

Division des politiques fiscales et des statistiques
Centre de politique et d'administration fiscales

Par e-mail à : TFDE@oecd.org

Berne, le 12 novembre 2019 usam-Kr/nf

Réponse à la consultation **Proposition du Secrétariat d'une « Approche unifiée » au titre du Pilier 1**

Madame, Monsieur,

Plus grande organisation faîtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et quelque 500 000 PME, soit 99,8% des entreprises de notre pays. La plus grande organisation faîtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet cité sous rubrique, qui a retenu toute notre attention, et nous nous permettons de vous faire part de notre position à ce sujet.

I. Appréciation générale du projet

La proposition de l'OCDE soumise à consultation publique consiste à réattribuer une fraction des bénéfices et des droits d'imposition correspondants aux pays et aux juridictions dans lesquels les entreprises multinationales ont leurs marchés. C'est un véritable changement de paradigme.

Même si la planification fiscale reste légitime, puisqu'elle fait partie intégrante de l'orientation stratégique d'une entreprise, la lutte contre l'optimisation fiscale des entreprises multinationales est devenue une préoccupation majeure de la communauté internationale. La proposition de l'approche unifiée va bien au-delà des objectifs visés dans le projet BEPS et semble se construire sur une malheureuse ambition de vouloir annihiler toute forme de concurrence fiscale, un droit fondamental pour les entreprises. Pire encore, une telle approche générerait de nouvelles distorsions et avantagerait très nettement les juridictions des pays à fort potentiel de marché au détriment de juridictions de pays spécialisés dans l'innovation par exemple. Le projet de l'impôt numérique intronise le principe de transfert des revenus fiscaux internationaux vers les juridictions des pays à fort potentiel de marché (notamment pays d'Asie et d'Amérique), ce qui ne pourrait se faire qu'au détriment de la Suisse.

L'usam est fondamentalement contre toute forme d'augmentation d'impôt et d'introduction de nouveaux impôts. La numérisation de l'économie ne pourrait par ailleurs pas justifier la mise en place d'un impôt numérique. De plus, les nouvelles règles d'imposition des entreprises ne concernent pas que les activités purement à composante numérique, mais des secteurs économiques tout entiers. Par ailleurs, le calendrier fixé est hyper ambitieux, car le sujet est d'une grande complexité et, par conséquent pour qu'il soit consensuel, il ne devrait pas être traité à la hâte. Compte tenu de ce qui précède, l'usam s'oppose à tout changement pouvant impacter de près comme de loin les entreprises de type PME.

II. Remarques particulières

Champ d'application

L'approche développée consisterait à couvrir les modèles d'affaires à forte composante numérique, mais irait au-delà, en étant centrée de façon générale sur les entreprises en relation étroite avec les consommateurs. À l'heure d'une économie de plus en plus numérique, cette définition du champ d'application pourrait toucher potentiellement à peu près n'importe quelle entreprise. Les grands groupes de multinationales, les grandes entreprises et les PME ont pratiquement toutes affaire à des activités à composante numérique, et si ce n'est pas le cas, cela le deviendra avec la numérisation croissante de l'économie. L'usam émet de très fortes réserves sur le concept d'entreprise en relation étroite avec les consommateurs. Ce concept n'est pas défini clairement par l'OCDE. Aujourd'hui, et demain encore plus, même une toute petite entreprise peut développer un modèle d'affaire à forte composante numérique et interagir quotidiennement à distance avec des utilisateurs/consommateurs.

Par ailleurs, la définition ou le critère d'inclusion des « grandes entreprises en relation étroite avec les consommateurs » ne semble pas non plus aboutie. Il apparaît que l'OCDE pourrait s'orienter sur l'utilisation de la valeur seuil de chiffre d'affaires de 750 millions d'euros comme pour la déclaration pays par pays. Mais, là encore, l'usam émet des réserves. Avec la numérisation croissante de l'économie et le fait que beaucoup d'entreprises du type PME soient organisées en holding, de nombreuses PME seraient concernées. Si le critère de la taille devait s'orienter plus généralement sur la limitation du chiffre d'affaires, l'usam est de l'avis que l'OCDE doive prendre en compte les intérêts des PME et veiller à ce que ce seuil de chiffre d'affaires soit au mieux nettement supérieur aux 750 millions d'euros et qu'il ne soit en aucun cas revu à la baisse par la suite.

Nouvelle règle du lien pour les contribuables couverts

Plusieurs grands groupes d'entreprises multinationales à forte composante numérique ont adapté leurs structures de distribution (passage d'un modèle de vente à distance à un modèle de distributeur local). Vu la taille des groupes et les montants astronomiques potentiels échappant à une forme d'imposition, il apparaît normal que l'OCDE aborde le problème. Cependant, chaque fois qu'une forme d'imposition est envisagée pour les grands groupes de multinationales, la standardisation de ces formes d'imposition et/ou les conséquences des effets collatéraux d'une nouvelle forme de fiscalité des entreprises impactent inévitablement les entreprises de type PME. Le consensus trouvé autour d'une forme d'imposition sur les bénéficiaires issus d'activités à forte composante numérique aura bien évidemment des conséquences directes et indirectes sur les PME. Dans ce contexte, l'usam émet de très fortes réserves.

La proposition de l'OCDE indique que la nouvelle règle du lien s'appliquerait dès lors qu'une entreprise participe de façon significative et soutenue dans l'économie d'une juridiction du marché. Dans une économie de plus en plus numérisée, il est probable que certaines PME soient également concernées par cette nouvelle règle du lien. La valeur seuil du chiffre d'affaires comme principal indicateur de participation soutenue et significative (déjà mentionnée auparavant) pourrait toucher des entreprises de type PME organisées en holding. De plus, cette valeur seuil pourrait prendre en compte certaines activités (services de publicité en ligne). Encore une fois, les entreprises de type PME pourraient être concernées par ces aspects. Cette règle du lien s'appliquerait également aux groupes qui vendent leurs produits et services sur un marché par l'intermédiaire d'un distributeur. Ce type de configuration impacterait forcément aussi des entreprises de type PME, que ce soit directement ou encore indirectement. Directement, elles seraient concernées par cette valeur seuil et, donc, devraient s'acquitter d'impôts supplémentaires. Indirectement, les entreprises de type PME recourant à ces canaux de distribution seraient également impactées, puisque les gros distributeurs répondant au critère de la valeur seuil et nouvellement taxés répercuteraient par effet de cascade leurs charges sur leurs relations commerciales (c'est-à-dire sur d'autres entreprises fournisseurs de services par exemple).

Règles nouvelles et révisées de répartition des bénéfices

Du point de vue l'usam, la révision des règles relatives à la répartition des bénéfices doit être la plus simple possible, et, en évitant à tout prix la double (voir multiple) imposition et en renforçant la sécurité juridique. Le système à trois niveaux présentés dans la proposition d'approche semble a priori assez compliqué et ne convainc pas l'usam. Pour le montant A, la détermination du montant éventuellement calculable par branche d'activité ou ligne de produit soulève plusieurs questions. Le fait de déterminer le montant en fonction de la branche ou encore de la ligne de produit et le fait de déterminer des pourcentages spécifiques pourraient potentiellement conduire à des situations d'inégalité de traitement entre entreprises. Pour le montant B, le fait d'envisager la possibilité d'utiliser des rémunérations fixes reflétant une activité de référence supposée ne présente a priori aucun gage de sécurité quant à la diminution du nombre de différends liés aux fonctions de distribution. Pour le montant C, l'usam émet également des réserves. L'approche proposée paraît complexe et coûteuse pour les entreprises, car le règlement des différends entre la juridiction du marché et le contribuable impacteront inévitablement la situation financière des entreprises.

Principales questions en suspens

- **Approche différenciée selon les modèles d'affaires**

L'approche proposée est source d'inégalités de traitement entre les pays. Les grands gagnants de ce nouveau système d'imposition seraient les pays détenant un fort potentiel de marché, à savoir notamment les pays d'Asie et d'Amérique. Les pays de petite ou moyenne taille disposant de politiques publiques favorisant plutôt l'innovation se trouveraient défavorisés par rapport à ceux à vaste marché de consommation. L'usam est de l'avis qu'il faut absolument prendre en compte dans cette approche les intérêts des pays à économie innovante et/ou ne disposant pas de fort potentiel de marché, comme la Suisse.

- **Définitions et montants**

La définition des concepts et la détermination de montants pourraient encore une fois être sources d'inégalités de traitement entre les entreprises. Comme déjà évoqué, l'usam est de l'avis que cette approche favoriserait plus les pays à fort potentiel de marché. Il faut donc que cette approche unifiée tienne également compte de ces pays et que cela soit acceptable pour tous les pays membres du Cadre inclusif.

- **Élimination de la double imposition**

L'identification des contribuables, l'analyse des éléments permettant aux mécanismes existants l'élimination des cas de double imposition et la recherche de solutions permettant de contrer le risque de double comptabilisation ou de chevauchements entre les trois types de montants (A, B et C) sont autant d'inconnues qui laissent à penser que le futur système d'imposition pourrait être très complexe et donc potentiellement coûteux pour toutes les collectivités.

- **Autres problématiques de mise en œuvre**

Compte tenu de la complexité des jalons déjà posés dans cette approche unifiée, les coûts administratifs et de mise en conformité pourraient être très élevés pour certains pays. Le mécanisme de la retenue à la source envisagé dans le cas de la perception du montant A, la modification des conventions fiscales existantes et la mise en œuvre simultanée par toutes les juridictions de la nouvelle approche sont autant de paramètres présentant des inconnues et des potentiels de complexification du futur système.

III. Réponses aux questions pour commentaires publics

1. **Champ d'application** : l'usam est de l'avis que le champ d'application ne devrait pas inclure les PME (entreprises qui occupent moins de 250 personnes).

2. **Nouveau lien** : l'usam est de l'avis que si le chiffre d'affaires est choisi comme valeur seuil, il faudrait un chiffre d'affaire nettement supérieur à 750 millions d'euros.
3. **Calcul des bénéfiques du groupe pour le montant A** : Le système à trois niveaux présentés dans la proposition d'approche semble a priori assez compliqué et ne convainc pas l'usam.
4. **Calcul du montant A** : comme évoqué plus haut, cette approche pourrait potentiellement conduire à des situations d'inégalités de traitement entre entreprises.
5. **Elimination de la double imposition en lien avec le montant A** : l'identification des contribuables, l'analyse des éléments permettant aux mécanismes existants l'élimination des cas de double imposition et la recherche de solutions permettant de contrer le risque de double comptabilisation ou de chevauchements entre les trois types de montants (A,B et C) présentent de très grandes sources de difficultés conduisant à la mise en place d'un nouveau système fiscal qui sera tout sauf simple pour toutes les parties prenantes (pour les différentes juridictions et les collectivités).
6. **Montant B** : le fait d'envisager la possibilité d'utiliser des rémunérations fixes reflétant une activité de référence supposée ne présente a priori aucun gage de sécurité quant à la diminution du nombre de différends liés notamment aux fonctions de distribution.
7. **Montant C/prévention et règlement des différends** : l'approche proposée paraît complexe et coûteuse pour les entreprises, car le règlement des différends entre la juridiction du marché et le contribuable impacteront inévitablement la situation financière des entreprises.

IV. Conclusion

L'effet d'une nouvelle forme d'imposition numérique serait multiple. Non seulement, cela aura pour conséquence d'interférer sur le comportement des contribuables. Le jugeant trop élevé et injustifié, les contribuables s'adapteront en diminuant l'activité, en renonçant à poursuivre le développement de leur entreprise, voire en renonçant purement et simplement à la création d'entreprise. En taxant toujours plus, c'est tout l'esprit d'entreprise qui en pâtit, et sur le long terme ce sont les futures générations et l'innovation qui sont péjorées. Même si l'approche unifiée ne devait concerner que les tout grands groupes de multinationales avec comme critère de valeur seuil d'un chiffre d'affaire de 2 milliards d'euros par exemple, des effets indirects se feraient ressentir sur l'ensemble du tissu économique suisse. La plupart des méthodes envisagées sont extrêmement complexes et ne présagent pas de trouver une approche consensuelle simple à appliquer. L'usam s'oppose à tout changement pouvant impacter de près comme de loin les entreprises de type PME.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre haute considération.

Union suisse des arts et métiers usam



Hans-Ulrich Bigler
Directeur, conseiller national



Alexa Krattinger
Responsable du dossier Politique financière et fiscale