



**HAL**  
open science

## Quel rôle peut jouer l'Europe dans l'imposition des multinationales ?

Guillaume Allegre, Julien Pellefigue

► **To cite this version:**

Guillaume Allegre, Julien Pellefigue. Quel rôle peut jouer l'Europe dans l'imposition des multinationales ?. Revue de l'OFCE, Presses de Sciences Po, 2018, pp.333 - 358. hal-03389315

**HAL Id: hal-03389315**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03389315>**

Submitted on 20 Oct 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# QUEL RÔLE PEUT JOUER L'EUROPE DANS L'IMPOSITION DES MULTINATIONALES ?

**Guillaume Allègre**

*Sciences Po, OFCE*

**Julien Pellefigue**

*Taj et Paris 2*

---

Depuis 2008, la fiscalité directe des entreprises est devenue un sujet de préoccupation politique au niveau européen. De fait, le régime fiscal en Europe permet aux entreprises de dé-corréler dans une large mesure leurs décisions d'investissement et de localisation du profit, ce qui favorise la concurrence entre États membres pour attirer les investissements et surtout la base taxable des multinationales. Comme le prédit la théorie économique, la concurrence fiscale européenne a eu pour conséquence une réduction des taux d'impôt sur les sociétés (IS) et une augmentation des taux d'imposition de la consommation, base moins mobile. Sans action, la course vers le bas des taux d'IS est susceptible de se poursuivre. L'action européenne en matière de fiscalité directe devrait tenir compte de plusieurs paramètres difficiles à concilier : l'efficacité de l'allocation intra-européenne du capital, l'équité inter-nation, et le contrôle du niveau de l'intensité de la concurrence fiscale entre États membres. La Commission européenne étudie actuellement un projet de directive ACCIS, qui avait été abandonné à la fin des années 2000, et qui a pour objectif de limiter la capacité des multinationales à séparer leurs décisions d'investissement et leurs décisions d'allocation de la base taxable. La mise en œuvre de cette directive serait susceptible d'accroître les distorsions dans l'allocation du capital en présence d'écart importants entre les taux d'IS des États membres. L'équité inter-nation serait probablement améliorée même s'il n'existe pas aujourd'hui de consensus théorique et politique sur une formule de calcul. Enfin l'impact sur le niveau d'intensité de la concurrence fiscale est incertain. L'intervention européenne en matière de fiscalité des entreprises se heurte donc à un double problème, technique, pour trouver un dispositif théoriquement satisfaisant, et politique.

*Mots clés : Union européenne, Impôt sur les sociétés, concurrence fiscale, prix de transfert, ACCIS.*

---

Jusqu'à récemment, l'Europe n'avait jamais joué un rôle de premier plan en matière de fiscalité directe des entreprises. Plusieurs raisons l'expliquent : les traités lui accordent des pouvoirs très restreints dans ce domaine et le sujet, très technique et bien peu médiatique, n'avait pas jusqu'à aujourd'hui suscité de volonté politique d'agir. Après les trois directives de 1990 et celle de 1998 (permettant essentiellement d'éviter les situations de double imposition)<sup>1</sup>, la production législative s'est ainsi arrêtée. Une autre directive aurait pu être votée dans les années 2000, l'ambitieux projet ACCIS, mais en dépit d'une préparation méticuleuse, entre 2001 à 2011, ce projet n'a finalement pas été soumis au vote face à l'opposition de certains États membres. Faute de directive, la Commission a rédigé en 1997 un code de conduite sur la concurrence fiscale dommageable entre États membres qui, bien que très complet, n'était pas un instrument juridiquement contraignant.

La situation a évolué radicalement à la suite de la crise des finances publiques de l'après 2008 et de la médiatisation du comportement d'optimisation fiscale de certaines grandes multinationales. La fiscalité directe des entreprises est devenu un sujet de préoccupation politique, à la fois pour les membres du G20, qui ont mandaté l'OCDE pour réfléchir à une réforme du régime fiscal international, le fameux projet BEPS, et pour les institutions européennes. Celles-ci, après de fracassantes déclarations publiques, ont décidé d'agir à la fois en travaillant à la rédaction de nouvelles directives et en menant une campagne de contrôle des rescrits fiscaux accordés par les États membres *via* l'outil des aides d'États.

En juillet 2018, après le vote de la directive ATAD (*Anti Tax Avoidance Directive*), trois nouvelles directives portant sur la fiscalité des entreprises sont en cours de préparation : deux concernent la fiscalité du numérique et la dernière est une nouvelle version de la précédente directive ACCIS. Sans préjuger de la forme définitive de ces directives et de leur chance d'être votée, on doit du moins constater la volonté de l'Europe de jouer un rôle plus actif en matière de fiscalité des entreprises.

Dans ce contexte de changement, l'ambition de cet article est de proposer une grille d'analyse économique permettant d'évaluer les options qui sont susceptibles d'être prises par les institutions euro-

---

1. Voir : <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/80/fiscalite-directe-l-imposition-des-personnes-et-des-societes>

péennes et les États membres en matière de coordination ou d'harmonisation fiscale. Le sujet étant déjà complexe, nous ne traiterons ici que de la fiscalité directe des entreprises sans élargir la problématique à la question plus large de la fiscalité du capital.

Pour une bonne compréhension des enjeux économiques de l'harmonisation ou de la coordination fiscale européenne, on présentera tout d'abord quelques faits stylisés sur la fiscalité des entreprises en Europe et sur les caractéristiques de la concurrence fiscale qui existe aujourd'hui (section 1). On proposera ensuite une grille d'analyse pour évaluer les décisions de politique publique dans ce domaine (section 2) avant de l'employer pour étudier l'opportunité de mettre en œuvre une directive de type ACCIS (section 3) et d'identifier quelques alternatives (section 4).

## 1. Quelques faits stylisés sur la fiscalité des entreprises en Europe

De nombreux articles théoriques et empiriques traitent de la fiscalité des entreprises en Europe<sup>2</sup>. Plutôt qu'une revue exhaustive de la recherche dans ce domaine, on présentera ici quatre faits stylisés qui permettront de comprendre les enjeux de l'action européenne dans ce domaine.

### 1.1. Le régime fiscal européen est favorable à la concurrence fiscale

L'environnement fiscal des multinationales en Europe est caractérisé par deux éléments favorisant la concurrence entre États :

- *L'application majoritaire du principe « source »*

En Europe, les États membres ont très majoritairement retenu l'utilisation du principe source. En substance, chaque État dans lequel une multinationale a une présence taxable (c'est-à-dire y possède soit une filiale soit un « établissement stable ») a le droit de taxer le profit attribuable à cette présence taxable, les profits des filiales étrangères des groupes dont le siège est situé dans le pays ne sont en revanche pas taxés. Ce principe est à opposer à celui de résidence (qui était appliqué notamment par les États-Unis avant la réforme de 2018) en vertu

---

2. Voir par exemple Mintz (2014), Musgrave (2000), Sorensen (2004).

duquel un État a le droit de taxer le bénéfice mondial des entreprises dont le siège est situé sur son territoire<sup>3</sup>.

Supposons qu'une multinationale dont le siège est dans le pays A souhaite réaliser un investissement en capital K, si cet investissement est réalisé dans le pays A, il générerait un taux de rentabilité  $r_A$ , s'il est réalisé dans le pays B son taux de rentabilité est  $r_B$ . Supposons que le taux d'IS soit  $t_A$  dans le pays A et  $t_B$  dans le pays B. Si A suit un principe « source » l'investissement dans le pays A sera taxé au taux du pays A et l'investissement dans le pays B sera taxé au taux du pays B, ce qui donne des taux de rentabilité nets de  $r_A * (1 - t_A)$  pour l'investissement réalisé dans le pays A et de  $r_B * (1 - t_B)$  pour l'investissement réalisé dans le pays B. Si au contraire le pays A applique un principe de résidence, tous les investissements seront taxés au taux du pays A, aboutissant ainsi à des taux de rentabilité nets de :  $r_A * (1 - t_A)$  pour le pays A et de  $r_B * (1 - t_A)$  pour l'investissement dans le pays B. Comme on le voit dans cet exemple schématique, dans un système de résidence, l'investissement sera réalisé dans le pays où le taux de rendement du capital est le plus élevé, sans considération d'éventuels différences du taux d'IS. Au contraire, dans un système « source », le choix de la localisation de l'investissement peut être influencé par une différence de taux d'IS<sup>4</sup>. Ainsi, dans un système source, il est possible pour le pays B d'attirer des investissements des entreprises du pays A en réduisant son taux d'IS, ce qui rend possible la concurrence fiscale internationale.

- *L'autonomie des États membres pour déterminer le taux de l'IS, le mode de calcul de l'assiette et différents mécanismes d'abattements et de crédit*

La fiscalité est par essence un pouvoir régalien – on peut pratiquement définir les frontières d'un État en identifiant la zone dans laquelle il peut lever de l'impôt. Il est donc naturel que les traités européens n'aient pas mis en cause l'autonomie aux États pour définir leur politique fiscale.

Dans l'état actuel des choses, les articles 110, 111 et 113 du TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) donnent à la

3. Il s'agit bien sûr d'une description très rapide qui ne tient pas compte des crédits d'impôts et des règles de rapatriement des profits. Pour une présentation récente des régimes source et résidence on peut consulter par exemple Dagan (2018).

4. Il s'agit du principe de *capital export neutrality*, voir Feldstein et Hartman (1979) ou Slemrod (1995) pour une discussion.

Commission un certain pouvoir pour agir en matière de fiscalité indirecte (TVA) et sur tous les dispositifs fiscaux susceptibles de conduire à des discriminations à l'import ou à l'export. En matière de fiscalité directe, l'article 115 du TFUE permet aux institutions européennes d'agir dans un cadre très restreint : la Commission a un droit d'initiative exclusif pour proposer des directives, et celles-ci doivent être votées à l'unanimité par le Conseil des ministres de l'UE pour être validées.

La très grande difficulté à obtenir l'unanimité des États membres en matière de fiscalité directe explique la faible influence européenne en matière de fiscalité directe et la très grande autonomie qui est laissée aux États membres pour déterminer le taux de l'IS, le mode de calcul de l'assiette et les différentes règles d'abattement et de crédit.

L'histoire des tentatives d'harmonisation fiscale européenne a déjà été décrite<sup>5</sup>. Au cours des années 1990, la Commission a commencé à s'intéresser au sujet de la concurrence fiscale entre États membres sous l'angle de l'efficacité économique et des potentielles distorsions créées dans le fonctionnement du marché commun. Le rapport Ruding (1992) n'a pas conclu à des dommages très importants au fonctionnement de l'économie et a recommandé une harmonisation des taux d'IS. Cette recommandation, extrêmement difficile à mettre en œuvre en raison de la contrainte d'unanimité, n'a pas été suivie d'effets directs au-delà de la publication d'un code de bonne conduite sur les pratiques fiscales dommageables adopté en 1997, qui n'emportait aucun effet contraignant pour les États membres.

En conséquence, il existe aujourd'hui une très grande hétérogénéité en matière d'IS en Europe (graphique 1), à la fois concernant les taux statutaires et le mode de calcul de l'assiette (déductibilité des intérêts, des amortissements, existence de divers crédits d'impôts, etc.). Cette diversité associée au principe source conduit donc à des niveaux effectifs d'imposition très différents des revenus d'un investissement en fonction de la localisation de cet investissement.

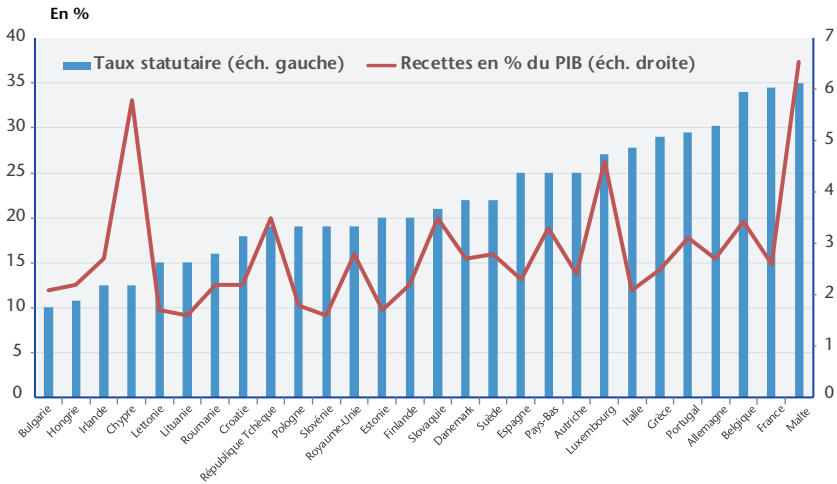
## **1.2. Il existe deux types de concurrence fiscale : l'une vise à attirer les investissements et l'autre la base fiscale**

Une autre caractéristique du régime fiscal européen – conforme aux normes de l'OCDE – doit être soulignée : la plupart des États membres font référence au principe de pleine concurrence, dans leur droit fiscal

---

5. Voir Benassy-Quéré *et al.* (2014).

**Graphique 1. Taux statutaires supérieurs d'impôt sur les sociétés et recettes en pourcentage du PIB dans les pays de l'Union européenne, 2016**



Source : Commission européenne.

national ou dans leur doctrine administrative, comme moyen de calculer la base taxable (assiette de l'IS) des filiales, ou établissements stables, localisés dans leur juridiction.

La problématique est la suivante : lorsqu'une multinationale a fragmenté son appareil de production entre plusieurs juridictions qui s'échangent des biens et services (par exemple une usine de produit intermédiaire dans le pays A, une usine qui fabrique le produit fini à partir de l'intermédiaire dans le pays B et une filiale de distribution dans le pays C), il doit exister un ensemble de règles de partage du bénéfice consolidé de cette multinationale entre les trois pays A, B et C pour permettre à chaque État membre de calculer l'IS qui lui est dû.

L'approche qui est aujourd'hui retenue en Europe, et plus généralement dans les pays de l'OCDE, est l'approche « des entités séparées » (*separate entity approach*), selon laquelle la base taxable de chaque filiale est établie en partant de sa comptabilité statutaire et en s'assurant que le prix de chaque transaction intragroupe (appelé prix de transfert) est fixé correctement, c'est-à-dire au niveau du « prix de marché ».

Cette approche a l'avantage d'être très largement acceptée au sein des pays de l'OCDE, ce qui permet d'éviter les doubles impositions. Si deux pays dans lesquels une multinationale est implantée ne s'accordent pas sur des règles de partage de la base taxable, il est en effet possible que chacun d'eux considère, par exemple, que 80 % du

profit consolidé doit être localisé dans sa juridiction, ce qui aboutirait à une taxation de 160 % du profit. Un accord international sur des principes de partage de profit permet au contraire aux autorités compétentes des deux États de s'entendre sur un mode de partage de la base taxable qui ne crée pas de double imposition, et qui permet de régler d'éventuels différents sur le partage. Le principal défaut du principe de pleine concurrence est son caractère flou qui donne aux multinationales modernes une assez grande latitude pour décider – de manière légale – de la répartition internationale de leur profit<sup>6</sup>.

En pratique, il apparaît que l'usage du principe de pleine concurrence permet aux multinationales de dé-corréler dans une certaine mesure deux types de décisions :

- la localisation de leurs investissements en capital ;
- la localisation de la base taxable.

Il est ainsi possible, au moins théoriquement, de localiser ses investissements dans l'État membre le plus pertinent (*i.e.* celui où le taux de rendement du capital est le plus élevé), puis dans un second temps de répartir le profit tiré de l'exploitation de ces investissements de la manière la plus efficace fiscalement, c'est-à-dire en allouant la quantité maximale – en application du principe de pleine concurrence – de profit dans les pays où la multinationale est située et où le taux d'IS est le plus faible.

Plusieurs travaux confirment que les entreprises dissocient les décisions d'investissements et de localisation de la base taxable et donc que la base taxable est bien plus sensible au taux d'IS que les investissements physiques. Clausing (2016) montre qu'il y a peu de relations entre le stock de capital et les taux d'imposition des sociétés dans les pays de l'OCDE sur la période 1981-2011. En revanche, la corrélation entre la quantité de profit enregistrée dans un pays et le taux d'imposition est importante. Torslov *et al.* (2018) tirent la même conclusion : ils montrent que dans les pays à haut taux d'imposition, les entreprises internationales déclarent systématiquement moins de profits que les entreprises locales. Par contre, dans les pays à faible taux d'IS, les entreprises internationales déclarent bien plus de profits. Dans ces pays, le ratio des profits sur les salaires des entreprises locales se situe généralement autour de 30-40 % ; il est similaire à celui des profits des entreprises locales dans les pays à hauts taux d'imposition. Ce ratio

---

6. Voir entre autres Torslov *et al.* (2018) ; Durst (2012) ; Pellefigue (2014).



présente une magnitude plus élevée pour les entreprises internationales dans les pays à faible taux d'IS : par exemple, il est de 800 % en Irlande.

En utilisant des données détaillées d'exportations et d'importations des entreprises françaises, Vicard (2015) trouve qu'un différentiel de taux d'impôt sur les sociétés d'un pays partenaire d'un point réduit le prix des exports de 0,22 % et accroît le prix des imports de 0,24 %. Une augmentation d'un point du différentiel de taux avec tous les pays partenaires réduirait le profit consolidé des multinationales de 0,5 %. La manipulation de prix de transferts réduirait ainsi l'assiette d'imposition des sociétés françaises d'un montant de l'ordre de 8 milliards de dollars en 2008.

Plus généralement, la pratique consistant pour les multinationales à transférer leurs profits sans transférer les actifs est bien documentée. Selon Zucman (2014), 20 % des profits des multinationales américaines sont déclarés dans des paradis fiscaux (où elles ne disposent que de très peu d'actifs physiques), soit une multiplication par dix depuis les années 1980. Dans une méta-analyse, Heckemeyer et Overesch (2013) trouvent que les deux tiers des transferts artificiels des profits sont liés à la manipulation des prix de transferts.

Ainsi, dans une large mesure, le comportement de concurrence fiscale – qui consiste à améliorer son attractivité en réduisant le taux effectif d'imposition – conduit à attirer de la base taxable dans le pays, plus que des investissements en capital. Le résultat de l'opération peut d'ailleurs être efficace du point de vue des finances publiques : un pays à taux d'IS faible, comme Chypre, arrive à générer plus d'impôt sur les sociétés en pourcentage du PIB que les pays à hauts taux d'imposition (voir graphique 1 et Zucman (2018) pour une analyse détaillée).

Cette conclusion ne doit cependant pas être comprise dans un sens trop extrême : dans le cadre de l'application du principe de pleine concurrence, il est impossible de transférer des profits dans un pays sans y avoir installé au préalable de la substance économique. La concurrence fiscale, même si elle porte principalement sur la base fiscale, emporte donc également des effets de localisation des investissements. Des pays comme l'Irlande ou le Luxembourg sont ainsi la destination d'une quantité d'investissements directs à l'étranger beaucoup plus importante que ce que pourrait laisser imaginer leur PIB. Les investissements directs étrangers (IDE) entrants correspondent ainsi à 8,9 % du PIB en Irlande et de 7,0 % aux Pays-Bas en 2017 contre 1,9 % pour la France et 0,8 % pour l'Allemagne.

En termes d'efficacité productive, notons que la concurrence fiscale pour attirer de la base taxable crée moins de distorsions dans l'allocation internationale du capital et pose donc moins de problème que la concurrence pour attirer des investissements<sup>7</sup>.

Du point de vue de l'équité fiscale internationale, on observe la situation inverse : la concurrence pour la base conduit à allouer une quantité « artificielle » de profit dans certains pays au détriment d'autres, ce qu'on considère généralement comme inéquitable, alors que la concurrence pour les investissements maintient le lien géographique entre le capital et le profit taxable. Ce point sera développé plus loin.

### **1.3. La concurrence fiscale européenne a contribué à l'évolution des mix fiscaux nationaux, avec une réduction des taux d'IS et une augmentation des taux d'imposition de la consommation**

La théorie<sup>8</sup> dans sa version la plus simple prévoit que la concurrence fiscale pour attirer un facteur mobile (le capital) conduise à une réduction de la fiscalité sur ce facteur, compensée par une augmentation de la fiscalité sur des bases moins mobiles (le travail ou la consommation).

Même si la concurrence fiscale semble porter davantage sur la base taxable que sur les investissements, cette conclusion semble bien vérifiée puisqu'on a pu observer en Europe une réduction générale du taux d'IS compensée par une augmentation de la TVA.

Le graphique 2 illustre la course vers le bas du taux d'imposition standard sur le bénéficiaire des sociétés : il montre que le taux moyen dans les 28 pays qui composent l'Union européenne en 2017 a baissé de 35 % en 1995 à 21,9 % en 2017.

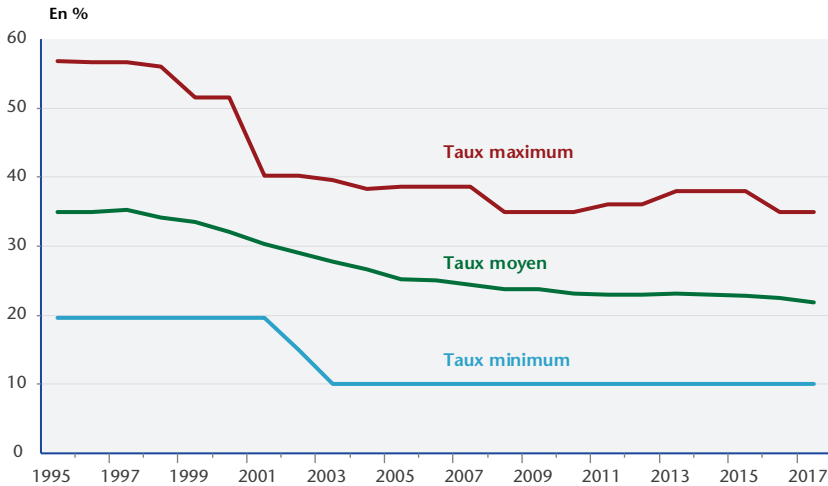
Différentes études démontrent la nature mimétique de la baisse des taux d'IS en Europe, en mettant en évidence l'existence d'une interaction positive entre les taux d'imposition d'un pays et celui de ses

---

7. Ce constat ne doit pas être compris comme signifiant que la concurrence pour la base fiscale est un phénomène sans importance. Bien au contraire, le transfert de base taxable des pays à taux d'IS élevés vers les pays à taux d'IS faibles dans les proportions calculées par Torlov *et al.* (2018) constitue un problème économique majeur pour beaucoup d'États. La pression induite sur les ressources publiques conduit en effet soit à une production sous-optimale de biens publics, soit à un accroissement de l'endettement dans un contexte de dettes publiques déjà très élevées, sans parler des problématiques de consentement à l'impôt qui sont exacerbées par la médiatisation du comportement d'optimisation des multinationales. Nous nous contentons de souligner ici que le phénomène de concurrence pour la base fiscale crée moins de distorsions dans l'allocation internationale du capital que la concurrence pour le capital. Les effets sur les finances publiques de ce deuxième type de concurrence fiscale sont étudiés plus loin.

8. Cf. Tiebout (1956).

Graphique 2. Taux d'imposition minimum, moyen et maximum sur les sociétés statutaires



Source : European Commission.

voisins. Devereux *et al.* (2008) estiment les paramètres d'une fonction de réaction et trouvent qu'une baisse d'un point du taux moyen étranger provoque une baisse de 0,67 point du taux national. Selon Redoano (2014), les pays de l'Union européenne réagissent à la réduction d'un point du taux d'imposition des autres membres de l'UE en réduisant leur propre taux statutaire d'imposition de 0,71 point. Les pays répondraient davantage à la modification de taux d'un État membre que d'un État non-membre. Pour Overesh et Rincke (2011), la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne explique la baisse des taux statutaires d'impôt sur les sociétés. Selon les auteurs, en l'absence d'interaction entre les taux d'imposition, le taux statutaire moyen en 2006 dans les pays d'Europe de l'Ouest aurait été de 40 % et non de 27,5 %.

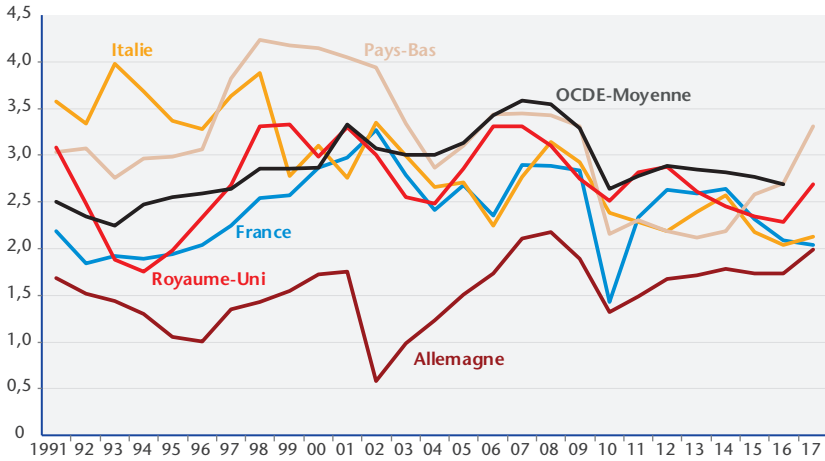
En parallèle de la baisse des taux d'IS, les taux d'imposition sur les bases peu mobiles sont en augmentation : le taux moyen standard de TVA dans l'Union européenne à 28 est ainsi passé de 19,6 % en 2003 à 21,5 % en 2018. C'est une tendance de long-terme puisque les taux de TVA n'étaient en moyenne que de 14,8 % en 1975 dans les 11 pays où l'impôt existait en 1975.

#### **1.4. La baisse des taux d'IS n'a pas conduit à une baisse faciale des recettes en Europe mais a probablement contribué à une baisse des ressources publiques**

Le graphique 3 représente l'évolution des recettes de l'impôt sur les sociétés en pourcentage du PIB. Alors que les taux statutaires de l'IS ont baissé, les recettes sont restées à peu près constantes sur longues périodes. On parle de paradoxe taux-recettes. Il existe plusieurs explications à ce paradoxe. Premièrement, les pays ayant réduit les taux peuvent avoir simultanément élargi les assiettes fiscales. Cette explication viendrait relativiser la baisse des taux statutaires. Deuxièmement, la baisse des taux peut avoir eu pour conséquence un accroissement du poids des sociétés soumises à l'IS dans l'économie (incorporation). En effet, avec la baisse des taux, il peut être plus avantageux d'être soumis à l'IS plutôt qu'à l'impôt personnel sur revenu (IR). Toutes choses égales par ailleurs, l'incorporation ferait baisser le poids de l'impôt sur le revenu. Si cette hypothèse est vérifiée, la stabilité des recettes d'IS masque une perte de base fiscale. Troisièmement, la profitabilité des entreprises peut avoir augmenté. Selon Piotrowska et Vanborren (2008), l'incorporation est le facteur principal expliquant le paradoxe taux-recettes. Ces résultats confirment ceux de De Mooijs et Nicodème (2008). Selon les auteurs, l'augmentation du poids des revenus en pourcentage du PIB des sociétés soumises à l'IS s'est accompagné par une forte réduction du poids des revenus des sociétés soumises à l'IR. Il y a donc bien une part importante de transferts de revenus de l'assiette d'imposition personnelle à celle d'imposition des sociétés. Par conséquent, on peut conclure que la concurrence fiscale a des effets sur les finances publiques malgré la stabilité des recettes d'IS dans le PIB.

Torslov *et al.* (2018) ont mesuré le coût des paradis fiscaux pour les États étrangers. Ils montrent qu'environ 40 % des profits des multinationales sont déclarés artificiellement dans des paradis fiscaux à fiscalité faible ou nulle, soit plus de 600 milliards de dollars par an. Les pertes sont les plus élevées pour l'Union européenne et les pays émergents. Pour l'Union européenne, l'évasion fiscale réduirait les revenus issus de l'imposition des sociétés de 20 %. Ces revenus seraient réduits de 61 milliards au Royaume-Uni, soit 18 % du total de l'IS collecté, de 55 milliards en Allemagne (28 %) et de 32 milliards en France (21 %). L'Irlande est la première destination des transferts de profits, avec plus de 106 milliards de profits transférés, ce qui représente 61 % des profits déclarés dans le pays. Les paradis fiscaux qui collectent le plus de revenus d'IS sont ceux qui ont les taux d'imposition les plus faibles (le

Graphique 3. Recettes d'impôt sur le bénéfice des sociétés en pourcentage du PIB



Source : OCDE.

taux d'imposition effectif en Irlande serait de 4 %). Selon les auteurs, le taux qui maximiserait les revenus serait de moins de 5 %. La course vers le bas n'est donc vraisemblablement pas terminée. La prédation des paradis fiscaux réduit très fortement les revenus collectés par l'IS globalement : pour 1 euro payé dans les paradis fiscaux, 5 euros sont économisés dans les pays à haut taux d'imposition.

### 1.5. L'action européenne en matière de fiscalité est bien plus motivée par l'équité que par l'efficacité économique

La fiscalité des multinationales, probablement en raison de son caractère obscur, a très longtemps été un sujet technique qui ne revêtait pas d'importance politique ou médiatique. Les choses ont très largement changé au début des années 2010. La crise des finances publiques s'est accompagnée d'une médiatisation du comportement d'optimisation fiscale de certaines multinationales, qui ont conduit les responsables politiques, notamment européens, à se saisir du problème.

Alors que les statuts européens devraient conduire la Commission à envisager le problème sous l'angle de l'efficacité du marché intérieur et des potentielles distorsions liées à l'incohérence des systèmes fiscaux<sup>9</sup>,

9. L'article 115 TFUE vise à corriger des dispositifs nationaux qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur, il s'agit donc plutôt d'un objectif d'efficacité.

le discours européen porte plus volontiers sur l'équité inter-firmes et sur le caractère socialement inacceptable du faible taux d'IS payé par certaines multinationales.

Morceaux choisis :

« Il est temps de garantir équité et transparence dans la fiscalité des entreprises en Europe (...) il est temps que chacun paie sa juste part (...) Il arrive trop souvent que des pays n'aient pas connaissance de décisions prises par les autorités fiscales d'autres États membres de l'Union alors même que ces décisions peuvent avoir une incidence directe sur leurs propres recettes fiscales. Dans un marché unique européen qui a pour vocation d'assurer l'efficacité économique et l'équité sociale, ce type de concurrence fiscale déloyale est inacceptable »<sup>10</sup>.

« We are in a situation today where some companies are engaging in aggressive tax planning, made possible by lack of fiscal harmonization in the EU and loopholes in national taxation systems (...) Especially in challenging economic times, with many EU citizens having had to tighten their belts, it is even more important that large companies pay their fair share of tax<sup>11</sup> ».

## 2. Enjeux économiques de l'intervention européenne dans le domaine de la fiscalité

Le régime fiscal européen actuel, très décentralisé, conduit donc à une situation qui donne aux multinationales une certaine latitude pour localiser leur base taxable. Cette situation a suscité une réaction des pays du G20, de l'OCDE, puis des instances européennes qui songent à intervenir de manière plus directe dans le domaine de la fiscalité des entreprises en Europe dans l'espoir d'améliorer l'équité du système global.

Avant d'étudier plus en détail les propositions de directives européennes, il peut être utile de proposer une grille d'analyse qui permet d'évaluer les qualités respectives d'un régime fiscal plutôt qu'un autre.

En première analyse, trois dimensions principales sont pertinentes pour construire une grille d'analyse d'une politique fiscale européenne, du point de vue des institutions européennes :

— l'efficacité internationale ;

---

10. Tribune de Pierre Moscovici dans *L'Opinion* du 18 mars 2015.

11. Tribune de Margrethe Vestager et Pierre Moscovici dans *L'Irish Times* du 17 janvier 2015.

- l'équité fiscale internationale ;
- l'intensité de la concurrence fiscale.

## 2.1. L'efficacité

L'efficacité économique d'une politique fiscale est évidemment très complexe à mesurer et recouvre diverses dimensions.

Du point de vue des institutions européennes, on peut considérer que le critère le plus pertinent est celui de « *Capital Export Neutrality* » (CEN). Selon celui-ci, une réglementation fiscale est efficace si elle permet d'éviter que l'allocation internationale du capital ne soit influencée par les différentes conditions fiscales nationales, c'est-à-dire si les investissements en capital sont réalisés en priorité là où le taux de rendement brut (avant impôt) du capital est le plus élevé<sup>12</sup>. Cet objectif semble, en première analyse, le plus proche du texte de l'article 115 du TFUE.

Le critère de coût de conformité<sup>13</sup> est également un élément d'évaluation important. Faute d'avoir trouvé des analyses comparatives convaincantes, il sera cependant négligé dans cet article.

Enfin, la question de l'efficacité est souvent évoquée dans les débats publics sous l'angle de la concurrence entre entreprises. Si un régime fiscal permet à certaines entreprises multinationales de mettre en œuvre des schémas d'optimisation qui réduisent leur taux effectif d'impôt, et si cet avantage fiscal leur confère un avantage concurrentiel sur leurs concurrents moins agressifs fiscalement, il peut en résulter des distorsions sur les marchés de biens et services qui réduisent *in fine* l'efficacité productive globale. L'avantage concurrentiel procuré par un taux effectif d'impôt plus bas est cependant peu clair puisque le taux d'IS n'a théoriquement pas d'influence sur le comportement de fixation de prix ou d'investissement de l'entreprise<sup>14</sup>. On ne peut bien sûr pas négliger des avantages indirects qui peuvent s'avérer importants dans certaines

---

12. Voir Feldstein et Hartman (1979) ou Slemrod (1995) pour une discussion. Le critère de *Capital import Neutrality* est également souvent mentionné dans les analyses économiques de dispositifs fiscaux internationaux. Ce critère postule que le revenu du capital tiré d'un investissement doit être le même quelle que soit la nationalité de l'investisseur. L'importance normative de ce critère par comparaison avec celui de *Capital export neutrality* a donné lieu à de longs débats, dont on peut trouver une synthèse chez Weisbach (2014).

13. C'est-à-dire le coût social total de mise en œuvre de la norme, soit le coût de respecter les obligations légales déclaratives pour les entreprises et le coût de contrôle et de contentieux pour les administrations fiscales.

14. Voir Stiglitz, J. E., 1973, « Taxation, corporate financial policy, and the cost of capital », *Journal of Public Economics* 2, 1-34.

situations (par exemple une meilleure capacité d'autofinancement dans un environnement où les marchés financiers ne sont pas parfaits) mais l'ampleur de ce type de phénomène est difficile à mesurer et n'a pas à notre connaissance donné lieu à des travaux de recherche. Nous négligerons donc également cet aspect du problème dans l'article.

## 2.2. Équité inter-Nations

Comme on l'a vu, « l'équité » dans la répartition de la base taxable entre les États membres, mise à mal par le comportement d'optimisation des entreprises, est la principale raison qui incite la Commission à agir. La notion d'équité en cause ici concerne la forme de répartition mondiale du profit consolidé de l'ensemble des entreprises multinationales, qui favoriserait trop certains pays (L'Irlande, Chypre) au détriment d'autres pays (France, Allemagne, etc.)

Le problème principal posé par cette notion est qu'il n'en existe malheureusement pas de définition précise et universellement acceptée. Dans un article de 1972 dans lequel la notion d'équité inter-nations est évoquée pour la première fois, Richard Musgrave et Peggy Musgrave (1972) mentionnent simplement que des considérations de justice distributive devraient être prises en compte pour le partage international de la base taxable : « Ultimately, the only satisfactory solution (...) would be the taxation of such income on an international basis with subsequent allocation of proceeds on an apportionment basis among the participating countries, making allowance for distributional considerations ».

Comme le note Edgar (2003), cette définition d'équité inter-nations est malheureusement trop vague pour donner lieu à une réglementation. Peggy Musgrave, revient sur cette question dans un article plus récent, dans lequel elle conclut finalement à l'impossibilité de donner un sens pratique à la notion d'équité inter-nations : « there does not seem to be any objective, single answer to the question of how company profit should be divided in a multijurisdictional setting »<sup>15</sup>.

Ce constat négatif est également à la source des difficultés du projet BEPS qui, bien qu'il vise à restaurer l'équité internationale, est incapable d'en donner une définition claire<sup>16</sup>.

15. Musgrave (2006). Voir Pellefigue (2012) pour une analyse détaillée.

16. Tout au plus, il est fait référence que les nouvelles règles post BEPS sont conçues afin « de s'assurer que les résultats [des filiales locales] soient en phase avec la réalité des activités économiques », ce qui est toujours très vague. (<http://www.oecd.org/fr/ctp/note-de-synthese-beps-2015.pdf>)



L'absence d'une norme acceptée par tous en matière de répartition de la base taxable des multinationales est évidemment très problématique, puisque cela rend impossible la comparaison de deux réglementations fiscales sous l'angle de l'équité. Cette dimension doit cependant impérativement être prise en compte dans l'analyse, puisqu'elle est au cœur de la controverse fiscale actuelle. On retiendra donc dans notre grille d'analyse un critère « équité », lié à l'acceptabilité de la forme de la répartition internationale de la base taxable à laquelle un régime fiscal donne lieu.

### 2.3. Niveau d'intensité de la concurrence fiscale

Enfin, la réglementation fiscale au sens large est susceptible d'avoir un effet sur l'intensité de la concurrence fiscale que se livrent les États membres, et par suite sur les taux d'équilibre des différents impôts, le niveau de production de biens publics et l'équilibre des finances publiques de chacun d'eux.

Une manière d'apprécier le niveau de l'intensité de la concurrence fiscale est d'observer le niveau d'équilibre des taux d'IS en Europe. Un taux d'IS trop bas par rapport à l'optimum peut conduire à une production de bien public sous-optimale ou à un *mix* fiscal trop peu progressif par rapport aux préférences sociales locales (*i.e.* une compensation de la baisse des revenus liés à l'IS par une hausse de l'imposition de la consommation ou du travail). À l'inverse, une intensité de concurrence fiscale trop faible pourrait conduire à des taux d'IS trop élevés, permettant à l'État Léviathan de Buchanan et Tullock (1962) de prospérer.

Si l'on utilise cette grille d'analyse pour évaluer le régime européen actuel en matière de fiscalité des entreprises, on obtient donc les conclusions suivantes :

#### Régime fiscal actuel

Critère	Évaluation
Efficacité	Relativement efficace : la dissociation partielle des décisions d'investissement et de localisation de la base taxable conduisent probablement à une faible distorsion de la localisation des investissements
Équité inter-Nations	Heurte une notion intuitive d'équité – l'optimisation fiscale des multinationales conduit à une répartition de la base taxable qui n'est pas tout à fait en ligne avec la répartition géographique des actifs
Intensité de la concurrence fiscale	Probablement un peu trop intense, même si les effets précis sur les finances publiques sont difficiles à mesurer en raison du paradoxe taux/revenu

### 3. Quels sont les projets de la Commission européenne et comment les analyser ?

Au-delà des déclarations publiques déjà citées, la Commission européenne a commencé à agir dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Deux voies ont été choisies : les directives et le contrôle des aides d'État. Si on laisse de côté la question du contrôle des aides d'État<sup>17</sup> dont le traitement dépasse le cadre de cet article, quatre directives peuvent être étudiées :

- La directive ATAD a été votée en 2016. Il s'agit essentiellement d'une transcription de certaines recommandations (les plus consensuelles) issues du projet BEPS mis en œuvre par l'OCDE. L'objectif de la directive est notamment de restreindre la possibilité des multinationales de tirer parti des incohérences qui existent dans les différentes législations fiscales nationales<sup>18</sup> en Europe. Cette directive n'était susceptible d'affecter négativement aucun État membre, elle a donc obtenu l'unanimité du conseil ;
- Deux projets de directives concernant spécifiquement la fiscalité du numérique sont à l'étude. Le sujet étant très spécifique, il ne sera pas détaillé ici<sup>19</sup> ;
- Enfin, la Commission a annoncé son intention d'évaluer à nouveau la directive ACCIS (Assiette Commune Consolidée de l'IS) mise au point durant les années 2000. C'est ce projet que nous allons étudier plus en détail ici.

Le projet de directive ACCIS original comportait deux volets : (i) la standardisation du calcul de l'assiette de l'IS dans tous les pays européens (projet ACIS) et (ii) l'établissement d'une nouvelle méthode de partage de la base taxable des multinationales entre les États membres où elles ont une présence taxable.

Le deuxième point est naturellement le plus important puisqu'il propose un changement radical de régime fiscal, passant de l'approche « entités séparées » avec application du principe de pleine concurrence à l'approche « unitaire »<sup>20</sup>. Dans cette nouvelle approche, une multinationale est considérée comme un tout organique et son profit

---

17. Voir de Fenoyl et Pellefigue (2016).

18. Voir De la Feria (2017) pour un compte rendu.

19. Voir Kemmeren (2018).

20. Voir Picciotto (2012).

consolidé est partagé entre les États ayant un droit à taxer en utilisant une formule forfaitaire. La formule la plus utilisée est « la formule du Massachussets », qui utilise une moyenne pondérée des actifs physiques, de la masse salariale et du chiffre d'affaires réalisé avec des tiers. Un État dans lequel une multinationale aurait 50 % de ses effectifs totaux, 50 % de ses actifs physiques et réaliserait 50 % de son CA se verrait par exemple attribuer 50 % du bénéfice consolidé.

Cette formule, qui présente naturellement une forme d'arbitraire, a l'objectif d'allouer d'autant plus de profit, et donc de matière taxable, aux États dans lesquels la « substance » économique est la plus importante, les actifs physiques, les salariés et les relations commerciales représentant une approximation de cette substance économique. Ce type d'approche qui est utilisé dans certains États fédéraux (notamment par les États-Unis et le Canada) est conçu comme une alternative au principe de pleine concurrence afin de réduire les possibilités de comportement stratégiques des multinationales et aboutir à une forme d'équité fiscale internationale.

Un projet d'ACCIS a été instruit au cours des années 2000, mais il n'a finalement même pas été soumis au vote du Conseil puisque plusieurs États membres avaient affiché leur opposition au texte. Le contexte politique ayant changé, la Commission souhaite remettre ce projet sur l'établi. Il est aujourd'hui incertain que le nouvel ACCIS ait le même périmètre que l'ancien ou qu'il se contentera en premier lieu du calcul standardisé de l'assiette de l'IS en laissant de côté l'aspect beaucoup plus conflictuel de la répartition forfaitaire de la base taxable entre États membres.

Le projet de standardisation du mode de calcul de la base taxable (ACIS) aurait certainement un effet marginal sur le fonctionnement de l'économie européenne, nous étudierons ici plus en détail le projet plus ambitieux de partage forfaitaire de la base taxable en utilisant la grille d'analyse évoquée plus haut.

#### ■ *Efficacité internationale*

L'objectif d'ACCIS est de limiter la capacité des multinationales à séparer leurs décisions d'investissement et leurs décisions d'allocation de la base taxable. Les multinationales n'auront en effet plus la marge de manœuvre permise par le principe de pleine concurrence pour fixer les prix des échanges intra-groupe et allouer le profit entre leurs filiales.

Cette mesure est donc susceptible d'accroître les phénomènes de distorsions fiscales dans l'allocation du capital, comme on peut le constater sur un exemple simple : considérons un projet d'investissement en capital de 100, s'il est réalisé en France, il permet de réaliser un taux de rendement brut du capital de 10 % alors que le même investissement en Irlande ne génère qu'un taux de rendement de 8 %. Supposons en outre que le taux d'IS soit de 30 % en France et de 10 % en Irlande. Supposons enfin que le régime fiscal actuel permette à l'entreprise de réallouer comme elle le souhaite le profit entre la France et l'Irlande alors que dans un régime de type ACCIS, le profit est 100 % localisé là où l'investissement est réalisé.

Dans le régime actuel, la décision rationnelle consiste à localiser l'investissement en France et à transférer l'intégralité de la base taxable en Irlande. Le capital est donc alloué à l'endroit optimal, la France reçoit le bénéfice lié à un accroissement de son stock de capital mais ne perçoit aucun IS. L'Irlande n'a pas d'augmentation de son stock de capital mais perçoit un IS de 1 ( $100 * 10 \% * 10 \%$ ).

Dans un régime de type ACCIS, l'entreprise va allouer son capital en Irlande, où le taux de rendement net est le plus élevé (7,2 % plutôt que 7 %). Le capital sera donc alloué de manière sous-optimale, et la France sera doublement perdante puisqu'elle n'aura ni capital ni IS. L'Irlande verra au contraire son stock de capital augmenter tout en percevant un impôt de 0,8 ( $100 * 8 \% * 10 \%$ ). Les deux scénarios sont représentés dans les tableaux 1 et 2.

Cet exemple permet d'illustrer un des principaux effets potentiels d'un changement de régime fiscal : l'accroissement des distorsions dans l'allocation internationale du capital. Bien entendu, si la rentabilité de l'investissement en Irlande avait été de 5 %, l'entreprise aurait choisi d'investir en France, et la France aurait alors obtenu à la fois le capital et les revenus fiscaux.

La fiscalité n'étant que l'un des facteurs de localisation des IDE, il est difficile d'estimer précisément l'ampleur de ces distorsions, on peut du moins souligner qu'elles devraient s'accroître par rapport à la situation actuelle.

Tableau 1. Régime actuel (principe de pleine concurrence)

	France	Irlande	Total multinationale
Capital investi	100	0	100
Taux de rendement brut	10 %	8 %	
IS	30 %	10 %	
Taux de rendement net	7 %	7,2 %	
Profit brut	0	10	10
IS payé	0	1	1
Profit net	0	9	9

Source : auteurs.

Tableau 2. ACCIS

	France	Irlande	Total multinationale
Capital investi	0	100	100
Taux de rendement brut	10 %	8 %	
IS	30 %	10 %	
Taux de rendement net	7 %	7,2 %	
Profit brut	0	8	8
IS payé	0	0,8	0,8
Profit net multinationale	0	7,2	7,2

Source : auteurs.

### ■ Équité inter-Nations

La problématique de l'équité inter-Nations est plus complexe à résoudre faute d'une norme claire. L'exemple précédent, dans lequel la multinationale localise 100 % de son profit dans un pays dans lequel elle a peu d'activité heurte une notion intuitive de justice. Pour autant, peut-on considérer qu'une allocation fondée sur l'utilisation d'une clef forfaitaire utilisant les actifs, les salaires et le chiffre d'affaires aboutit nécessairement à une répartition « juste » de la base taxable ?

Ce type d'allocation est en effet susceptible de poser plusieurs types de problèmes : elle prend par exemple en compte la valeur comptable des actifs, parfois très différente de leur valeur économique – en particulier pour les actifs incorporels (brevets, marques) qui comptent pourtant pour une part très importante de la valeur des entreprises. Ainsi, un laboratoire de recherche se verra affecter une part du profit qui dépendra de la valeur des équipements utilisés plutôt que de la valeur de la technologie qui y est développée. Le facteur travail pose d'autres problèmes : les différents niveaux des salaires en Europe vont conduire à favoriser les pays à coûts salariaux élevés, sauf à prendre en

compte le nombre de salariés plutôt que les coûts salariaux – ce qui pose d'autres problèmes.

L'application d'une formule de type Massachusetts pose d'autres problèmes en matière d'équité inter-Nations<sup>21</sup>, mais au-delà de ces considérations théoriques son application conduirait à une réallocation des bases taxables à l'intérieur de l'Europe, probablement en faveur des plus grands pays (France, Allemagne) et au détriment des plus petits pays (relativement moins dotés en facteurs de production) et des pays au taux d'IS faible. L'acceptabilité politique d'une telle mesure est donc largement sujette à caution.

Enfin, l'hypothèse selon laquelle l'utilisation d'une formule de type Massachusetts prive les multinationales de possibilités d'optimisation fiscale, et améliore ainsi l'équité fiscale, semble très optimiste. Il est plus probable que d'autres stratégies d'optimisation verront le jour – par exemple acquérir des immeubles dans les pays à faible taux d'IS, et réaliser des opérations financières de type *leasing* pour alléger son bilan dans les pays à fort taux d'IS. À cet égard, il est difficile d'imaginer une formule d'allocation qui soit à la fois équitable et parfaitement robuste au comportement stratégique. Par exemple, une répartition du profit fondée purement sur le chiffre d'affaires réalisé dans chaque État est moins susceptible d'être manipulée par les entreprises, en revanche elle attribuerait du profit essentiellement aux États consommateurs plutôt qu'aux États de production, ce qui heurte également une notion intuitive d'équité.

#### ■ *Intensité de la concurrence fiscale*

Les effets d'un changement de régime (principe de pleine concurrence vs. ACCIS) sur l'intensité de la concurrence fiscale à l'intérieur de l'Europe sont complexes à anticiper<sup>22</sup> :

D'une part, une baisse unilatérale de son taux d'IS est susceptible d'apporter davantage à un État membre qu'auparavant puisque cela permet d'attirer à la fois de la base taxable et des investissements, là où il s'agissait auparavant essentiellement d'attirer de la base taxable. Le gain est donc plus important mais il est également plus difficile à obtenir puisque les investissements sont bien moins élastiques à une baisse des

21. Cf. Pellefigue et Benzoni (2013).

22. Cf. Keen et Konrad (2013) et Nielsen *et al.* (2010) pour une analyse théorique.

taux que la base taxable. Il y aura donc une incitation à réaliser des baisses très fortes, dans l'espoir d'attirer du capital et de l'impôt.

D'autre part, à court / moyen terme, la base taxable attribuable à un État donné est très peu élastique, puisqu'elle est fondée sur l'existence de facteurs raisonnablement difficiles à déplacer (installation physiques, base de clients, salariés). Cela pourrait au contraire conduire les États disposant d'une base importante de facteurs immobiliers, et sous-estimant la possibilité de déplacement de ces facteurs pour des raisons fiscales, à adopter un nouvel équilibre où les taux d'IS sont plus élevés, en misant sur une augmentation à court terme des revenus fiscaux.

Il n'existe malheureusement pas à notre connaissance de recherches qui évaluent systématiquement l'effet d'un passage à l'ACCIS sur l'équilibre du jeu de fixation des taux d'IS en Europe. A ce stade il est donc impossible de trancher sur l'effet de la mesure sur l'intensité de la concurrence fiscale.

En synthèse, une politique de type ACCIS peut donc être représentée ainsi :

Critère	Évaluation
<b>Efficacité internationale</b>	Plus de distorsions qu'avec une politique de type principe de pleine concurrence
<b>Équité inter-Nations</b>	Probablement meilleure – devrait conduire à limiter (sans supprimer) les possibilités de comportement stratégique des entreprises. Le consensus sur une formule de calcul, qui fera nécessairement des gagnants et des perdants, semble cependant difficile à obtenir.
<b>Niveau d'intensité de la concurrence fiscale</b>	Incertain – peut réduire ou accroître le niveau d'intensité fiscale et les taux d'IS d'équilibre.

L'application d'un régime ACCIS a donc essentiellement pour objet d'améliorer l'équité inter-nations en Europe, au prix de potentiels effets négatifs en matière d'allocation internationale du capital et en matière d'accroissement de l'intensité de la concurrence fiscale. Sans contester l'importance de l'équité fiscale, le point faible de la mesure est précisément le manque de définition d'une notion d'équité inter-Nations qui soit susceptible d'aboutir à un consensus général en Europe, et qui puisse donc fonder une formule de partage de la base susceptible d'être acceptée à l'unanimité. En l'absence d'une telle définition, l'ACCIS reste bancal.

#### 4. Quelles sont les alternatives ?

Dans l'hypothèse où l'on conserve l'impôt sur les sociétés dans sa forme actuelle, il n'existe probablement pas de très nombreuses solutions pour atteindre l'objectif d'équité inter-Nations : soit l'Europe met en œuvre des règles de partage de l'assiette robustes au comportement stratégique des entreprises, et qui donnent à chaque État sa « juste part », soit elle rend l'optimisation inutile en procédant à une harmonisation des taux et des assiettes. Si tous les pays s'alignaient sur un taux à 30 % il n'y aurait en effet aucune possibilité pour les multinationales à optimiser. C'est cette voie qui avait été préconisée par le rapport Ruding (1992). Elle n'avait pas été poursuivie pour d'évidentes raisons : les États membres qui sont dans la périphérie de l'économie mondiale (au sens de Krugman (1991)) ne disposent parfois que de l'outil fiscal pour attirer des investissements étrangers et ne seraient certainement pas prêts à se passer de cet instrument.

L'intervention européenne en matière de fiscalité des entreprises se heurte donc à un double problème :

- 1) Un problème technique pour trouver un dispositif théoriquement satisfaisant ;
- 2) Un problème politique, puisqu'un changement de régime fiscal risque de créer des gagnants et des perdants, ce qui limite sa probabilité d'obtenir l'unanimité des suffrages.

Au-delà de ces deux problèmes, l'Europe ne peut pas se contenter de raisonner aux bornes de ses frontières. Les grandes multinationales sont généralement situées dans d'autres zones géographiques, un changement de régime défavorable à l'intérieur de l'Europe est susceptible de les inciter à transférer de la base taxable hors de l'Europe par le mécanisme des prix de transfert, conduisant donc à une réduction des revenus fiscaux européens globaux.

La globalisation des grandes entreprises multinationales rend délicate toute solution qui ne soit pas mondiale. Pour autant, les difficultés d'aboutir à un consensus mondial en matière fiscale sont quasiment insurmontables, illustrées récemment par les difficultés du projet BEPS d'aboutir à des solutions concrètes.

La tâche est donc considérable, au point où certains auteurs considèrent que la solution viendra plutôt d'une réforme radicale de l'IS, qui pourrait être remplacé par un autre type d'impôt. C'est par exemple le cas de Michael Devereux (2017) qui propose de transformer l'IS en



*destination based cash flow tax*, plus proche de la TVA que de l'IS. Cette piste mérite bien sûr d'être creusée, même si elle est susceptible de poser des problèmes de progressivité dans un environnement où les inégalités se creusent un peu partout dans le monde.

Peggy Musgrave (2006) décrit les principaux enjeux de la fiscalité internationale de la manière suivante : « How should tax bases be divided? Which jurisdictions should be entitled to tax what part of the base and at what rate? How is inter-nation equity to be determined...? Should these issues be resolved through the policy choices of single jurisdictions, should they be settled by tax competition, or will coordinating measure secured through cooperative agreements be needed to attain equitable and efficient results? How compatible will such rules be with the freedom of jurisdictions to choose their own tax systems, or will uniformity be required ». Après une longue période de stabilité pendant laquelle la communauté internationale avait apporté des réponses à ces questions (le principe de pleine concurrence, les conventions fiscales bilatérales, etc.), un nouveau consensus doit être trouvé, en Europe et dans le monde, sous peine d'aboutir à une balkanisation fiscale aux conséquences potentiellement désastreuses. C'est peu dire que l'enjeu est de taille.

## Références

- Benassy-Quéré A., A. Trannoy et G. Wolff, 2014, « Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 14.
- Buchanan J. et Tullock G., 1962, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Clausing K. A., 2016, « The Nature and Practice of Tax Competition », in Dietsch P. et Rixen, T. (eds.), *Global Tax Governance: What is wrong with it and how to fix it*, Colchester, ECPR Press.
- Dagan T., 2018, *International Tax Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Fenoy E. et J. Pellefigue, 2016, « Ruling fiscaux et aides d'État, la fin justifie-t-elle les moyens ? », *Bulletin fiscal*, n° 5.
- De la Feria R., 2017, « Harmonizing Anti-Tax Avoidance Rules », *EC Tax Review*, vol. 26, n° 3.
- De Mooij R. et G. Nicodème, 2008, « Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU », *International Tax and Public Finance*, vol. 15, n° 4.

- Devereux M., B. Lockwood et M. Redoano, 2008, « Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates? », *Journal of Public Economics*, n° 92, pp. 1210-1235.
- Devereux M., 2017, *Destination-Based Cash Flow Taxation*, European Tax Policy Forum.
- Durst M., 2012, « OECD Guidelines: Causes and Consequences », in Schön et Konrad (eds), *Fundamental of International Transfer Pricing in Law and Economics*, Munich, Springer.
- Edgar T., 2003, « Corporate Income Tax Coordination as a Response to International Tax Competition and International Tax Arbitrage », *Canadian Tax Journal*, vol. 51, 1079.
- Egger P., W. Eggert et H. Winner, 2010, « Saving Taxes Through Foreign Plant Ownership », *Journal of International Economics*, n° 81.
- Feldstein M. et D. Hartman, 1979, « The Optimal Taxation of Foreign Source Investment Income », *Quarterly journal of Economics*, vol. 93, pp. 613-629.
- Heckemeyer J. et M. Oversesch, 2013, « Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels », *ZEW Discussion Paper*, n° 13-045.
- Keen M. et K. Konrad, 2013, « The Theory of International Tax Competition and Coordination » in Auerbach Chetty, Feldstein et Saez (eds), *Handbook of Public Economics*, vol. 5.
- Kemmeren E., 2018, « Should the Taxation of the Digital Economy Really Be Different? », *EC Tax Review*, n° 2.
- Krugman P., 1991, « Increasing returns and economic geography », *Journal of Political Economy*, vol. 99, pp. 483-99.
- Mintz J., 2004, « Corporate Tax Harmonization in Europe: It's All About Compliance », *International Tax and Public Finance*, vol. 11, pp. 221-234.
- Musgrave R. et P. Musgrave, 1972, « Inter-Nation Equity », in Bird et Head (eds), *Modern Fiscal Issues: Essays in Honor of Carl S. Shoup*, Toronto, University of Toronto Press.
- Musgrave P., 2000, « Interjurisdictional Equity in Company Taxation: Principles and Applications to the European Union », in Cnossen (ed.), *Taxing Capital Income in the European Union, Issues and Options for Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Musgrave P., 2006, « Combining Fiscal Sovereignty and Coordination: National Taxation in a Globalizing World », in Kaul et Conceição (eds), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, Oxford, Oxford University Press.

- Nielsen S. B., P. Raimondos-Moller et G. Schjelderup, 2010, « Company taxation and tax spillovers: Separate accounting versus formula apportionment », *European Economic Review*, vol. 54, n° 1.
- Overesh M. et J. Rincke, 2011, « What Drives Corporate Tax Rates Down? A Reassessment of Globalization, Tax Competition, and Dynamic Adjustment to Shocks », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 113, n° 3.
- Pellefigue J., 2012, *Théorie économique de la réglementation des prix de transfert*, Thèse de doctorat, Paris 2.
- Pellefigue J., 2014, « Prix de transfert: un changement radical s'impose », *Bulletin Fiscal Francis Lefebvre*, vol. 12.
- Pellefigue J. et L. Benzoni, 2013, « Replacer l'équité au cœur de la réglementation des prix de transfert: une perspective économique », *Revue de droit fiscal*, vol. 7.
- Picciotto C., 2012, *Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations*, Tax Justice Network.
- Piotrowska J. et W. Vanborren, 2008, « The Corporate Income Tax Rate Revenue paradox: Evidence in the EU », *European Commission Taxation Papers*, n° 12.
- Redoano M., 2014, « Tax competition among European countries. Does the EU matter? », *European Journal of Political Economy*, n° 34.
- Ruding O., 1992, « Report of the Committee of Independent Experts on company taxation », *EU Commission – Working Document*.
- Slemrod J., 1995, « Free Trade Taxation and Protectionist Taxation », *International Tax and Public Finance*, vol. 2, pp. 471-490.
- Torslov T., L. Wier et G. Zucman, 2018, « The Missing Profits of Nations », *NBER Working Paper*, n° 24701.
- Sorensen P., 2004, « Company Tax Reform in the European Union », *International Tax and Public Finance*, vol. 11, pp. 91-115.
- Tiebout C., 1956, « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, pp. 416-424.
- Vicard V., 2015, « Profit Shifting through Transfer Pricing: Evidence from French Firm Level Trade Data », *Document de Travail Banque de France*, n° 555.
- Weisbach D., 2014, « The Use of Neutralities in International Tax Policy », *Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper*, n° 697.
- Zucman G., 2014, « Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profit », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 4.