances publiques des pays en voie de développement, est le manque de transparence en ce qui concerne les flux financiers entre des entreprises liées au niveau international.⁶ À l'heure actuelle, les multinationales publient leurs informations financières sur une base consolidée, alors qu'elles ne sont pas considérées comme telles par les administrations fiscales. Chaque entité distincte au sein du groupe est assujettie à l'impôt séparément. Si bien qu'il devient difficile d'avoir une vision globale de l'ensemble des activités ainsi que de l'authenticité des localisations de ces activités au sein du groupe. L'obligation pour ces entreprises de publier des informations financières par pays où l'entreprise opère (ce qu'on appelle en anglais le *Country-by-Country Reporting* ou CBCR) est un moyen efficace de s'attaquer à ces pratiques.

05. Un consensus émerge au niveau international quant à l'efficacité et la nécessité du CBCR. L'Agenda d'Action d'Addis-Abeba, adopté par les États membres des Nations Unies lors de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement en juillet 2015, encourage les pays à « *renforcer la transparence et à adopter des politiques appropriées, notamment l'obligation pour les entreprises multinationales de faire connaître pays par pays aux autorités fiscales les activités menées dans tous les pays où elles opèrent* ». ⁷

06. À Addis-Abeba, la Belgique s'est engagée à travers le Ministre de la Coopération au développement à « *s'assurer que les politiques fiscales nationales concernées reflètent l'objectif commun de venir en soutien des améliorations en matière de mobilisation des ressources nationales dans les pays partenaires, ainsi que d'appliquer les principes de transparence, d'efficacité, d'efficacités et d'équité dans le cadre de ce qu'on appelle l'Addis Tax Initiative* ». ⁸

07. Afin de renforcer la cohérence des politiques en faveur du développement et d'honorer l'engagement pris dans le cadre de l' « Addis Tax Initiative », il est crucial que le gouvernement fédéral belge prenne clairement position en faveur du reporting public pays par pays au niveau européen et international et soutienne des initiatives nationales complémentaires. Le « Plan de lutte contre la fraude fiscale » mentionne la transparence comme objectif et condition essentielle de son action. ⁹

⁴ Crivelli, E., De Mooij, R. & Keen, M. (2015, mai). *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, IMF working paper, p.21. Disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>

⁵ OECD. (2014). Detailed final 2014 aid figures released by OECD /DAC. Disponible à <http://www.oecd.org/dac/stats/final2014oda.htm>

⁶ En matière de transparence, un outil particulièrement prisé du transfert des bénéfices sont les relocalisations des immobilisations incorporelles étant donné leur mobilité géographique et la grande opacité de leurs prix de transfert (Dischinger M. et Riedel N. (2011). Corporate taxes and the location of intangible assets within multinational firms, *Journal of Public Economics*, Vol 95, pp. 691-707). C'est la raison pour laquelle l'OCDE, dans les travaux du BEPS, leur accorde une attention particulière (OCDE. (2013, 30 juillet). *Revised Discussion Draft on Transfer Pricing Aspects of Intangibles*, § 89).

⁷ United Nations. (2015). *The Addis Abeba Action of the Third International Conference on Financing for Development*. Disponible à <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>

⁸ United Nations. (2015). *The Addis Tax Action initiative-Declaration*. Disponible à http://www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Declaration.pdf

⁹ Ministère des finances. (2015). Plan d'action pour lutter contre la fraude fiscale. Disponible à http://vanoverveldt.belgium.be/sites/default/files/articles/Plan%20d'action%20pour%20lutter%20contre%20la%20fraude%20fiscale_2015.pdf



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling

Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

08. Le reporting public pays par pays (CBCR) a les effets positifs suivants : i) il offre aux administrations fiscales des données mondiales, et non uniquement nationales, grâce auxquelles il est possible de comparer les multinationales dans leurs juridictions ii) la publicité de l'information fournie permet aux citoyens et aux syndicats, mais aussi aux actionnaires et aux investisseurs, de mieux évaluer les risques financiers et sociaux liés aux investissements iii) cette publicité de l'information permet également aux autorités de surveillance et aux chercheurs indépendants d'analyser les échanges financiers entre les différentes filiales de multinationales, y compris les banques¹⁰, ce qui contribue à la stabilité financière et renforce la confiance dans l'économie; iv) le CBCR public garantit l'existence de conditions de concurrence équitables (*level playing field*) entre les entreprises internationales et les PME et renforce la compétitivité des entreprises à peu de frais; v) le CBCR public, en agissant sur la transparence entre les agents, garantit l'amélioration du fonctionnement du marché.

3. Le CBCR au niveau international

09. Aux États-Unis, le *Dodd-Frank Act*¹¹, adopté en juillet 2010, prévoit la publication obligatoire des informations sur les sommes versées aux gouvernements par les entreprises extractives dans chacun des pays où elles opèrent. Avec cette proposition, la notion de « reporting pays par pays » apparaît pour la première fois comme une mesure nécessaire et raisonnable.

10. Dans le cadre de l'Union européenne, deux réformes importantes ont été adoptées en juin 2013. La directive 2013/34/UE introduit une exigence similaire à celle imposée par le Dodd-Frank Act.¹² En outre, une quatrième révision de la directive relative aux exigences de fonds propres a été adoptée. Cette directive oblige les grandes banques européennes à publier des informations pour chacun des pays où la banque est établie sur la/désignation(s) des établissements, la nature des activités, le chiffre d'affaires, le nombre de salariés en équivalents temps plein, le résultat avant impôt, les impôts payés et les subventions reçues¹³. D'après l'évaluation de l'impact réalisée pour le compte de la Commission européenne, cette réforme ne devrait pas avoir des effets économiques négatifs sur la compétitivité des entreprises concernées.¹⁴

11. L'Action 13 du Plan d'Action contre la planification fiscale agressive des entreprises multinationales (le Plan BEPS, acronyme anglais pour *Base Erosion and Profit Shifting* ou Érosion des bases taxables et transfert de bénéfices) élaboré par l'OCDE à la demande du G20 prévoit un système détaillé de déclaration pays par pays.¹⁵ Bien que la nature et l'ampleur des informations soumises au reporting soient très vastes et que les principes les sous-tendant soient

¹⁰ Les pratiques de transfert des bénéfices dans le secteur bancaire divergent à travers les différents segments d'activités des banques et sont particulièrement difficiles à identifier (Merz J. et Overesch M. (2016). Profit Shifting and Tax Response of Multinational Banks, *Journal of Banking & Finance*, à paraître), mais elles génèrent surtout, à côté de leurs implications fiscales, de réelles entraves dans le suivi de la stabilité du secteur bancaire en raison de l'impossibilité de localiser certaines transactions ou des localisations erronées qui en résultent.

¹¹ The Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 Pub.L. 111–203, H.R. 4173 (Dodd Frank).

¹² Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil.

¹³ L'article 89 de la Directive 2013/36/EU du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance des établissements de crédits et des entreprises d'investissement (CRD) modifiant la directive 2002/87 / CE et abrogeant les directives 2006/48 / CE et 2006/49 / CE

¹⁴ European Commission. (2014, septembre). *General assessment of potential economic consequences of country-by-country reporting under CRD IV*. Disponible à http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/141030-cbcr-report_en.pdf

¹⁵ OECD. (2015). *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting. BEPS action13*. Disponible à <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling

Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

louables¹⁶, les modalités de contrôle doivent être précisées. En outre, les exigences de reporting ne valent que pour les entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires annuel consolidé est égal ou supérieur à 750 millions d'euros (ce qui, selon les estimations de l'OCDE, dispenserait de l'obligation de 80 à 95 % des entreprises multinationales domiciliées en Europe) et les informations ne seront disponibles que pour les administrations fiscales. Les recommandations de l'OCDE dans le cadre du projet BEPS ne sont pas contraignantes, quoique la Commission européenne ait présenté en janvier 2016 un projet de directive qui rende ce système obligatoire au niveau de l'UE.¹⁷

12. Le 8 juillet 2015, dans le cadre de la révision de la directive sur le droit des actionnaires, le Parlement européen a voté en première lecture à une large majorité un amendement qui prévoit une généralisation du reporting pays par pays, tel que déjà prévu pour les banques, à l'ensemble des secteurs économiques. Depuis lors, des négociations avec la Commission et le Conseil sont en cours dans le cadre de la procédure législative de codécision.¹⁸ Ces négociations ont été suspendues après le lancement par l'OCDE d'initiatives en la matière.

4. Le projet de directive de la Commission européenne

13. Le 12 avril 2016, la Commission européenne a officiellement proposé un projet de directive européenne concernant le CBCR public pour toutes les entreprises multinationales ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 750 millions d'euros, que leur siège principal soit établi au sein ou en dehors de l'UE. Cette proposition se veut complémentaire à la proposition de la Directive du 28 janvier 2016 (cf. paragraphe 11). Ce reporting par pays où l'entreprise est active reste toutefois limité aux 28 États membres de l'UE et à un certain nombre de 'paradis fiscaux' encore à déterminer. Pour les autres pays, le projet de directive prévoit une publication agrégée.

14. Le reporting comprend sept éléments : i) une brève description de la nature des activités, ii) le nombre de salariés, iii) le montant du chiffre d'affaires net, y compris le chiffre d'affaires réalisé avec des parties liées, iv) le montant du bénéfice ou de la perte avant impôt sur les bénéfices, v) le montant de l'impôt dû sur les bénéfices (exercice en cours) – c'est-à-dire les charges d'impôt de l'exercice en cours comptabilisées dans les bénéfices ou pertes imposables de l'exercice par les entreprises et succursales résidentes fiscales dans la juridiction fiscale concernée, vi) le montant de l'impôt payé sur les bénéfices – c'est-à-dire le montant de l'impôt sur les bénéfices qui a été payé durant l'exercice concerné par les entreprises et succursales résidentes fiscales dans la juridiction fiscale concernée et vii) le montant du bénéfice cumulé. Ce rapport doit être rendu public et doit contenir une explication narrative de la non-concordance entre l'impôt dû sur les bénéfices et l'impôt effectivement payé sur les bénéfices¹⁹.

15. Le projet de directive de la Commission européenne propose de modifier la directive existante relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises

¹⁶ Les entreprises multinationales devront fournir, dans un fichier local pour chaque pays, des renseignements sur les prix de transfert davantage en lien avec l'aspect transactionnel des opérations rapportées, indiquant les opérations pertinentes entre parties liées, les montants que ces opérations mettent en jeu, et l'analyse par l'entreprise des prix de transfert qu'elle a fixés pour ces opérations.

¹⁷ European Commission, Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation, 28 January 2016.

Disponible à http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:89937d6d-c5a8-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF

¹⁸ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires, et la directive 2013/34/UE en ce qui concerne certains éléments de la déclaration sur la gouvernance d'entreprise /* COM/2014/0213 final - 2014/0121 (COD)

¹⁹ European Commission. (2016, 12 Avril). European Commission proposes public tax transparency rules for multinationals. Disponible à http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1349_en.htm?locale=en



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling

Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

(2013/34/UE). Le Conseil de l'Union européenne est appelé à se prononcer, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, à la majorité qualifiée.

16. Le projet de directive de la Commission européenne pourrait être amélioré sur plusieurs points: i) la portée est limitée aux États membres de l'UE et à la liste des 'paradis fiscaux' encore à déterminer, ce qui signifie que les pays en voie de développement ne sont pas inclus; ii) le seuil fixé à un chiffre d'affaires de 750 millions d'euros (ce qui exclut 85 à 90% des entreprises domiciliées dans l'Union européenne); et iii) l'efficacité de la liste des 'paradis fiscaux' encore à rédiger est loin d'être garantie.

5. Recommandations

17. Dans le cadre des négociations au sein du Conseil de l'UE, le gouvernement fédéral doit prendre position en faveur d'un reporting pays par pays renforcé et plus efficace pour les entreprises multinationales. Cela signifie concrètement :

- a) Un élargissement de l'obligation à toutes les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 40 millions d'euros, selon la définition d'un grand groupe reprise dans la directive comptable existante.
- b) Un élargissement de l'obligation de fournir des informations désagrégées pays par pays à tous les pays où l'entreprise est active.
- c) Un élargissement de l'information faisant l'objet d'un rapport à tous les éléments inclus dans le cadre tel qu'il a été élaboré au sein de l'OCDE-BEPS²⁰.
- d) Rapportage homogène disponible en données ouvertes.

18. En l'absence d'une initiative européenne suffisamment efficace et ambitieuse, la Belgique pourrait adapter au niveau national la législation existante en matière de reporting financier par les entreprises de sorte que la publication des informations pays par pays devienne obligatoire pour toutes les entreprises ayant les caractéristiques élaborées dans le cadre de l'OCDE-BEPS, à l'exception des petites entreprises non cotées.

19. Parallèlement, le gouvernement fédéral belge doit mobiliser les ressources et capacités nécessaires pour assurer un suivi et un contrôle solides des données fournies.

²⁰ OECD. (2015). Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 – 2015. Disponible à <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2315381e.pdf?expires=1454086923&id=id&accname=guest&checksum=BBD9B6F7356370C1C16A9FCFFACADF9>