

Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ?

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 54, Novembre 2019

Le système actuel d'imposition internationale des sociétés, hérité du début du XX^e siècle, est dépassé. Il permet aux entreprises multinationales d'exploiter la complexité, les failles et les inadéquations des règles fiscales internationales à des fins d'optimisation fiscale et de transférer leurs profits vers des juridictions à fiscalité faible ou nulle. Dans le même temps, les entreprises se plaignent d'actions non coordonnées de lutte contre l'évitement fiscal les exposant à des incertitudes et au risque de double imposition.

Cette *Note* décrit en détail diverses formes de stratégies de planification fiscale agressive suivies par les multinationales et examine les défis actuels et à venir de la réforme de la fiscalité internationale des entreprises. Notre évaluation prudente des pertes annuelles de recettes fiscales en France dues à l'évitement fiscal dans les paradis fiscaux par les multinationales s'élève à environ 5 milliards d'euros.

La remise à plat de la fiscalité des multinationales est désormais une priorité dans les négociations en cours à l'OCDE où plusieurs scénarios de réformes sont examinés. Ses principaux objectifs devraient être d'éviter la double imposition et la non-imposition et de proposer des règles simples pour empêcher les transferts de bénéfices. Cela nécessite des règles harmonisées. Il importe également de pouvoir disposer d'une analyse économique quantitative sur les conséquences des différents scénarios envisagés. Cette *Note* s'appuie sur le modèle quantitatif d'équilibre

général développé par Laffitte, Parenti, Souillard et Toubal (2019), qui permet d'estimer l'impact d'un large éventail de réformes actuellement en discussion à l'OCDE sur les recettes fiscales et l'attractivité relative des pays. Ces estimations tiennent compte des réactions des entreprises aux changements de règles, en termes de lieux de vente, de production et de stratégie de transfert de profits.

Les simulations montrent qu'une règle de répartition des bénéfices pour les redistribuer partiellement aux marchés de destination (pilier 1 de l'OCDE) aurait un impact négligeable sur les recettes fiscales et un impact légèrement positif sur l'attractivité de la plupart des pays non-paradis fiscaux. L'adoption d'un taux d'imposition effectif minimum (pilier 2) réduirait les transferts de bénéfices et générerait des gains substantiels en recettes fiscales pour tous les pays, avec peu d'effet sur leur attractivité.

Nous recommandons la mise en œuvre d'un taux effectif minimum mondial d'imposition des sociétés et de repenser les propositions actuelles au titre du pilier 1. Ces dernières rendent la détermination des droits taxables plus complexe sans modifier significativement leur répartition. Nous proposons plutôt d'allouer une fraction des bénéfices globaux aux pays de destination des ventes et d'utiliser des mesures anti-abus efficaces. La réforme de la fiscalité exige enfin la mise en place d'un *reporting* pays par pays rigoureux et harmonisé de l'activité internationale des entreprises.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

Fiscalité des sociétés multinationales

Les systèmes fiscaux actuels traitent les entreprises multinationales (EMN) comme un ensemble d'entités juridiques distinctes, utilisant chacune une comptabilité séparée. Comme les filiales et succursales étrangères sont traitées séparément de leur société mère, leurs bénéficiaires sont comptabilisés pays par pays. Pourtant, les transactions intra-groupe ont une incidence sur l'endroit où les bénéficiaires de l'entreprise multinationale sont déclarés et ses impôts payés. La multinationale peut donc ajuster les prix des transactions entre ses filiales (dits « prix de transferts ») pour transférer les bénéfices des pays à fiscalité élevée vers les pays à faible fiscalité¹.

Le principe de pleine concurrence (*Arm's Length Principle*, ALP) vise à empêcher les multinationales de s'engager dans ce type de transferts : l'ALP stipule que les prix des transactions intra-groupe devraient être identiques à ceux qui auraient été pratiqués pour des transactions similaires entre parties indépendantes². Bien qu'il soit largement accepté dans la plupart des pays, l'ALP soulève de sérieux problèmes. Il est difficile à mettre en œuvre en raison de l'absence d'opérations et situations comparables entre entreprises indépendantes, en particulier dans le cas de transactions portant sur des actifs incorporels. Les méthodes utilisées pour déterminer les prix de pleine concurrence des transactions intra-groupe souffrent ainsi de nombreux défauts, faute de transactions comparables observables, de modes de calcul fiables et de données de bonne qualité³. Fondé sur des principes datant de près d'un siècle, le système actuel de fiscalité internationale des entreprises montre ses faiblesses : il est aujourd'hui fortement sujet à l'évitement fiscal et à l'érosion de l'assiette fiscale et a conduit à une course vers le bas du taux légal d'imposition des sociétés au cours des dernières décennies.

Les principaux objectifs des réformes fiscales

En étudiant les options de réforme de la taxation des multinationales, il faut garder à l'esprit deux fonctions essentielles de l'impôt sur les sociétés (IS). Premièrement, l'IS est un filet de sécurité pour l'impôt sur le revenu des particuliers. En l'absence d'IS, les propriétaires d'entreprises, dont les revenus sont souvent élevés, pourraient faire passer des revenus personnels pour des revenus de l'entreprise. Une telle situation saperait la progressivité de l'impôt sur le revenu, clef de voûte d'une fiscalité équitable. Deuxièmement, l'IS peut être

considéré comme une contribution des entreprises au financement de biens publics locaux incorporés dans la production et conditionnant leur viabilité. Ces biens comprennent le fonctionnement d'un système juridique, la protection des droits de propriété, la mise à disposition d'infrastructures et les dépenses publiques d'éducation et de recherche et développement. L'évitement fiscal et l'érosion de l'assiette fiscale menacent ces deux fonctions.

Les systèmes fiscaux varient d'une économie à l'autre et sont par ailleurs de plus en plus complexes. Les entreprises peuvent ainsi exploiter les incohérences et les angles morts de ces différentes règles fiscales. Pour être cohérente, une réforme du régime fiscal international devrait ainsi se fonder sur les grands principes suivants :

- faire en sorte que les bénéficiaires des entreprises et les revenus du capital en général soient imposés une seule fois
- la double imposition et la non-imposition devraient être évitées pour des raisons d'efficacité et d'équité ;
- éviter les distorsions néfastes dans le choix et la localisation des investissements ;
- réduire les transferts de bénéfices entre les juridictions. Bien qu'un certain degré de concurrence fiscale puisse être bénéfique en empêchant une imposition excessive, une érosion de l'impôt sur le bénéfice des sociétés n'est clairement pas souhaitable ;
- réduire la complexité et l'insécurité juridique. Au cours des dernières décennies, le système fiscal international est devenu excessivement complexe et risqué, en particulier du fait d'initiatives unilatérales dans la lutte contre l'évitement fiscal. Ceci est coûteux tant pour les contribuables que pour l'administration.

Actuellement, les sociétés multinationales sont imposées là où leurs installations de production sont physiquement présentes. Pourtant, un consensus international se forge sur le fait d'accorder aux pays le droit d'imposer une partie des bénéfices des entreprises qui y vendent leurs biens et services, même en l'absence de présence physique. Cela implique donc un transfert des droits taxables vers les pays de marché. En échange, les pays où les sièges sont implantés espèrent obtenir une plus grande sécurité et stabilité fiscale.

Du point de vue des États membres européens, l'un des objectifs clés de l'intégration européenne est de garantir la mobilité transfrontalière des capitaux et des personnes et d'éviter les discriminations entre les activités économiques nationales et étrangères. Certaines mesures de lutte

Cette Note a largement bénéficié des travaux et commentaires de Clément Carbonnier, Samuel Delpuech, Sébastien Laffitte, Julien Martin et Baptiste Souillard. Nous remercions également Joachim Englisch, Julien Pellefigue, l'IFO Institute, la Commission européenne, les autorités fiscales française et allemande, la Banque de France et l'OCDE pour leurs contributions.

¹ Par exemple, la société mère de l'entreprise multinationale peut décider de sous-facturer les exportations de ses filiales situées dans des pays à fiscalité élevée pour transférer les bénéfices de ses filiales situées dans des pays à faible fiscalité. Elle peut également décider de surfacturer les importations des filiales situées dans des pays à faible fiscalité. Une des techniques les plus utilisées implique le transfert d'actifs incorporels dont les prix du marché ne sont pas observables.

² OCDE (2017) : *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017*, OCDE Paris.

³ Voir Eden L. (2016) : « The Arm's Length Standard: Making It Work in a 21st Century World of Multinationals and Nation States », in *Global Tax Justice*, Pogge et Mehta (eds), Oxford University Press.

contre l'évitement fiscal (comme les « *exit tax* ») peuvent entrer en conflit avec ces objectifs. Toutefois, la législation communautaire elle-même, en particulier la directive sur les intérêts et les redevances, devrait être alignée sur l'objectif de lutte contre l'évitement fiscal.

L'évitement fiscal des entreprises multinationales

Comme les entreprises multinationales sont exposées à un grand nombre de régimes fiscaux différents et de conventions fiscales bilatérales visant à limiter la double imposition, elles ont la possibilité de sélectionner les régimes les plus avantageux et exploiter les lacunes et les inadéquations des règles fiscales internationales pour minimiser leurs obligations fiscales. Ces stratégies d'optimisation fiscale des multinationales ont une incidence sur la répartition des assiettes fiscales entre les pays. Par exemple, une société peut décider qu'une filiale dans le pays A fasse un prêt à une autre filiale située dans le pays B, où le taux d'imposition est plus élevé, pour profiter de la déductibilité des paiements d'intérêts et transférer artificiellement les bénéfices du pays B au pays A. La décision d'installer un actif incorporel dans un centre financier *offshore* plutôt que dans un pays où les produits finis sont vendus pourrait certes être motivée par une meilleure protection de la propriété au centre *offshore*. Comme nous l'expliquerons plus loin, il existe cependant de nombreuses preuves empiriques montrant que l'objectif d'évitement fiscal est un facteur important de nombreuses décisions prises par les multinationales, tant pour décider de leurs structures juridiques et financières que des prix de transfert⁴.

L'évitement fiscal des multinationales est critiqué pour plusieurs raisons. D'un point de vue strictement économique, il contrevient aux deux fonctions essentielles de l'impôt des sociétés mentionnées *supra* : la complémentarité à l'impôt sur le revenu des particuliers et le financement des biens publics locaux. En outre, dès lors que les entreprises n'ont pas toutes les mêmes capacités d'éviter l'impôt, ces pratiques entraînent une distorsion de la concurrence et l'émergence d'industries concentrées avec quelques entreprises ayant un pouvoir de marché considérable.

Les principales méthodes utilisées par les entreprises multinationales pour éviter l'impôt sont les suivantes :

- la manipulation des prix intra-groupe pour les transactions standards entre filiales étrangères d'une même entreprise, appelés « prix de transfert » ;
- autres formes de transfert intra-groupe par le biais d'accords de partage des coûts, de production contractuelle (« *contract manufacturing* ») ou de stratégies plus complexes visant à enregistrer les ventes dans les juridictions à faible imposition (« *sales shifting* »)⁵ ;
- transfert des bénéfices par le biais de prêts entre filiales nationales et étrangères ou par le biais de dettes externes⁶ ;
- la localisation des actifs incorporels dans des pays à faible fiscalité⁷.

Ces techniques peuvent être combinées avec l'utilisation d'angles morts juridiques tels que :

- l'accès à des « conduits » pour faire remonter les profits vers les bénéficiaires ultimes en minimisant les impôts (chalandage fiscal)⁸ ;
- l'inadéquation entre la définition de l'établissement stable (base juridique permettant d'établir un lien fiscal avec une juridiction – « nexus ») et la présence économique de plus en plus incorporelle des entreprises⁹ ;
- le pouvoir de négociation des entreprises qui sont en mesure d'influencer leurs taux d'imposition dans certains pays (rescrits fiscaux)¹⁰ ;
- la relocalisation stratégique du siège social pour contourner les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC) et les taxes de rapatriement (inversion des sociétés)¹¹.

Face à des préoccupations internationales de plus en plus importantes vis-à-vis de l'évitement fiscal, les ministres des Finances du G20 ont demandé à l'OCDE d'élaborer un plan d'action sur l'érosion de la base et le transfert des bénéfices (BEPS). Le programme BEPS OCDE/G20 approuvé en 2015 comporte un certain nombre de mesures visant à lutter contre l'érosion de l'assiette fiscale. Certaines d'entre elles sont novatrices, notamment le dispositif mondial de déclaration des bénéfices pays par pays, et d'autres règles viennent renforcer l'existant. C'est, par exemple, le cas des

⁴ Pour une étude récente sur l'économie des transferts de bénéfices, voir Beer S., R. de Mooij et L. Liu (2018) : « International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots », *IMF Working Paper*, n° 18/168.

⁵ Laffitte et Toubal (2019) montrent que l'essentiel des transferts de bénéfices par les multinationales américaines est réalisé en enregistrant les ventes dans des juridictions à faible fiscalité. Cette tendance à la réorientation des ventes est de plus en plus marquée et visible tant dans le secteur des services que dans le secteur manufacturier. Cette stratégie ne concerne pas seulement les multinationales américaines comme le montre le cas de Kering qui utilise une plate-forme commerciale en Suisse, cf. Laffitte S. et F. Toubal (2019) : « For a Fistful of Dollars? Foreign Sales Platforms and Profit Shifting in Tax Havens », *CEPII Working Paper*, n° 2019-02, janvier.

⁶ Huizinga H., L. Laeven et G. Nicodeme (2008) : « Capital Structure and International Debt Shifting », *Journal of Financial Economics*, vol. 88, n° 1, pp. 80-118, avril.

⁷ Dischinger M. et N. Riedel (2011) : « Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets Within Multinational Firms », *Journal of Public Economics*, vol. 95, n° 7, pp. 691-707.

⁸ Sunghoon Hong (2018) : « Tax Treaties and Foreign Direct Investment: A Network Approach », *International Tax and Public Finance*, vol. 25, n° 5, pp. 1277-1320.

⁹ Voir, par exemple, Cour administrative de Paris (2019) : *Ministre de l'Action des comptes publics contre société Google Ireland Limited*, Décision n° 17PA03065.

¹⁰ Voir, par exemple, Huesecken B. et M. Overesch (2019) : « Tax Avoidance Through Advance Tax Rulings. Evidence from the LuxLeaks Firms », *FinanzArchiv*, à paraître.

¹¹ Congressional Budget Office (CBO) (2017) : *An Analysis of Corporate Inversions*, *Congressional Budget Office Report*, Washington, DC.



4 Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ?

règles limitant la déductibilité des paiements d'intérêts et des dispositions visant à prévenir les abus des conventions fiscales (chalandage fiscal). Toutefois, bien que les règles en matière de prix de transfert aient été quelque peu renforcées, elles restent fondées sur des concepts fragiles (voir *supra*) et non des critères clairs et objectifs représentatifs du « lieu où l'activité économique a lieu et la valeur créée » qui permettraient de déterminer comment les bénéfices des entreprises multinationales devraient être répartis.

Quelles pertes de recettes fiscales dues au transfert des bénéfices ? Estimations macroéconomiques tirées de la littérature

De nombreux chiffres sur les transferts de bénéfices et les pertes de recettes fiscales sont mentionnés dans le débat public. Ils sont parfois très différents ce qui peut prêter à confusion. La première source de malentendu potentiel est la distinction entre le transfert des bénéfices et les pertes de recettes fiscales liées à ces transferts. Lorsque 1 euro de bénéfice est transféré, la perte équivalente en recettes fiscales est égale au taux d'imposition qui aurait été payé sur ces bénéfices. La seconde source d'incertitude vient du fait que l'estimation du montant des bénéfices transférés par les sociétés multinationales est intrinsèquement complexe. La plus grande partie des bénéfices transférés se situe dans les centres financiers *offshore* qui affichent généralement de très faibles niveaux de transparence. La disponibilité et l'accès aux données constituent donc un défi crucial tant pour quantifier les transferts de bénéfices que pour mettre en œuvre des réformes et *in fine* prélever des impôts dus par les multinationales.

En dépit de ces difficultés, une littérature économique de plus en plus abondante tente d'estimer les pertes de recettes fiscales dues aux transferts de bénéfices. En comparant la rentabilité des entreprises avec le montant des salaires payés, il est possible d'identifier les « bénéfices excessifs » qui pourraient être causés par l'évitement fiscal. Avec cette méthodologie, Tørsløv, Wier et Zucman (2018) trouvent que 36 % des profits des multinationales étrangères ont été transférés artificiellement dans des paradis fiscaux en 2015, ce qui représente une perte de recettes fiscales de 182 milliards de dollars. Toutefois, comme le soulignent Bradbury *et al.* (2018), la quantification du transfert des bénéfices varie considérablement d'une étude à l'autre¹². Janský et Palanský (2018) utilisent des données bilatérales sur les investissements directs à l'étranger (IDE) et estiment une perte de recettes fiscales

due au transfert de bénéfices à 80 milliards de dollars. Crivelli *et al.* (2016) exploitent les variations entre pays des recettes fiscales des sociétés et des taux d'imposition des sociétés et obtiennent des pertes de 123 milliards de dollars de recettes fiscales dues à des transferts de bénéfices à court terme et de 647 milliards de dollars sur le long terme. Les écarts entre ces estimations sont donc importants, mais toutes ces études ont contribué à créer un consensus sur le fort impact budgétaire global de ces pratiques. Ces études mettent en outre en évidence des profils types quant à l'identité des gagnants et des perdants. Les pays en développement subissent des pertes plus importantes en termes de recettes fiscales en pourcentage du PIB que les pays développés¹³. À l'inverse, les grands gagnants de la situation actuelle sont les paradis fiscaux, caractérisés par de faibles taux d'imposition et de faibles normes de transparence.

Selon deux études récentes, les transferts de bénéfices de la France s'élèvent à 30 à 32 milliards d'euros pour l'année 2015, ce qui correspond à une perte annuelle de recettes fiscales d'environ 10 milliards d'euros¹⁴. Les données macroéconomiques fournies par les instituts statistiques nationaux ou les organisations internationales ont l'avantage de couvrir de nombreux pays, mais présentent l'inconvénient de contenir des informations limitées et de ne pas être directement comparables. L'utilisation de bases de données microéconomiques permet d'améliorer l'analyse des différents canaux des transferts de bénéfices en prenant en compte la capacité des entreprises à ouvrir des filiales à l'étranger et plus particulièrement dans les paradis fiscaux. Ces bases de données ne sont cependant disponibles que pour quelques pays (Allemagne et, dans une certaine mesure, France, Suède et États-Unis) et sont pour la plupart bilatérales, se limitant à des informations sur la propriété directe sans couvrir l'ensemble des activités d'une multinationale dans plusieurs pays.

Les pertes recettes fiscales en France : analyse sur données d'entreprises françaises

Nous avons procédé à notre propre estimation en comparant l'impôt sur les bénéfices payé par des sociétés multinationales résidentes en France en exploitant le fait qu'elles possèdent ou non une entité juridique dans un paradis fiscal. En effet, les stratégies de transfert de bénéfices requièrent souvent l'implantation d'une ou plusieurs filiales dans des paradis fiscaux¹⁵. Ces groupes représentent 39 % de l'emploi total et 30,2 % de l'impôt sur le revenu en 2016. Pour les

¹² Voir Bradbury D., T. Hanappi et A. Moore (2018) : « Estimating the Fiscal Effects of Base Erosion and Profit Shifting: Data Availability and Analytical Issues », *Investment and International Taxation, Transnational Corporations*, Special Issue, vol. 25, n° 2.

¹³ Ce résultat se retrouve dans Crivelli E., R. de Mooij et M. Keen (2016) : « Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries », *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, vol. 72, n° 3, pp. 268-301 ; Janský P. et M. Palanský (2018) : « Estimating the Scale of Profit Shifting and Tax Revenue Losses Related to Foreign Direct Investment », *World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) Working Paper Series*, n° 021.

¹⁴ Tørsløv T., L. Wier et G. Zucman (2018) : « The Missing Profits of Nations », *NBER Working Paper*, n° 24701, et Vicard V. (2019) : « The Exorbitant Privilege of High Tax Countries », *CEPII Working Paper*, n° 2019-06, mars.

¹⁵ La liste des paradis fiscaux est plus longue que celle retenue par la Commission européenne, puisque nous considérons également Hong Kong et Singapour et d'autres pays européens comme l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

entreprises étrangères en France, ces chiffres sont respectivement de 9 et 16 %. Le nombre de filiales présentes dans un paradis fiscal est relativement faible pour les groupes français (1,36 %) alors que plus de la moitié des groupes étrangers présents sur le territoire français ont au moins une filiale dans un paradis fiscal (1,97 %).

Pour faire cette comparaison, nous effectuons une analyse économétrique au niveau du groupe pour la période 2009-2016¹⁶. Les bilans des entreprises situées en France sont agrégés au niveau du groupe. Le groupe est l'ayant droit économique ultime des entreprises situées en France et peut être de nationalité française ou étrangère. Nous estimons l'effet de la présence du groupe dans un paradis fiscal sur les taux effectifs moyens d'imposition (TEM) en contrôlant pour plusieurs caractéristiques : la part des actifs incorporels, la taille, la productivité du travail, l'intensité capitalistique et le secteur d'activité (le secteur financier est exclu) ainsi que l'écart non observé et persistant entre l'environnement fiscal en France et dans les pays du groupe lorsque celui-ci est étranger.

Les estimations montrent que le TEM d'une multinationale française avec au moins une filiale présente dans un paradis fiscal est inférieur de 26 % à celui d'une multinationale équivalente mais sans présence dans un paradis fiscal (voir tableau)¹⁷. L'écart est de 21 % lorsqu'on utilise le ratio de l'IS par rapport à l'emploi¹⁸. Pour les groupes étrangers, ces différences sont respectivement de 17 et 9 %. Compte tenu de leur poids dans l'emploi en France, les entreprises étrangères contribuent significativement à l'évitement fiscal.

À partir de ces estimations, nous calculons l'impôt sur les bénéficiaires que le groupe aurait payé en moyenne chaque année s'il n'avait pas été présent dans un paradis fiscal et en déduisons la perte de recettes fiscales (voir tableau)¹⁹. Avec le TEM, le montant s'élève à 4,6 milliards d'euros. Il s'agit là d'une estimation conservatrice des pertes de recettes fiscales liées aux transferts de bénéfices nettement inférieures aux estimations trouvées dans la littérature. Trois raisons principales peuvent l'expliquer. D'abord, notre stratégie empirique ne tient pas compte des stratégies d'évitement fiscal qui ne passent pas par la présence dans un paradis fiscal. Ensuite, la base de données pourrait sous-estimer la présence dans les paradis fiscaux, car elle repose sur une enquête menée auprès d'entreprises multinationales qui pourrait ne pas cou-

Estimation de l'impact de la présence dans les paradis fiscaux sur l'impôt sur les sociétés

	Part de l'emploi total (en %)	Taux de taxation effective (en %)	Pertes de recettes fiscales estimées (en milliards d'euros)
Groupes français	79	- 26	3,3
Groupes étrangers	21	- 17	1,3
Total	100	-	4,6

Note : Cette estimation est réalisée sur les entreprises de plus de dix salariés entre 2009 et 2016.

Sources : Fare, Lifi et calcul des auteurs.

vrir toutes les succursales étrangères directes et indirectes. Enfin, la base de données ne contient pas les entreprises qui ont déjà transféré l'entièreté de leurs revenus à l'étranger ou qui n'ont pas d'établissement stable en France. Nous considérons donc ces chiffres comme des bornes basses.

Constat 1. Les entreprises multinationales en France réduisent significativement leur montant d'IS en localisant des entités légales dans des paradis fiscaux. L'estimation *a minima* des pertes d'IS résultant de transferts de bénéfices est de 4,6 milliards d'euros par an.

Ces estimations sont utiles pour apprécier l'ampleur du transfert des bénéfices. Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas d'effectuer une analyse économétrique détaillée de chacun des canaux par lesquels les entreprises réattribuent leurs revenus aux pays à faible fiscalité, comme nous l'avons mentionné précédemment. Davies *et al.* (2018) ont montré que l'évitement fiscal par la manipulation des prix de transfert des biens est important en France. Hebus et Johannsen (2019) montrent que le commerce des services avec les filiales dans les paradis fiscaux est fortement biaisé en faveur des importations et que les prestataires de services internes dans les paradis fiscaux réalisent des bénéfices résiduels importants²⁰.

¹⁶ L'analyse économétrique se limite à l'ensemble des entreprises de plus de dix salariés.

¹⁷ Ce résultat suggère que les sociétés multinationales françaises présentes dans un paradis fiscal ont des rendements anormalement élevés, voir Vicard (2019) *op. cit.*

¹⁸ Voir Laffitte S., M. Parenti, B. Souillard et F. Toubal (2019b) : « Missing Tax Revenues in France: Evidence from French Firm-Level Data », à paraître ; Laffitte S., M. Parenti, B. Souillard et F. Toubal (2019c) : « Profit Shifting in France: Evidence from Firm-Level Administrative Databases », *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 36-2019, novembre.

¹⁹ Il faut interpréter ces résultats avec prudence ; notre estimation est basée sur un simple exercice de corrélation conditionnelle. Nos résultats ne peuvent être interprétés strictement comme la preuve d'un effet causal de la présence dans des paradis fiscaux, qui est endogène.

²⁰ Pour une analyse de l'établissement erroné des prix de transfert des marchandises, voir Davies R., J. Martin, M. Parenti et F. Toubal (2018) : « Knocking on Tax Haven's Door: Multinational », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 100, n° 1, mars et pour une analyse attentive du rôle des paradis fiscaux dans l'explication du commerce des services, Hebus S. et N. Johannsen (2019) : « At your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services », *CEifo Working Paper*, n° 5414, mars.

Les entreprises numériques, un problème spécifique ?

Les règles fiscales internationales actuelles prévoient que les bénéficiaires d'une entreprise étrangère ne sont imposables dans un État que dans la mesure où l'entreprise y possède un « établissement stable », qu'il s'agisse d'une présence physique importante ou mineure. Cependant, dans un monde caractérisé par l'essor du numérique, l'activité économique peut s'effectuer par l'intermédiaire d'une interface numérique dans la juridiction du marché sans aucune présence physique²¹, comme c'est le cas pour la publicité en ligne et les plates-formes de réseaux sociaux par exemple. Les règles actuelles du « nexus » ne s'appliquent qu'à la présence physique et non la « présence numérique » même lorsque cette dernière est significative. En son absence, les entreprises peuvent ainsi éviter de payer l'IS dans le pays.

Ces enjeux découlant de la numérisation de l'économie ont été identifiés comme un sujet essentiel, abordé dans le premier plan d'action BEPS de 2015, qui n'a cependant pas pu déboucher sur des solutions. Selon l'OCDE, les modèles d'entreprises numériques présentent trois caractéristiques :

- une place importante dans l'économie sans forcément de présence physique sur le territoire : les entreprises peuvent utiliser Internet et les plates-formes en ligne pour créer des relations transfrontalières à longue distance avec de nombreux clients et générer un chiffre d'affaires à l'étranger sans y avoir un établissement stable ;
- une très forte dépendance aux intangibles, y compris à la propriété intellectuelle ;
- une logique de marché biface où des utilisateurs et consommateurs finaux participent à la création de valeur en permettant aux entreprises de valoriser leurs données.

Bien que ces éléments puissent caractériser les « *business model* » numériques, ils ne se limitent évidemment pas à ces seules entreprises²². La numérisation touche l'ensemble de l'économie et facilite le transfert des bénéficiaires par deux canaux différents. Premièrement, la forte dépendance à l'égard des actifs incorporels génère des bénéficiaires qui peuvent être transférés dans des paradis fiscaux à un coût inférieur à celui des bénéficiaires générés par les actifs corporels. Deuxièmement, l'importance des effets d'échelle et des réseaux pour les entreprises fortement numérisées créent des marchés très concentrés sur lesquels il est difficile d'entrer en raison de barrières comme les droits de propriété intellectuelle et des entreprises très profitables. Les incita-

tions plus importantes conjuguées à des coûts moins élevés pour transférer les profits expliquent pourquoi les entreprises fortement numérisées sont plus enclines à éviter l'impôt.

Pour autant, au-delà des cas individuels bien connus d'entreprises numériques engagées dans une planification fiscale agressive, la quantification de la sous-taxation des entreprises numériques fait débat. En examinant les cent plus grandes entreprises sur la base de leur valeur marchande et les cinq plus grandes entreprises d'e-commerce, la Commission européenne a calculé l'écart de taxation entre les modèles d'affaires numériques et les entreprises traditionnelles. Elle a trouvé que les entreprises numériques ont un taux d'imposition moyen effectif de seulement 8,5 %, contre 20,9 % pour les entreprises classiques²³. Cependant, cette estimation se fonde sur la méthodologie de Devereux et Griffith (2003)²⁴ et non sur les paiements d'impôts observés par les entreprises numériques. L'Institut allemand IFO²⁵ a identifié un écart de taxation beaucoup plus petit sur la base des paiements d'impôts et des bénéficiaires déclarés dans les données financières des entreprises numériques et non numériques dans la base de données Orbis. Selon cette étude, les entreprises numériques paient 20,9 % d'impôts au total, tandis que les entreprises traditionnelles paient 26,7 %.

Constat 2. L'optimisation fiscale est plus importante pour les entreprises centrées sur le numérique que pour le reste de l'économie, mais n'est pas limitée à ces entreprises. Par ailleurs, l'essor du numérique s'applique à l'ensemble de l'économie.

Par conséquent, les réformes ciblées spécifiquement sur les entreprises du numérique pourraient être problématiques. Les pays du G20 et l'OCDE continuent de discuter d'une solution mondiale qui inclurait un nouveau lien (« nexus ») indépendant de la présence physique (les piliers 1 et 2, voir *infra*), à l'horizon 2020.

En attendant, les pressions politiques en faveur de l'introduction d'une taxe sur les services numériques sont fortes dans de nombreux pays. Certains pays ont récemment pris des mesures unilatérales pour adopter une nouvelle taxe sur les ventes de services liés aux plates-formes numériques et aux modèles commerciaux y étant reliés. En 2018, la Commission européenne a proposé d'introduire de manière transitoire une

²¹ Même les serveurs des sites Internet n'ont pas besoin d'être installés localement.

²² Voir Koethenburger M. (2019) : *Taxation of Digital Platforms*, ETH Zürich Mimeo. L'auteur se concentre sur les plates-formes numériques bifaces telles que Google et Facebook. Il montre qu'elles sont semblables aux entreprises traditionnelles en ce qui concerne leur préférence en matière d'évitement fiscal, mais qu'elles diffèrent dans d'autres dimensions importantes. Elles capitalisent notamment sur les contributions des utilisateurs en raison d'effets de réseau indirects, ce qui se traduit par des recettes publicitaires importantes.

²³ Commission européenne (2017) : « A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market », *Communication au Parlement européen et au Conseil*, COM(2017) 547 final, Bruxelles, 21 septembre, p. 6.

²⁴ Cette méthode tient compte d'un projet d'investissement hypothétique avec un bénéfice avant impôt et une structure de biens d'équipement donnés et calcule la charge fiscale qui résulterait de l'application des règles fiscales existantes, cf. Devereux M.P. et R. Griffith (2003) : « Evaluating Tax Policy for Location Decisions », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, pp. 107-126.

²⁵ Fuest C., V. Meier, F. Neumeier et D. Stöhlker (2018) : « Die Besteuerung der Digitalwirtschaft. Zu den ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen der EU-Digitalsteuer », *IFO Institut*.

taxe sur les services numériques (DST) au taux de 3 % dans l'UE qui serait abrogée une fois que les règles relatives à l'établissement stable auront été réformées. Bien que cette proposition ne soit pas parvenue à un consensus, plusieurs États membres (Belgique, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni) ont unilatéralement adopté une taxe sur les services numériques ou s'approprient à le faire. Au-delà de l'UE, certains pays s'engagent dans une voie similaire (l'Inde ou la Turquie, par exemple). La DST promulguée en France en juillet 2019 est proche de la proposition originale de l'UE, incluant une taxe de 3 % sur le chiffre d'affaires de certaines activités (services numériques, transmission de données, marché)²⁶.

La DST soulève divers problèmes. Tout d'abord, il est difficile de tracer une ligne entre l'« économie numérique » et le reste de l'économie, car la transformation numérique touche presque tous les secteurs. Cela pose aussi la question de l'introduction de la notion d'établissement stable numérique²⁷. En outre, s'il est vrai que certains des grands géants américains du numérique semblent utiliser avec succès la planification fiscale pour réduire leur IS, ces problèmes ne se limitent nullement aux entreprises numériques : ils sont surtout facilités par le rôle croissant des actifs immatériels dans divers secteurs économiques. Enfin, une telle taxe risque de générer plusieurs distorsions puisqu'elle s'applique indépendamment des profits réalisés. Elle peut conduire à une double imposition internationale et pose par ailleurs question quant à son incidence. En effet, cette taxe peut en fin de compte être transférée par les géants du numérique aux consommateurs locaux ou aux PME.

Recommandation 1. L'extension de la notion d'établissement stable avec l'introduction du critère de « présence numérique » devrait être au cœur des futures règles fiscales.

Quelles réformes du système fiscal international ?

Réformes proposées : réduction des transferts de bénéfices et redistribution des droits d'imposition

Si le programme BEPS a fait du transfert des profits et de l'érosion de la base fiscale une question majeure de la mondialisation, il reste des progrès à accomplir, en particulier, du fait

de l'importance croissante du capital immatériel au sein des entreprises multinationales. Cela a conduit les gouvernements à ouvrir un second volet de négociations en vue de concevoir et d'adopter un nouvel ensemble de règles fiscales internationales d'ici 2020 dans le cadre inclusif de l'OCDE/G20.

La proposition actuelle structure les réformes autour de deux piliers. Elle s'écarte sensiblement de l'approche fondée sur les entités distinctes et la comptabilité séparée en matière d'imposition²⁸. Elle nécessite en cela la consolidation des résultats entre juridictions, au niveau du groupe, avec tous les problèmes de définition afférents en matière de résidence (siège, bénéficiaire effectif final, etc.), d'activité (groupes multisectoriels, etc.) et de comparabilité limitée des règles comptables pour consolider les résultats. L'OCDE mentionne que la « nouvelle règle d'attribution des bénéfices va au-delà du principe de pleine concurrence » (OCDE, 2019a, p. 5)²⁹. Toutefois, cette nouvelle règle ne s'applique qu'à une partie des profits et s'ajoute au système actuel de prix de transfert basé sur le principe de pleine concurrence (*Arm's Length Principle*, ALP) : l'écart par rapport à l'ALP est donc relativement circonscrit.

Pilier 1 des négociations OCDE/G20 : révision de la règle d'allocation des bénéfices

Le pilier 1 de la proposition OCDE/G20 vise à redistribuer une partie des bénéfices aux juridictions de marché. Une grande partie des négociations devrait donc être consacrée au choix suivant : quelle part des bénéfices devrait être imposée là où les entreprises produisent et là où les entreprises vendent ? Les méthodologies proposées par l'OCDE s'appellent la « méthode du partage des profits résiduels » et s'inspirent notamment des travaux d'Avi-Yonah, Clausing et Durst (2009)³⁰. Comme décrit dans le programme de travail publié en mai 2019, cette méthode se déroule en quatre étapes³¹ :

- déterminer le profit global (consolidé) du groupe multinational ;
- rapprocher la rémunération des activités courantes sur la base d'approches de type « prix de transfert » ou selon un seuil de rentabilité normale calculé par rapport à la marge opérationnelle³². Le profit consolidé est divisé en une partie routinière et une partie non routinière (dite « résiduelle ») ;
- déterminer une part du profit résiduel qui doit être attribuée aux juridictions de marché ;
- attribuer la part des profits résiduels aux juridictions de marché éligibles, c'est-à-dire celles pour lesquelles un lien peut être établi.

²⁶ La taxe française générerait un chiffre d'affaires de 400 millions d'euros en 2019 selon le ministre des Finances. Mise en œuvre au niveau de l'UE, cette taxe pourrait rapporter environ 5 milliards d'euros par an.

²⁷ Voir Ministre de l'Action et des comptes publics contre Google (2019), *op. cit.*

²⁸ OCDE (2019a) : *Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*, OCDE Paris.

²⁹ OCDE (2019b) : *Secretariat Proposal for a "Unified Approach" under Pillar One*, 9 octobre.

³⁰ Avi-Yonah R.S., K.A. Clausing et D.M. Durst (2009) : « Allocating Business Profits for Tax Purposes: A Proposal to Adopt a Formulary Profit Split », *Univ. of Michigan Law & Economics, Olin Working Paper*, n° 09-003.

³¹ OCDE (2019), *op. cit.*

³² En règle générale, le rendement pourrait être considéré comme résiduel s'il dépasse un certain pourcentage de la marge opérationnelle nette, à convenir par les délégués des pays du cadre inclusif. Le profit routinier est considéré comme « le bénéfice qu'un tiers s'attendrait à tirer de l'exercice d'un ensemble particulier de fonctions ou d'activités essentiellement externalisées », voir Devereux M., A. Auerbach, P. Oosterhuis, W. Schön et J. Vella (2019) : « Residual Profit Allocation by Income », *Oxford International Tax Group*, p. 21.



Ce système préserve les méthodes de prix de transfert pour l'imposition des profits dits routiniers alors qu'il s'en écarte pour l'imposition des profits résiduels.

On pourrait s'attendre à ce qu'un tel système incite moins à l'évitement fiscal, d'autant plus que l'imposition d'une part des profits ne dépendrait plus de sa localisation (voir Devereux *et al.*, 2019). Cependant, comme l'expliquent Delpeuch et Laffitte (2019), les possibilités de déplacement des bénéfices demeurent dans un tel schéma³³. Ce système devrait, par ailleurs, réduire les distorsions des décisions économiques puisqu'il déconnecte en partie le taux d'imposition payé du lieu de production.

L'affectation des bénéfices résiduels peut toutefois alourdir la charge administrative, car la détermination des bénéfices résiduels nécessite un grand nombre de données qui devraient être examinées et traitées par les autorités fiscales. En outre, dans certains cas plus complexes (entreprises multi-produits, multisectorielles, par exemple), ce partage des profits peut ouvrir la voie à des manipulations des marges difficiles à contrôler.

Pilier 2 des négociations OCDE/G20 : taux effectif minimum d'imposition des sociétés

Le pilier 2, appelé *Global Anti-Base Erosion* (Globe), vise à réduire les transferts de bénéfices en déterminant un niveau minimum global de taux effectifs d'imposition des sociétés. Il reconnaît que les incitations au transfert de profit découlent principalement des différences d'imposition entre les administrations.

Le pilier 2 repose lui-même sur deux instruments juridiques : la règle d'inclusion du revenu (IIR) et l'impôt sur les paiements érodant la base (TBEP). Le premier instrument, l'IIR, est mis en œuvre au niveau de la société mère. Elle impose un impôt sur le revenu d'une société générée par des sociétés affiliées situées dans des territoires où les taux d'imposition effectifs sont inférieurs au taux d'imposition effectif minimum qui doit être défini au cours des négociations³⁴. L'IIR pourrait être mise en œuvre sous la forme d'une règle de basculement. Les revenus générés dans les juridictions à faible taux d'imposition seraient automatiquement imposés au taux minimum lorsque cela se justifie au lieu d'être exonérés et imposés lorsque l'IIR est contraignante.

L'IIR n'est pas une règle attape-tout. Par exemple, dans les scénarios où le groupe réside dans une juridiction à faible taux d'imposition et où ce pays n'a pas introduit ces règles, une règle d'inclusion du revenu peut ne pas être efficace. Un deuxième instrument est le TBEP qui s'appliquerait au niveau de toute entité d'une entreprise multinationale. L'impôt sur les paiements érodant l'assiette est fondé sur deux règles. Une règle relative aux paiements engagés refuserait une déduction ou imposerait une imposition à la source (fondée sur la production) pour un paiement à une partie liée si ce paiement n'était pas assujéti à l'impôt à un taux minimum. Une règle prévue dans les conventions fiscales n'accorderait certains avantages découlant de la convention que si l'élément de revenu était assujéti à l'impôt à un taux minimum.

Les deux instruments sont complémentaires. Toutefois, en cas de double imposition (minimum), il est nécessaire d'établir une règle de priorité qui déterminera le poids accordé aux pays producteurs ou aux pays d'origine (voir Becker et Englisch, 2019).

Propositions alternatives

D'autres propositions émanant d'universitaires ou d'ONG incluent une forme d'apportionnement des bénéfices³⁵. Selon cette option, sans distinction entre bénéfice résiduel et bénéfice de routine, le bénéfice imposable mondial de la multinationale serait attribué à ses entités étrangères sur la base de formules et de facteurs prédéterminés (ou critère d'apportionnement, souvent les ventes, les salariés et les actifs). Ce système est actuellement utilisé pour l'imposition au niveau des États aux États-Unis, mais il n'est pas utilisé au niveau international. L'expérience américaine a mis en évidence plusieurs problèmes qui devront être pris en compte pour qu'une formule d'apportionnement soit appliquée au niveau mondial³⁶. Premièrement, l'attribution des bénéfices à chaque État américain était initialement fondée sur un modèle à trois facteurs englobant les ventes, les biens corporels et les salaires, tous également pondérés. Au fil du temps, de nombreux États ont modifié unilatéralement la formule. Cela a donné lieu à de nombreuses méthodes de répartition du revenu des sociétés par l'État et à une concurrence accrue pour attirer les investissements. Deuxièmement, les pays devront s'entendre sur les facteurs nécessaires pour calculer la part des bénéfices mondiaux qui sera imposée à destination. Les pays développés et les pays en dévelop-

³³ Delpeuch S. et S. Laffitte (2019) : « La taxation unitaire à la lumière des expériences nord-américaines », *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 37-2019, novembre.

³⁴ Il est à noter que cela correspond à la forme d'imposition minimale pays par pays. Elle pourrait également être appliquée à l'échelle mondiale, mais cela réduirait considérablement son impact, ou sur une base subsidiaire. Pour une analyse de cette question, voir Becker J. et J. Englisch (2019) : « International Effective Minimum Taxation. The GLOBE Proposal », *World Tax Journal*, vol. 11, n° 4, septembre..

³⁵ Avi-Yonah R.S. et K.A. Clausing (2007) : *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A Proposal to Adopt Formulary Apportionment*, Bookings Report, juin ; Zucman G. (2018) : « Taxing Multinational Corporations in the 21st Century », *Econfip, Research Brief*, septembre ; Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des sociétés (ICRICT) (2018) : *Une feuille de route pour améliorer les règles d'imposition des multinationales. Un avenir plus équitable pour la fiscalité mondiale*, février.

³⁶ Voir Delpeuch S. et S. Laffitte (2019) *op. cit.*

pement peuvent avoir des intérêts divergents dans le choix des facteurs d'allocation. En règle générale, les pays développés peuvent accorder plus d'importance aux ventes et aux activités à forte intensité de main d'œuvre dans l'utilisation des actifs incorporels, tandis que les pays en développement peuvent souhaiter baser l'affectation des bénéfices sur des activités à plus forte intensité de main d'œuvre. C'est le sens de la proposition portée par un groupe de 24 pays (G24), principalement émergents et en développement dans le cadre des négociations OCDE. Ils proposent la mise en place d'une formule d'apportionnement incluant une pondération sur l'emploi. Troisièmement, le choix d'un facteur spécifique peut modifier les décisions d'investissement et les décisions commerciales de l'entreprise. Par exemple, un système d'attribution fondé sur les ventes inciterait les EMN à éviter l'impôt sur les bénéfices en vendant leurs produits à des distributeurs indépendants dans des pays à faible fiscalité, qui les revendrait ensuite dans le monde entier.

L'imposition du *cash-flow* à destination (*Destination Based Cash-Flow Tax*, DBCFT) est une autre proposition de réattribution des droits taxables aux juridictions de marché³⁷. Cette règle empêcherait de déduire les importations de la base imposable et rendrait les exportations exonérées de l'impôt. La DBCFT équivaldrait donc à une TVA nette d'impôt sur le travail. Avec cette proposition, la consommation devient aussi le principal déterminant de l'attribution des droits taxables. Cela limite la capacité des multinationales à manipuler la localisation des profits. En outre, le fait de limiter le champ d'application de l'imposition au *cash-flow* limite également la propension des entreprises à manipuler des facteurs financiers tels que la dette intra-entreprise et retire *de facto* les recettes courantes du champ d'application de l'imposition³⁸. Ce dernier aspect de la DBCFT présente des caractéristiques similaires à l'affectation résiduelle des profits du pilier 1 qui ne s'applique qu'au-delà d'un taux de rendement donné.

Évaluation quantitative des réformes

Présentation du modèle et des scénarios

Pour mesurer l'impact d'une réforme de la taxation internationale, il faut procéder à une analyse contrefactuelle qui tienne compte du niveau d'imposition des sociétés et de l'ensemble des facteurs influençant la localisation des ventes, des productions et des bénéfices des multinationales. Laffitte, Parenti, Souillard et Toubal (2019) élaborent un modèle quantitatif d'équilibre général avec les activités com-

merciales et multinationales, qui tient compte de l'effet de la fiscalité internationale sur le comportement des entreprises.

Le modèle est soigneusement calibré à l'aide de données récentes sur les échanges bilatéraux de biens et de services, les ventes et les bénéfices multinationaux pour quarante pays, dont sept grands paradis fiscaux³⁹. Le modèle prédit l'évolution de l'attractivité relative des pays, la variation des recettes fiscales et l'efficacité au niveau mondial induite par la mise en œuvre d'un large éventail de différentes réformes actuellement discutées à l'OCDE⁴⁰. Le modèle est suffisamment souple pour s'adapter à plusieurs scénarios de réaffectation des droits taxables d'un pays à l'autre et/ou de transfert de profits vers des entités soumises à une imposition nulle ou très faible. Les scénarios explorés dans cette *Note* sont les suivants :

- comme scénario de référence, nous envisageons une application stricte des règles anti-abus à l'échelle mondiale, ce qui se traduirait par un coût prohibitif pour les entreprises d'enregistrer des profits dans les paradis fiscaux ;
- dans l'esprit du pilier 1, nous considérons une répartition des profits résiduels (APR). Les profits résiduels étant définis au-delà de 12 % de marge, ils correspondent à 29 % des profits totaux du fait de la calibration du modèle. Nous supposons alors que 20 % des profits résiduels sont imposés par toutes les juridictions du marché de destination proportionnellement aux ventes. Le reste est imposé là où la production a lieu ;
- nous envisageons un scénario alternatif dans lequel 30 % de tous les profits sont imposés par le marché de destination ;
- en ce qui concerne la mise en œuvre du pilier 2, nous supposons tout d'abord que les pays considérés comme des paradis fiscaux n'adaptent pas leur impôt sur les sociétés à la mise en œuvre d'un taux effectif minimum d'imposition. Les pays producteurs prélèvent des impôts sur les profits transférés dans des paradis fiscaux à un taux qui correspond à la différence entre un taux d'imposition effectif minimum supposé être de 15 % et le taux d'imposition effectif du paradis fiscal⁴¹. Ce scénario est une interprétation de la mise en œuvre d'une règle relative aux paiements sous-taxés dans le modèle ;
- nous analysons enfin l'effet d'un ajustement des taux d'imposition effectifs dans les paradis fiscaux à un taux d'imposition effectif minimum de 15 %. Dans ce cas, la règle d'inclusion du revenu et la règle de l'impôt sur les paiements érodant la base sont toutes deux appliquées.

³⁷ Auerbach A., M. Devereux, M. Keen et J. Vella (2017) : « Destination-Based Cash Flow Taxation », *Oxford University Center for Business Taxation Working Paper*, n° 17/01.

³⁸ Étant donné que la taxe s'applique aux encaissements nets des décaissements, un retour exceptionnel est associé à une assiette fiscale plus large que le *cash-flow* courant.

³⁹ Hong Kong, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, Singapour, la Suisse et un ensemble de paradis fiscaux que nous qualifions de centre financier offshore.

⁴⁰ Le modèle prédit également d'autres résultats tels que l'ajustement des salaires réels des travailleurs et des entrepreneurs et l'efficacité au niveau mondial dont nous discutons dans Laffitte S., M. Parenti, B. Souillard et F. Toubal (2019a) : *Quantifying the Effects of International Tax Reforms*, Mimeo.

⁴¹ Les résultats obtenus à l'aide de taux d'imposition alternatifs sont présentés dans Laffitte *et al.* (2019) *op. cit.*

Le modèle est particulièrement utile pour évaluer la faisabilité de chaque scénario, car il évalue les conséquences distributives des réformes fiscales internationales.

Quels effets sur l'attractivité et les recettes fiscales ?

Nous présentons les résultats pour seulement cinq pays et un paradis fiscal dans les graphiques 1a et b et nous nous concentrons sur les effets pour la France et l'Allemagne. L'ensemble complet des résultats, qui comprend également un plus grand nombre de pays, d'autres résultats et d'autres scénarios, est présenté dans Laffitte *et al.* (2019).

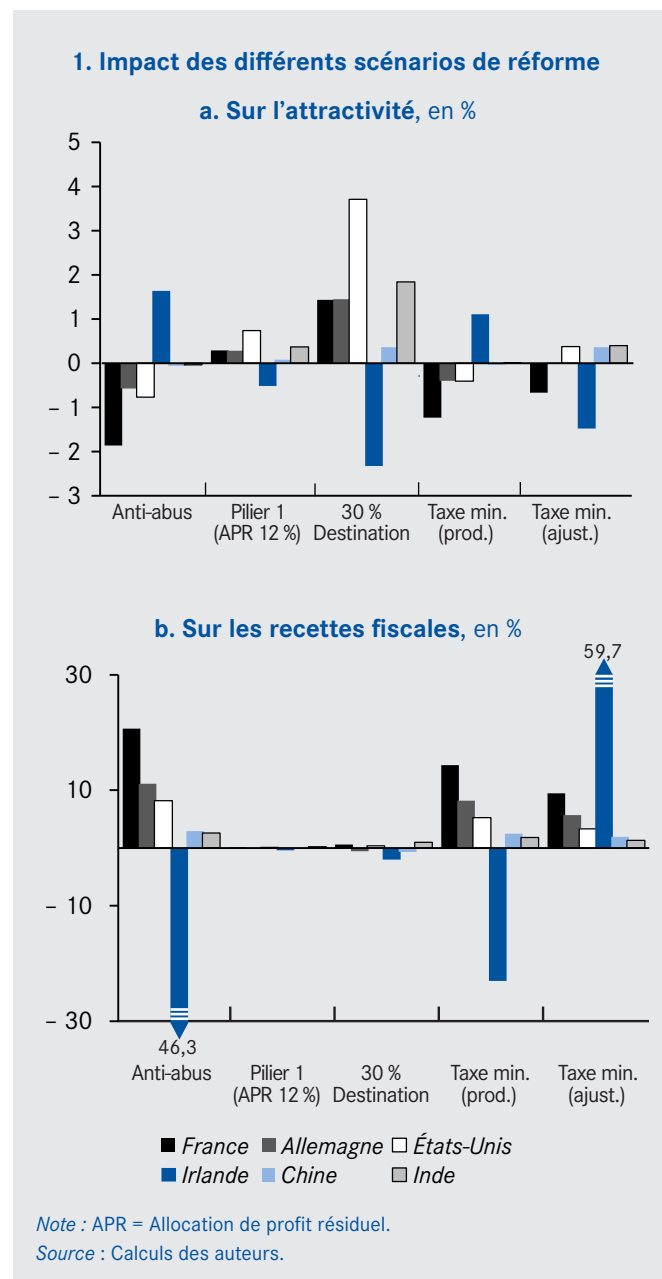
Le renforcement de la mise en œuvre des lois anti-abus augmente les recettes d'IS en France et en Allemagne (+ 21 % et + 11 %, respectivement) avec impact négatif assez faible sur leur attractivité relative (- 1,9 % et - 0,6 %, respectivement). Comme tous les pays appliquent des lois anti-abus dans ce scénario, l'effet sur l'attractivité est modeste : les frictions géographiques spécifiques à chaque pays et les déterminants de l'accès au marché restent les critères les plus déterminants. L'ampleur de ces effets doit être comparée aux réductions unilatérales du taux d'IS. Par exemple, si la France réduit son taux effectif d'imposition des sociétés d'un point de pourcentage, le modèle prévoit une amélioration de l'attractivité de 0,39 %.

En ce qui concerne les deux scénarios d'affectation partielle des profits aux marchés de destination (scénarios 2 et 3), les résultats suggèrent un impact positif sur l'attractivité des deux pays : environ + 0,3 % pour la France et l'Allemagne avec le pilier 1 et + 1,4 % pour les deux pays pour un scénario où 30 % des bénéfices totaux sont imposés dans le pays de destination. Dès lors que seule une fraction des bénéfices est imposée dans les pays de production, la localisation des activités multinationales est moins sensible au taux d'imposition légal relativement élevé en France et en Allemagne. Quant aux recettes fiscales, l'effet semble légèrement positif avec l'affectation du profit résiduel en France (+ 0,1 %) et légèrement négatif en Allemagne (- 0,1 %). En France, les pertes de recettes d'IS provenant des entreprises produisant dans ce pays sont plus que compensées par les gains induits par l'imposition des entreprises desservant ce pays. Les déséquilibres commerciaux du modèle reflètent les différences entre la production et la consommation et expliquent cet écart entre la France et l'Allemagne. Il convient de noter que les effets de ces deux réformes sur l'attractivité et les recettes fiscales sont très faibles par rapport aux autres réformes.

En ce qui concerne le pilier 2, nous constatons un impact positif important sur les recettes fiscales après la mise en place d'un taux effectif minimum d'imposition (+ 9,4 % pour la France et + 5,7 % pour l'Allemagne dans le scénario 5). L'augmentation du taux effectif de l'impôt sur les sociétés des entreprises en France et en Allemagne est à l'origine de ce résultat. Il est intéressant de noter que l'incitation à s'engager dans un transfert de bénéfices diminue considérablement dans le scénario 5, lorsque tous les paradis fis-

caux ajustent leur taux d'imposition effectif à 15 %. L'effet sur l'attractivité est cependant plus ambigu. Dans le scénario 4, les taux d'imposition effectifs augmentent dans tous les pays sauf dans les paradis fiscaux. Ainsi, l'attractivité relative de l'Allemagne (- 0,4 %) et de la France (- 1,2 %) diminue légèrement. L'explication est la même que celle concernant l'application des lois anti-abus. Dans le scénario 5, le taux effectif d'imposition augmente en France et en Allemagne mais aussi dans tous les autres pays - et plus particulièrement dans les paradis fiscaux. L'effet sur l'attractivité dépend du changement du taux effectif d'imposition en France ou en Allemagne par rapport aux autres pays. Le résultat suggère une attractivité relative de l'Allemagne supérieure à celle de la France.

Les graphiques 1a et b illustrent l'impact de chaque scénario sur l'évolution de l'attractivité relative et sur les variations des recettes fiscales pour six pays.



En ce qui concerne l'attractivité, les scénarios qui redistribuent partiellement les bénéfices aux pays de marché ont un impact positif dans tous les pays, en particulier aux États-Unis, et un impact négatif en Irlande. La mise en œuvre d'une taxation minimale sans ajustement a un impact négatif sur l'attractivité de la plupart des pays sauf l'Irlande. En ce qui concerne le scénario dans lequel les paradis fiscaux s'ajustent aux taux d'imposition minimaux, l'effet sur l'attractivité dépend de l'évolution relative du taux d'imposition effectif pour chaque pays.

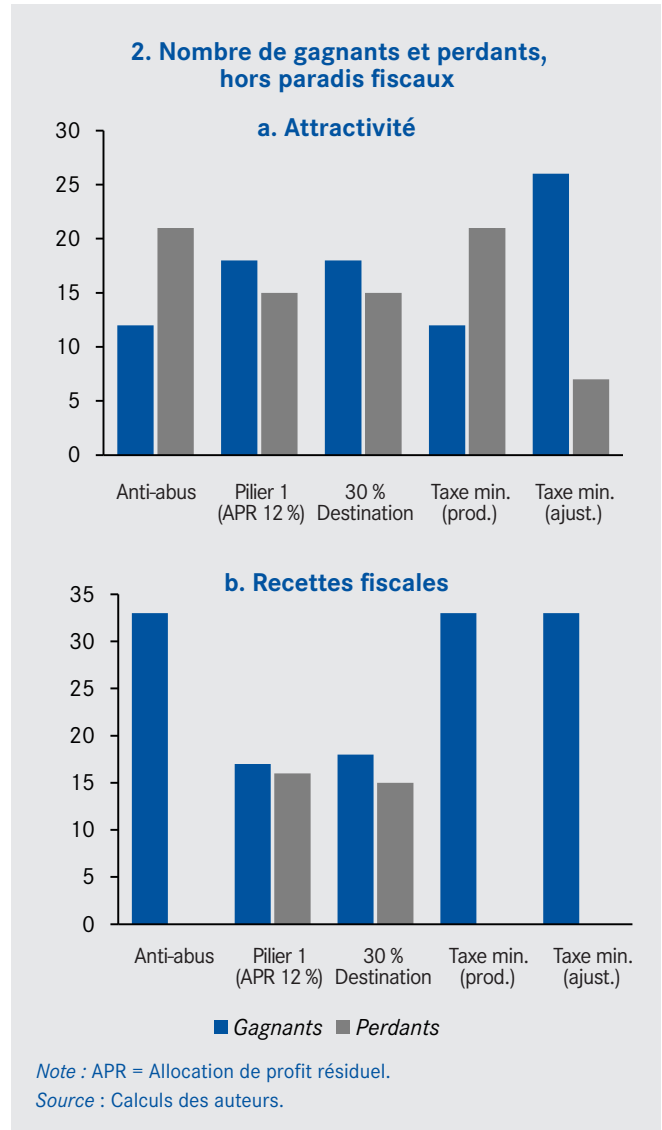
Les scénarios de réaffectation partielle des bénéfices aux pays de marché n'ont pas d'effets significatifs sur les recettes fiscales. Dans les scénarios associés au pilier 2, les gains de recettes fiscales sont substantiels et sont déterminés par les impôts supplémentaires prélevés sur les bénéfices transférés (scénario 4) et sur les bénéfices qui ne sont plus transférés en raison de la modification des incitations à procéder à des transferts (scénario 5). L'Irlande perd des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés lorsqu'elle n'ajuste pas son taux effectif d'imposition à 15 %, alors qu'elle gagne des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés lorsqu'elle s'ajuste. Dans ce cas, l'impact négatif sur la base imposable est plus que compensé par les revenus supplémentaires générés par l'augmentation du taux d'imposition effectif.

Le modèle étant capable de produire des résultats pour les quarante pays de notre échantillon, nous sommes en mesure d'identifier les gagnants et les perdants en termes d'attractivité et de recettes fiscales pour la mise en œuvre de chaque scénario. Les scénarios de taxation à destination génèrent un nombre égal de gagnants et de perdants en termes de recettes fiscales – ce qui reflète une redistribution des droits taxables – et plus de gagnants que de perdants en termes d'attractivité. En revanche, une taxe minimale génère des gains de recettes fiscales dans tous les pays sans affecter de manière significative leur attractivité.

L'un des principaux défis de l'introduction du taux effectif minimum d'imposition des sociétés sera de s'accorder sur le niveau de ce taux minimum. En outre, déterminer si, pour une société multinationale, une entité qui reçoit un paiement satisfait ou non au critère de l'imposition minimale implique un effort administratif considérable, qui repose idéalement sur un degré élevé de coopération entre autorités fiscales. Malgré ces défis, la réforme semble politiquement réalisable car elle génère un grand nombre de gagnants.

Recommandation 2. L'introduction d'un taux effectif minimum mondial d'imposition des sociétés doit être la priorité des négociations menées à l'OCDE.

Le transfert de certains droits taxables vers des pays où les multinationales vendent leurs produits peut se justifier pour des raisons politiques. En l'absence d'une solution coordonnée, le risque est que ce mouvement se produise par le biais d'actions



unilatérales, entraînant une double imposition et sapant la coopération internationale. Il est préférable qu'un tel changement soit organisé et suivi par le biais d'un accord international.

Tous les droits d'imposition ne devraient toutefois pas être attribués aux juridictions de marché. Premièrement, comme nous l'avons expliqué plus haut, l'imposition des sociétés est justifiée en tant que moyen de financer les biens publics qui sont utilisés dans le processus de production. Ainsi, si tous les droits d'imposition étaient accordés aux pays de destination, une entreprise qui réaliserait tous ses profits à l'exportation ne contribuerait pas au financement des infrastructures locales dans le pays de production. Deuxièmement, d'un point de vue international, les règles fiscales ne devraient pas priver les pays ayant des modèles économiques spécifiques de droits fiscaux. Par exemple, les pays en développement qui fondent leur stratégie de croissance sur les exportations pourraient souffrir d'un poids trop lourd mis sur les ventes dans la fiscalité internationale. Troisièmement, plus le déplacement des droits taxables par rapport au statu quo est important, plus les chances que la réforme bénéficie d'un soutien politique suffisant sont faibles.

Enfin, comme indiqué plus haut, la simplicité devrait être une caractéristique importante des règles fiscales internationales. D'abord, elle réduit les coûts administratifs tant pour les entreprises que pour l'administration. Ensuite, la simplicité signifie plus d'équité entre les États puisque toutes les administrations n'ont pas les moyens humains et financiers d'administrer des règles complexes. Elle permet enfin d'uniformiser les règles du jeu entre les entreprises en réduisant la propension des plus grandes d'entre elles à s'engager dans l'optimisation fiscale en recourant à des failles juridiques. C'est la raison pour laquelle le changement devrait être réalisé sans introduire la distinction entre bénéfiques de routine et bénéfiques résiduels qui complique grandement le système fiscal.

Recommandation 3. La méthode de partage des bénéfiques résiduels devrait être repensée. Nous proposons plutôt d'allouer une fraction des bénéfiques globaux aux pays de marché.

L'attribution partielle de droits taxables aux juridictions de marché devrait être complétée par des mesures anti-abus efficaces. Contrairement à l'argument souvent avancé selon lequel les ventes ne sont pas sujettes à manipulation, la répartition des bénéfiques en fonction du chiffre d'affaires laisse de la place à la planification fiscale. Toute introduction d'une formule d'apportionnement devrait inclure des règles permettant aux gouvernements de réintégrer les bénéfiques qui ne seraient pas soumis à l'impôt – telles que les règles de rejet et de restitution (« *throwout* ou *throwback rules* ») et par le biais de règles qui définissent les principes de consolidation et donc le calcul des bénéfiques globaux des entreprises.

Disponibilité des données et facilité de mise en œuvre

Au-delà de l'exercice quantitatif de simulation, se posent des questions de mise en œuvre. Pour définir et répartir les béné-

ficiés globaux, les administrations fiscales auront besoin de données appropriées. Le *reporting* pays par pays (CbC), mis en place avec l'Action 13 du BEPS peut jouer un rôle important à cet égard. Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 750 millions d'euros sont en effet désormais tenues de déclarer à leur administration fiscale leurs résultats pays par pays et de préciser l'activité principale de chacune de leurs filiales étrangères. Les autorités fiscales conviennent alors mutuellement d'échanger ces rapports. Cependant, au contraire du secteur bancaire. L'accès aux rapports de CbC est limité aux administrations fiscales. En outre, comme le décrivent Delpeuch, Laffitte, Parenti, Paris, Souillard et Toubal (2019), si cette base de données doit être utilisée à des fins fiscales, une coordination importante entre les administrations est nécessaire pour s'accorder sur la consolidation, la définition des variables fondamentales ou sur la profondeur de la base de données⁴².

Recommandation 4. Mettre en place un protocole rigoureux et unifié de *reporting* pays par pays avec une définition plus claire des bénéfiques imposables, du chiffre d'affaires, de la destination des ventes ainsi que des règles de consolidation. Mettre ces ensembles de données à la disposition de l'analyse statistique et économique.

La mise en œuvre des réformes nécessite des données précises sur l'activité des multinationales. Par exemple, l'absence d'information quant aux paiements de dividendes intra-groupe ne permet pas de reconstituer les bases taxables pays par pays. En outre, pour l'application des profits imposables aux juridictions de marché, des informations sur les ventes dans les pays de destination pour chaque entreprise au niveau national sont requises. ●

⁴² Delpeuch S., S. Laffitte, M. Parenti, H. Paris, B. Souillard et F. Toubal (2019) : « Quel *reporting* pays par pays pour les réformes futures ? », *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 38-2019, novembre.



Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Président délégué Philippe Martin
Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques
Jean Beuve, Claudine Desrieux

Chargé(e) d'études/Économiste
Samuel Delpeuch, Étienne Fize,
Madeleine Péron

Membres Yann Algan, Emmanuelle Auriol,
Stéphane Carcillo, Gabrielle Fack, Élise Huillery,
Sébastien Jean, Camille Landais, Philippe Martin,
Thierry Mayer, Anne Perrot, Thomas Philippon,
Corinne Prost, Xavier Ragot, Katheline Schubert,
Claudia Senik, Stefanie Stantcheva, Jean Tirole, Farid Toubal

Correspondant
Dominique Bureau

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Philippe Martin
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47