



II/ Vers la fin du dumping fiscal ?

*Vincent Vicard**

La proposition de Joe Biden de relever le taux américain d'imposition sur les sociétés et la relance parallèle des négociations pour réformer en profondeur la taxation des entreprises multinationales ont remis au centre de l'actualité économique la question de la taxation des entreprises. Ces initiatives interrogent plus largement la capacité des États à faire contribuer les entreprises aux recettes fiscales dans un système économique mondialisé où les États usent de la concurrence fiscale pour attirer les entreprises multinationales.

Cet aspect, souvent passé au second plan au profit de celui de l'évitement fiscal des multinationales, notamment dans l'esprit des réformes négociées aujourd'hui, est pourtant fondamental. La question n'est, en effet, pas seulement de savoir si les multinationales paient leur dû fiscal dans leurs pays d'opération plutôt que dans des paradis fiscaux, mais également à quel taux elles sont taxées dans leur pays d'opération et quel niveau de recettes fiscales en attendre. Cette question est d'autant plus prégnante aujourd'hui que l'augmentation des dépenses publiques consécutive à la crise de la Covid-19, notamment de soutien aux entreprises, pose la question de leur contribution aux recettes publiques futures et au remboursement des dettes accumulées au sortir de la crise.

* Vincent Vicard est économiste au CEPII, en charge du programme scientifique « Analyse du commerce international ».

Les quarante dernières années ont vu les taux d'impôt sur les sociétés (IS) diminuer de près de moitié au niveau mondial, dans une course au moins-disant fiscal à laquelle ont pleinement contribué les États-Unis sous l'administration Trump, en abaissant leur taux fédéral de 35 % à 21 %, et qui n'a pas ralenti ces dernières années comme l'illustre la baisse à 25 % du taux français prévue pour 2023. Les conséquences de cette concurrence fiscale doivent ainsi être interrogées dans la perspective des discussions en cours sur la réforme du système international de taxation des multinationales, la poursuite des tendances récentes de baisse de la taxation des entreprises constituant une menace pour la soutenabilité du système à long terme.

Une baisse des taux d'imposition sur les sociétés ininterrompue au cours des quarante dernières années

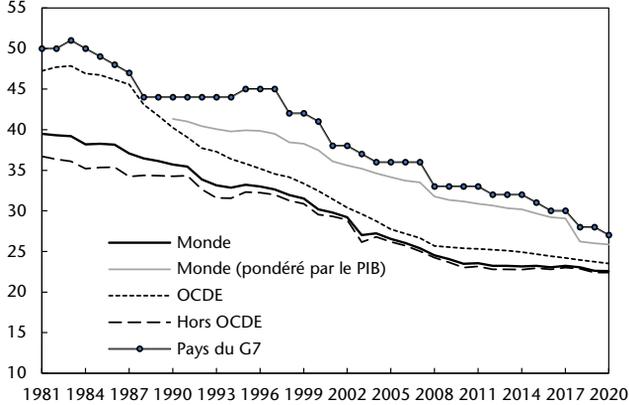
Le constat est indéniable : les taux de taxation en vigueur au niveau international ont baissé de manière drastique au cours des quatre dernières décennies. Au niveau mondial, le taux légal moyen est ainsi passé de 39 % en 1981 à 23 % en 2020 (graphique 1), soit une réduction de plus de 40 % du taux d'imposition des revenus des entreprises. Cette tendance concerne l'ensemble des régions du monde ou des groupes de pays selon leur niveau de revenu ou leur taille. Elle est cependant plus marquée pour les pays de l'OCDE qui partaient d'un niveau plus important à 47 % en moyenne en 1981 et qui ont en 2020 rejoint la moyenne mondiale de 23 %.

La tendance des taux moyens d'IS au niveau mondial laisse entrevoir une baisse continue entre les décennies 1980 et 2000 avant une stabilisation relative depuis 2010. Cette moyenne dissimule cependant des évolutions contrastées, notamment pour les pays pivots de l'économie mondiale. Pondérés par le PIB, les taux moyens apparaissent ainsi relativement stables dans les années 1990 comparées à leur baisse rapide au cours des deux décennies suivantes, tirée par celle des taux de taxation dans les pays du G7 ces dernières années.

Un phénomène toujours d'actualité

Le niveau actuel de taxation des pays du G7 et du G20 se situe à 27 %, ce qui reste certes plus important que la moyenne mondiale, mais l'écart à cette moyenne s'est sérieusement réduit depuis les

Graphique 1. La baisse des taux d'impôt sur les sociétés au niveau mondial (en %)



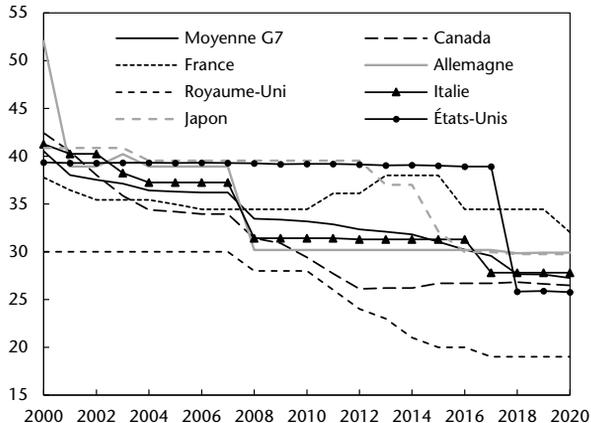
années 2000 : le différentiel, qui était alors de 10 points, relativement stable jusqu'en 2007, est passé à 5 points en 2020. Si la baisse du taux fédéral américain en 2018 ou celle du taux français en 2020 ont accéléré la tendance des dernières années, elles ne font que suivre le processus engagé dans les autres pays riches au cours des deux dernières décennies.

L'Allemagne, en 2001 puis en 2008, le Royaume-Uni à partir de 2008, le Japon à partir de 2012 ou l'Italie en 2007 puis en 2016 ont tous réduit leur taux d'IS de plus de 10 points de pourcentage (graphique 2). Les États-Unis et la France ont longtemps fait figure d'exception dans ce paysage. Alors que leur niveau de taxation se situait dans la moyenne des grands pays au début des années 2000, le maintien d'un niveau de taxation des entreprises relativement stable au cours des deux dernières décennies les a fait devenir, à partir de 2013, les deux pays au niveau de taxation des entreprises le plus élevé parmi les pays de l'OCDE.

La réforme fiscale mise en œuvre en 2018 par l'administration Trump a mis un terme à cette particularité pour les États-Unis, en abaissant le taux fédéral de 35 % à 21 % (auquel il faut ajouter les impôts prélevés au niveau des États, de l'ordre de 4 % à 5 % en moyenne). Le système américain s'est par la même occasion

Graphique 2. La baisse des taux d'impôt sur les sociétés des pays du G7

(en %)



Source : Tax Foundation.

rapproché de celui appliqué dans le reste du monde : jusqu'en 2018, les multinationales américaines étaient assujetties à l'impôt américain sur l'ensemble de leurs bénéfices mondiaux ; depuis la réforme, seuls les bénéfices réalisés sur le territoire américain sont soumis à l'IS, certains bénéfices réalisés par les filiales de multinationales américaines à l'étranger, notamment ceux en lien avec l'exploitation d'actifs immatériels, restant taxés à un taux réduit. En parallèle, la France a acté une trajectoire de réduction progressive de l'impôt sur les sociétés aboutissant à un taux de 25 % en 2022. Cette trajectoire amènerait ainsi la France en dessous de la moyenne des pays du G7 en 2022, seul le Royaume-Uni affichant un taux plus faible à 19 %. Derniers convertis à la concurrence fiscale, les États-Unis et la France ont donc frappé plus fort que les autres grands pays riches.

En 2020, les niveaux d'IS restent hétérogènes d'un pays à l'autre : quinze juridictions ne taxent pas les bénéfices des entreprises, quinze autres ont des taux inférieurs à 10 %, cinquante ont des taux compris entre 10 % et 20 %, tandis qu'une majorité de pays (118) affichent des taux d'IS compris entre 20 % et 30 % et vingt-six des taux supérieurs à 30 %.

Une concurrence fiscale entre États

Dans quelle mesure ces baisses résultent-elles d'une concurrence fiscale entre États pour attirer les actifs ou les activités (réels ou comptables) mobiles entre pays, réduisant les niveaux de taxation au-delà de ce qui aurait prévalu sans pressions concurrentielles ? L'instrument fiscal, plus maniable à court terme que la qualité des infrastructures ou la qualification de la main-d'œuvre, a été de longue date utilisé comme levier d'attractivité par les gouvernements en concurrence pour les investissements étrangers. L'objectif affiché dans le projet de loi français instituant la baisse du taux d'IS à 25 % en constitue une bonne illustration : « Le taux nominal de l'IS est un indicateur important que les investisseurs étrangers examinent lorsqu'ils comparent les États dans lesquels ils envisagent de s'implanter. Cette situation peut donc nuire à l'attractivité économique de notre pays » (Projet de loi de finances pour 2018 : évaluations préalables, p. 225).

De telles politiques peuvent également viser à attirer des profits comptables sans nécessairement impliquer d'activités réelles, favorisant alors des stratégies d'évitement fiscal. Les paradis fiscaux concentrent ainsi les profits des multinationales sans commune mesure avec leurs activités réelles telles que mesurées par le nombre de personnes qu'elles emploient dans ces pays ou les investissements matériels qu'elles y réalisent [Tørsløv *et al.*, 2020]. Cette double forme de concurrence fiscale peut inciter les gouvernements des pays d'origine des multinationales à tolérer certaines stratégies d'évitement fiscal de leurs entreprises afin de conserver leurs activités réelles sur leur territoire tout en maintenant des taux d'imposition plus élevés, en jouant sur l'assiette de taxation ou l'intensité des contrôles fiscaux. Le passage, au cours des deux dernières décennies, d'une taxation des entreprises sur leurs profits mondiaux à une taxation sur les profits réalisés sur le territoire dans des pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou le Japon peut se comprendre dans cette perspective.

Une politique d'attractivité par la fiscalité, qui repose sur une taxation moindre que celle des voisins, ne conduit cependant pas à un équilibre stable, puisque les voisins seront à leur tour incités à réduire leur taux de taxation pour attirer des investissements étrangers. Une méta-analyse des études sur le sujet [Heimberger, 2021] montre ainsi qu'en moyenne un pays baisse son taux de taxation de 0,7 à 0,9 point de pourcentage lorsque le taux moyen

de ses voisins baisse d'un point. Ces résultats suggèrent donc que la concurrence fiscale entre États a joué un rôle central dans la baisse généralisée des taux d'impôt sur les sociétés. La théorie nous enseigne, en outre, que de telles incitations à la concurrence fiscale sont plus importantes dans les petits pays, pour lesquels les revenus tirés de la taxation des multinationales nouvellement implantées peuvent dépasser ceux tirés de la taxation des entreprises nationales. Elles sont par ailleurs accentuées dans un système international plus ouvert aux flux de biens et de capitaux favorisant la mobilité des entreprises, posant donc la question de la coopération fiscale de manière d'autant plus importante dans un monde globalisé ou au sein d'une région comme l'Union européenne où le marché unique garantit la libre circulation des biens, des services et des capitaux. Des différences de pression fiscale entre pays peuvent néanmoins perdurer sans nécessairement conduire à une course au moins-disant fiscal quand elles viennent compenser des différences structurelles d'attractivité liées à la taille des économies, l'accès aux marchés ou la fourniture de biens publics.

Les conséquences de la concurrence fiscale

Pour bien appréhender les conséquences de la concurrence fiscale, il est utile de rappeler les justifications économiques à la taxation des profits des entreprises [Devereux *et al.*, 2021]. L'impôt sur les sociétés correspond à un pré-impôt sur les revenus du capital et permet aussi d'empêcher les individus de loger leurs revenus dans une entreprise pour éviter l'impôt sur le revenu. Dans ce cadre, l'IS peut être considéré de manière plus large dans la perspective de l'imposition des revenus du capital comme un complément de l'impôt sur les personnes physiques. L'IS peut également être considéré comme une taxe finançant les services publics utilisés par l'entreprise dans son pays d'activité. Cette dimension pose notamment question pour les multinationales dont l'activité est répartie entre plusieurs juridictions fiscales. Enfin, pour certains pays, l'IS peut se révéler une source de recettes fiscales plus facilement mobilisable que d'autres impôts, grâce aux bilans comptables qui fournissent des informations sur l'assiette fiscale. C'est notamment le cas pour les pays à faible revenu pour lesquels les recettes d'IS représentent une part plus importante des revenus fiscaux.

Dans cette perspective, la concurrence fiscale, en abaissant les niveaux de taxation des bénéfices des entreprises, a un impact

non seulement sur la capacité des États à prélever l'impôt mais également potentiellement sur les inégalités. Du point de vue du financement des biens et services publics, la concurrence fiscale, en contraignant la capacité des États à taxer les entreprises mobiles, aura pour conséquence de reporter la pression fiscale sur des agents moins mobiles, et en particulier les travailleurs, dans la mesure où la concurrence fiscale ne réduit pas le besoin de dépenses publiques. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les demandes à ce que les entreprises, multinationales ou pas, paient leur juste part d'impôt. Par ailleurs, comme prétexte sur les revenus du capital, la réduction des taux légaux d'IS accentue les inégalités, dans la mesure où ces revenus sont concentrés dans la population. Sur longue période, aux États-Unis, la baisse de la pression fiscale sur les entreprises a contribué de manière décisive à l'accentuation des inégalités de revenus au sein de la population américaine, étant donné que la détention de parts d'entreprise est concentrée dans le haut de la distribution de revenus [Saez et Zucman, 2019].

C'est dans ce contexte que le président américain, Joe Biden, a proposé en avril 2021 une hausse du taux fédéral américain d'impôt sur les sociétés à 28 % et appelé à une relance des négociations internationales sur la taxation des multinationales sur des bases plus ambitieuses. En parallèle, le Premier ministre britannique, Boris Johnson, a annoncé en février 2021 renoncer à la baisse prévue du taux d'IS à 17 %, et proposé une hausse à 25 % en 2023. C'est un retournement de tendance par rapport à celle observée ces quarante dernières années, auquel ces deux pays qui affichent les plus bas taux d'IS au sein du G7 avaient récemment contribué. Ces annonces, si elles se concrétisaient, pourraient porter un coup d'arrêt à l'accélération récente de la concurrence fiscale des grands pays, mais elles ne marqueraient pas pour autant un retour en arrière, les taux annoncés restant largement inférieurs à ceux prévalant dans les deux pays avant la crise financière.

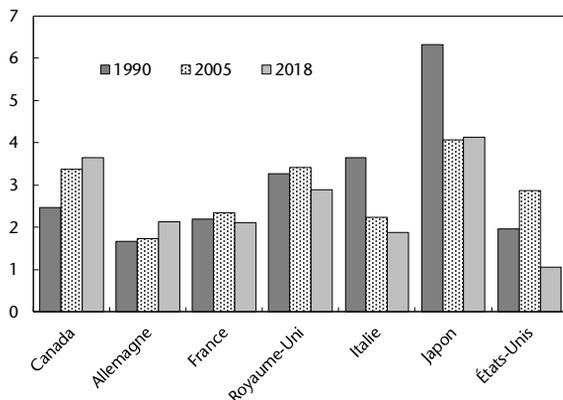
Un contexte de stabilité globale des recettes d'imposition

Des évolutions hétérogènes selon les pays

Quelles ont été les conséquences de telles baisses des niveaux d'imposition des bénéfices des entreprises sur les recettes fiscales ? À court terme pour les États-Unis, l'impact de la réforme de

Graphique 3. Recettes d'impôt sur les sociétés : des trajectoires contrastées

(en % du PIB)



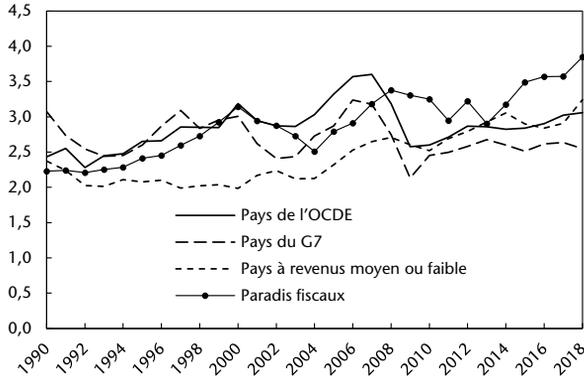
Source : FMI, base WoRLD.

2018 apparaît clairement, puisque les recettes d'IS ont baissé de moitié à 0,8 % du PIB après la réforme contre 1,7 % en moyenne avant. L'objectif affiché par la secrétaire au Trésor, Janet Yellen, est d'ailleurs bien de retrouver le niveau de recettes fiscales qui prévalait avant la réforme Trump. En France, le rendement d'un point d'IS est estimé à 1,4 milliard d'euros (évaluation préalable au projet de loi de finance 2018), de telle sorte que l'impact budgétaire estimé de la réduction prévue à 25 % en 2022 serait de - 11,6 milliards d'euros à terme.

Aussi intuitives soient-elles, ces baisses de recettes fiscales consécutives à celle des taux légaux ne correspondent pas nécessairement à ce que l'on constate au niveau mondial. Au sein des pays du G7, qui ont tous baissé leur taux légal d'IS pendant les deux dernières décennies de plus de 10 points (à l'exception de la France), on observe ainsi des trajectoires de recettes fiscales contrastées : le Japon ou l'Italie, à l'image des États-Unis, ont connu une baisse de leurs recettes d'IS, là où elles ont augmenté au Canada et sont restées relativement stables en Allemagne, en France et au Royaume-Uni (graphique 3).

Plus largement au niveau mondial, on observe une relative stabilité des recettes d'IS en pourcentage du PIB depuis les

Graphique 4. Évolution des recettes d'impôt sur les sociétés par groupes de pays
(en % du PIB)



Note : moyennes hors pays riche en ressources naturelles.

Source : FMI, base WoRLD.

années 1990. Le graphique 4 montre ainsi que les recettes d'IS ont augmenté jusqu'à la grande crise financière de 2007-2008, diminuant ensuite pour retrouver leur niveau du début des années 1990 dans les pays de l'OCDE. Pour l'ensemble des pays du G7, elles restent sensiblement plus faibles en 2018 que deux décennies plus tôt. Deux groupes de pays connaissent cependant une hausse de leurs recettes après la crise de 2008 : les pays à revenus faibles ou moyen, dont le niveau rattrape la moyenne de l'OCDE, et les paradis fiscaux, dont les recettes d'IS dépassent en moyenne 3 % du PIB malgré des taux de taxation (beaucoup) plus faibles que la moyenne mondiale.

L'hétérogénéité des niveaux de recettes d'IS entre pays similaires, illustrée par le graphique 3, souligne, par ailleurs, que le niveau des recettes ne dépend pas seulement de celui des taux légaux. La France et l'Allemagne, par exemple, qui ont les taux les plus élevés des pays du G7, collectent autour de 2 % de leur PIB de recettes d'IS, là où le Canada, le Japon ou le Royaume-Uni affichent un rendement beaucoup plus élevé. Ces différences peuvent traduire des différences de définition des assiettes fiscales, de profitabilité des entreprises et/ou d'ampleur de l'évitement fiscal des multinationales opérant sur leur territoire.

Le paradoxe taux/recettes

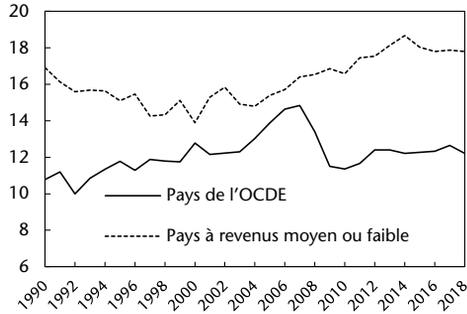
Comment expliquer ce paradoxe d'une relative stabilité des recettes fiscales au niveau mondial malgré la baisse de près de moitié des taux légaux de taxation des entreprises sur les dernières décennies ?

Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer, qui tiennent à l'assiette sur laquelle est prélevée l'impôt. Les gouvernements ont pu dans certains cas élargir l'assiette fiscale soumise à l'IS (en réduisant les exemptions ou en renforçant les mesures anti-abus), augmentant mécaniquement les recettes associées pour un niveau donné de taux légal. Par ailleurs, la hausse de la profitabilité des entreprises au niveau mondial accroît la matière fiscale sur laquelle est prélevée la taxe. Selon les pays, celle-ci résulte soit d'une hausse du résultat d'exploitation des entreprises ou de leurs revenus financiers, soit de la baisse des dépréciations dans la valeur ajoutée, ou de plusieurs de ces facteurs à la fois. Enfin, une augmentation de la part des sociétés financières et non financières dans le PIB augmente également mécaniquement l'assiette fiscale de l'IS, puisqu'elle détermine la part des agents assujettis. Toutes ces dimensions ont contribué à contrebalancer la baisse des taux pour les pays de l'UE et de l'OCDE [Nicodeme *et al.*, 2018 ; Fuest *et al.*, 2020].

L'impôt sur les sociétés reste ainsi une source importante de ressources fiscales dans la plupart des pays. Il représente près de 12 % des recettes d'impôts dans les pays de l'OCDE, 18 % dans les pays à revenu moyen ou faible (graphique 5). L'imposition des entreprises représente donc une ressource fiscale particulièrement importante pour les pays les moins riches.

Ces tendances de fond à l'élargissement des assiettes fiscales de l'IS, qui ont pu contrebalancer la baisse des taux dans la première décennie des années 2000, ne pourront cependant pas se maintenir éternellement. Déjà pour les pays européens, l'élargissement des assiettes n'a pas contrebalancé la baisse des taux depuis la crise financière [Nicodeme *et al.*, 2018]. Par ailleurs, quelles auraient été les recettes en l'absence de concurrence fiscale ? Si les taux d'IS n'avaient pas baissé, la hausse de la profitabilité des entreprises aurait pu accroître le produit de l'impôt. Se pose alors la question de la soutenabilité du système de taxation des entreprises si la concurrence fiscale se poursuit. Or, comme le montre l'exemple récent de la France, les incitations restent bel et bien réelles aujourd'hui.

Graphique 5. Recettes d'impôt sur les sociétés
(en % des recettes fiscales totales)



Note : hors pays riche en ressources naturelles.

Source : FMI, base WoRLD.

Réformer le système international de taxation des entreprises

Un double enjeu : lutter contre la concurrence fiscale et l'évitement fiscal

À la réduction des recettes fiscales liée à la concurrence fiscale s'ajoutent les pertes liées à l'évitement fiscal des entreprises multinationales en tant que tel. Les montages fiscaux mis en place par les multinationales en prenant avantage des zones grises, des limites ou des incohérences du système de taxation international, leur permettent, en effet, de localiser leurs profits dans des pays à faible taxation ou des paradis fiscaux, sans pour autant y déplacer leurs activités réelles, réduisant ainsi leur charge fiscale totale. Ce déplacement de profits comptables passe principalement par la manipulation des transactions entre filiales d'un même groupe localisées dans des juridictions fiscales différentes, que ce soit par la manipulation des prix de transfert dans les échanges de biens, par les redevances ou autres services payés pour l'utilisation d'actifs immatériels détenus par les filiales dans les paradis fiscaux, ou encore par la localisation des dettes intragroupe. Ces stratégies d'évitement fiscal ont été particulièrement médiatisées ces dernières années pour les entreprises du numérique, et en particulier les GAFAM, pour lesquels le modèle d'affaires facilite la dissociation entre lieu d'activité et lieu de vente et pour lesquels les actifs immatériels sont particulièrement importants.

L'évitement fiscal ne concerne cependant pas que les entreprises du secteur numérique, et ce d'autant plus que la numérisation croissante des activités et l'essor des chaînes de valeur mondiales ont augmenté les opportunités d'évitement fiscal pour l'ensemble des entreprises multinationales.

Les estimations des pertes fiscales liées à l'évitement s'établissent entre 100 et 647 milliards de dollars au niveau mondial [Bradbury *et al.*, 2018], un manque à gagner loin d'être négligeable pour les États. De plus, les montants éludés sont allés croissant au cours des deux dernières décennies. Le taux effectif d'imposition des multinationales américaines non pétrolières à l'étranger a baissé de moitié depuis la fin des années 1990 [Wright et Zucman, 2018]. Une partie de cette baisse tient à celle des taux d'imposition de leur pays d'accueil, mais la moitié s'explique par le transfert de profits dans les paradis fiscaux. Dans le cas français, les profits non déclarés en France du fait de l'évitement fiscal ont augmenté en passant de moins de 1 milliard d'euros en 2001 à 36 milliards en 2015 [Vicard, 2019].

Le système international de taxation des entreprises se trouve ainsi soumis à une double menace d'assèchement des recettes : par la concurrence fiscale entre États et par les stratégies d'évitement fiscal des multinationales. Le constat de l'inadéquation du système actuel de taxation des multinationales, dont les bases datent des années 1920, semble aujourd'hui faire consensus, de sorte que des discussions sont en cours pour en réformer l'architecture sous l'égide de l'OCDE. Ces négociations font suite au projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) qui avait abouti en 2015 à des mesures visant à renforcer les règles existantes et à en éliminer les incohérences les plus flagrantes. S'il est encore trop tôt pour faire le bilan de ces mesures, dont certaines sont en cours de mise en œuvre, il apparaît à tout le moins qu'elles n'ont pas mis fin aux incitations à la concurrence fiscale entre États. La volonté de refonte du système, pour coûteuse et incertaine qu'elle puisse être, repose ainsi sur l'idée que les règles du système actuel, du fait des opportunités d'évitement fiscal qu'elles permettent et/ou des incitations à la concurrence fiscale qu'elles engendrent, privent les États de recettes fiscales sur l'imposition des entreprises au-delà d'une relative stabilité des recettes de l'IS et contraignent les politiques fiscales nationales. Il faut cependant noter que ce diagnostic dépend de manière cruciale de l'interprétation qui est faite de la stabilité des recettes fiscales de l'IS au cours du temps au niveau mondial.

Les deux piliers des négociations sous l'égide de l'OCDE

La réforme du système international de taxation des entreprises est souvent présentée sous le prisme (légitime) de la nécessaire réduction de l'évitement fiscal des multinationales et de leur juste contribution aux recettes fiscales des États dans lesquels elles opèrent. Mais la concurrence fiscale entre États qui demeure intense, aujourd'hui comme hier, constitue une seconde dimension fondamentale pour la soutenabilité à long terme du système de taxation des entreprises. Or, selon les mesures envisagées, une réforme du système peut avoir des effets opposés sur ces deux dimensions. Étant donné que, dans le système actuel, certaines entreprises multinationales ont la possibilité de mettre en place des montages fiscaux pour réduire leur taxation dans les pays à haut niveau de taxation où elles réalisent leurs activités, les choix de localisation de ces entreprises dépendent peu des différentiels de taxation entre territoires d'implantation. Par exemple, les multinationales allemandes capables d'évitement fiscal, minoritaires en nombre (11 % des filiales) mais plus grandes – elles représentent 58 % du stock d'investissement direct allemand à l'étranger –, sont insensibles au niveau de taxation dans les pays d'implantation [Egger *et al.*, 2014]. Pour ces entreprises, la disparition des possibilités d'évitement fiscal rendra le choix de localisation de leur activité réelle sensible aux facteurs fiscaux, ce qui renforcera, du côté des États, les incitations à la concurrence fiscale pour attirer les investissements internationaux.

Les discussions engagées aujourd'hui sous l'égide de l'OCDE s'articulent autour de deux piliers : le premier vise à réallouer les droits à taxer les grandes entreprises multinationales, notamment celles du secteur numérique (mais pas seulement) dont le lien avec le territoire pose question ; le second vise à fixer un niveau minimum de taxation des bénéfices des multinationales au niveau de l'ensemble des pays signataires [Fuest *et al.*, 2019].

Le premier pilier vise à s'attaquer au problème de la dissociation croissante des activités réelles et comptables des entreprises en créant des droits à taxer qui ne seraient pas dictés par la seule localisation des profits, par trop manipulables au travers de différents montages fiscaux. Il s'agirait alors de dépasser les principes de base du système actuel, dans lequel les filiales des entreprises multinationales sont considérées comme des entités indépendantes et leurs échanges valorisés aux conditions de

marché prévalant entre entreprises indépendantes, pour aller vers une taxation unitaire des multinationales dans laquelle les droits à taxer l'ensemble des profits mondiaux d'une multinationale sont répartis entre pays selon le nombre de salariés, d'actifs, de ventes ou d'utilisateurs, pour les plateformes, que les multinationales ont dans chacun. Pour illustrer le système, prenons l'exemple d'une entreprise ayant deux filiales : l'une dans son pays d'origine qui réalise 30 de profit et représente 70 % des salariés et des ventes, et l'autre dans un paradis fiscal où elle réalise 70 de profit pour 30 % seulement des employés et des ventes. Aujourd'hui, l'entreprise serait taxée dans chaque pays sur les profits qui y sont déclarés. Dans un système de taxation unitaire, on consolide d'abord le profit au niveau du groupe, soit ici $70 + 30 = 100$, puis on le distribue entre les pays selon une clé de répartition fondée, par exemple, sur la localisation des employés et des ventes. Le pays d'origine obtiendrait ainsi le droit de taxer 70 de profits contre 30 pour le paradis fiscal, le taux appliqué à ces deux assiettes restant celui déterminé par chaque pays. Les propositions discutées aujourd'hui relativement à ce premier pilier ne concernent cependant que les plus grandes multinationales et la partie de leurs profits qui se situe au-delà d'un seuil de rentabilité considéré comme normal.

Dans un tel système, les entreprises n'auraient plus, ou en tout cas auraient moins, d'incitations à jouer sur les règles fiscales pour allouer leurs profits dans les paradis fiscaux ou les pays à faible taxation. Cependant, selon les critères d'allocation retenus, la réduction des opportunités d'évitement fiscal pourrait donner lieu à une concurrence fiscale plus agressive entre pays à haut niveau de taxation sur les facteurs de production mobiles intégrés dans la formule de répartition (travail et capital), sauf si un poids suffisamment important est alloué aux facteurs immobiliers comme les ventes.

Le second pilier prévoit de fixer un taux minimum d'imposition effective des profits des multinationales quel que soit leur lieu de taxation. Une telle mesure réduirait les incitations à l'évitement fiscal des multinationales et limiterait la concurrence fiscale entre États, à tout le moins jusqu'au niveau minimum sur lequel les négociateurs se seront accordés. Le niveau de ce taux minimum apparaît donc fondamental pour en déterminer l'impact sur les incitations à la concurrence fiscale, le taux minimum retenu en constituant le plancher. Si les droits à taxer au taux minimal

sont attribués aux pays du siège des entreprises, comme cela est envisagé, les pays d'origine des multinationales taxeraient les profits à l'étranger de *leurs* multinationales si ceux-ci sont taxés en dessous du taux minimum. Concrètement, si une filiale d'une multinationale française ne paie que 5 % d'impôts sur ses bénéfices dans un pays étranger, l'administration fiscale française prélèvera un impôt additionnel pour arriver au taux minimal, soit pour un taux minimum de 15 % un différentiel de 10 % sera prélevé par l'autorité fiscale française. Dans un tel système, les pays d'activité des multinationales, et notamment les pays en développement dont ne sont pas originaires les grandes multinationales, bénéficieraient peu de nouveaux droits à taxer mais retrouveraient un pouvoir de négociation avec les filiales implantées sur leur territoire, du moins jusqu'au niveau du taux minimal.

Par ailleurs, les détails de ce second pilier sont cruciaux : si celui-ci prévoit d'exclure de la taxation minimale une part des bénéfices correspondant à une activité réelle de l'entreprise dans un pays donné, il s'éloignera de la lutte contre la concurrence fiscale, en laissant plus de latitude aux gouvernements pour instaurer des incitations fiscales visant à attirer l'activité réelle des entreprises. Ce pilier constituera alors plus une mesure de lutte contre l'évitement fiscal au profit des pays d'origine des entreprises multinationales.

Au-delà des décisions individuelles des pays de relever leur taux d'imposition des entreprises, l'avenir de la concurrence fiscale internationale dépendra donc largement des caractéristiques du nouveau système de taxation des multinationales en cours de négociation. Dans un régime d'économie mondialisée, c'est bien la coopération internationale au niveau des règles qui s'appliquent aux entreprises multinationales qui permettra aux États de sortir de cette course au moins-disant et de retrouver leur souveraineté fiscale. Le principe de la réforme et les modalités retenues pourraient être actés dès cette année, modifiant en profondeur le paysage de la taxation des entreprises multinationales pour les années à venir. La capacité du nouveau système à lutter conjointement contre l'évitement fiscal des multinationales et les incitations à la concurrence fiscale entre États sera déterminante pour la stabilité du système à long terme et définira les marges de manœuvre en matière de taxation des entreprises. Si la proposition d'un taux minimum de taxation effective des

multinationales constitue une avancée décisive, elle ne fait que limiter la concurrence fiscale entre États sans l'empêcher. Cela ne doit pas dissuader une véritable refonte du système fiscal dans le sens d'une taxation unitaire des multinationales plus adaptée à des économies intégrées, en particulier au sein de l'Union européenne.

Repères bibliographiques

- BRADBURY D., HANAPPI T. et MOORE A. [2018], « Estimating the fiscal effects of base erosion and profit shifting : data availability and analytical issues », *Transnational Corporations*, vol. 25, n° 2.
- DEVEREUX M. P., AUERBACH A. J., KEEN M., OOSTERHUIS P., SCHÖN W. et VELLA J. [2021], *Taxing Profit in a Global Economy. A Report of the Oxford International Tax Group*, Oxford University Press, Oxford.
- EGGER P. H., MERLO V. et WAMSER G. [2014], « Unobserved tax avoidance and the tax elasticity of FDI », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 108, n° C, p. 1-18.
- FUEST C., HUGGER F. et WILDGRUBER S. [2020], « Why is corporate tax revenue stable while tax rates fall ? Evidence from firm-level data », *CESifo Working Paper*, n° 8605.
- FUEST C., PARENTI M. et TOUBAL F. [2019], « Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ? », *Note du Conseil d'analyse économique*, n° 54.
- HEIMBERGER P. [2021], « Corporate tax competition : a meta-analysis », *European Journal of Political Economy*, 16 janvier.
- NICODEME G., CAIUMI A. et MAJEWSKI I. [2018], « What happened to CIT collection ? Solving the rates-revenues puzzle », *Taxation Papers*, n° 74.
- PHILIPP H. [2021], « Corporate tax competition : a meta-analysis », *European Journal of Political Economy*, 16 janvier.
- SAEZ E. et ZUCMAN G. [2019], *The Triumph of Injustice. How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, W. W. Norton, New York.
- TØRSLØV T., WIER L. et ZUCMAN G. [2020], « The missing profits of nations », *NBER Working Paper*, n° 24701.
- VICARD V. [2019], « L'évitement fiscal des multinationales en France : combien et où ? », *La Lettre du CEPIL*, n° 400, juin.
- WRIGHT T. et ZUCMAN G. [2018], « The exorbitant tax privilege », *NBER Working Paper*, n° 24983.