



# DE FAUX PROFITS

L'évasion des multinationales et la concurrence entre pays obligent à repenser le système fiscal international

**Michael Keen**

**D**u temps de la Société des Nations, Facebook, Google ou encore Amazon n'existaient pas encore. Il y a cent ans, l'investissement direct étranger portait sur des biens matériels (chemins de fer ou puits de pétrole). Lorsque l'on versait des redevances, c'était sur des mines, et non pas sur l'utilisation de marques commerciales ou de brevets. À l'époque, le commerce mondial n'était pas dominé par les entreprises internationales.

Les choses ont aujourd'hui changé. Les multinationales, les échanges de services et les mouvements de capitaux ont connu un essor à l'échelle

internationale. Les actifs incorporels tels que les brevets et les licences de télécommunications sont désormais au cœur des entreprises modernes et la technologie numérique permet aux entreprises d'exercer des activités dans un pays en y étant physiquement peu présentes, voire pas du tout. Ces changements posent des problèmes de fiscalité que l'on était loin d'imaginer dans les années 20, mais c'est toujours le dispositif mis en place par la Société des Nations qui régit la fiscalité des multinationales.

Ce dispositif subit des pressions croissantes depuis quelques dizaines d'années et il atteint ses limites, s'il ne les a pas déjà dépassées.

Deux problèmes, distincts mais liés, sont au cœur de ces pressions. L'un est l'évasion fiscale pratiquée par les multinationales qui, par des moyens légaux, transfèrent leurs bénéfices des pays où ils seraient lourdement taxés vers d'autres où ils le sont moins. L'autre est la «concurrence fiscale» entre pays, certains appliquant de faibles taux d'imposition ou d'autres mesures fiscales favorables pour attirer les investissements réels et décourager les activités d'évasion qui transfèrent les bénéfices comptables à l'étranger (ce qui, à l'inverse, rend les autres pays moins attractifs et plus vulnérables).

### Guide pratique

La fiscalité internationale est terriblement complexe, ce qui en soi est déjà grave. Commençons par décrire brièvement le régime d'imposition des multinationales.

Les pays déterminent les bénéfices imposables des entreprises au sein d'un groupe multinational suivant le principe de «détermination du prix de pleine concurrence». Il consiste à calculer les bénéfices réalisés par chaque entreprise en évaluant toutes ses transactions avec les autres entreprises de la même multinationale et en retenant les prix auxquels des parties non associées auraient réalisé ces transactions. Chaque pays impose alors les bénéfices ainsi attribués à chaque membre du groupe qui y est légalement établi ou y a une présence physique raisonnablement durable (dans le jargon de la fiscalité, un «établissement stable»). C'est ainsi que l'on définit la base d'imposition dans ce que l'on appelle souvent l'État «de la source».

Dans un deuxième temps, c'est le bénéfice mondial qui est imposé. Le pays dans lequel la société mère est résidente d'un point de vue fiscal impose également le revenu de ses filiales à l'étranger, mais accorde souvent un crédit égal à l'impôt payé à l'étranger. Cette pratique est cependant plus rare depuis quelques années. Elle persiste aux États-Unis, mais, tout comme dans d'autres pays qui imposent le bénéfice mondial, l'impôt n'y est dû que lorsque le bénéfice est rapatrié sous forme de dividendes. C'est notamment pour cette raison que les entreprises américaines affichent plus de 2.000 milliards de bénéfices non rapatriés. La plupart des pays ont cependant des systèmes «territoriaux» : dans les faits, ils exonèrent le revenu que les entreprises perçoivent à l'étranger. Ainsi, le régime d'imposition des revenus des entreprises dans le monde ressemble bien à un régime d'imposition fondée sur la source.

Ce régime n'a pas été mis en place délibérément. Il n'y a pas d'Organisation mondiale de la fiscalité chargée d'établir et d'appliquer des règles communes, même si les règles de l'Organisation mondiale du commerce régissent certains aspects des politiques fiscales. Souvent, les pays définissent certains aspects de leurs relations fiscales à l'aide de conventions fiscales

bilatérales (on en compte plus de 3.000), et il existe divers principes de détermination du prix de pleine concurrence. Ces dernières années, ces modestes éléments de multilatéralisme ont été complétés par le projet du G-20 et de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), qui vise à limiter les effets les plus incongrus des mécanismes d'évasion fiscale. Cependant, les pouvoirs publics et les multinationales ont encore une grande marge de manœuvre, et les organisations de la société civile et les pays en développement sont nombreux à considérer que le système actuel est mû par les intérêts des pays les plus avancés.

### Le petit jeu des entreprises

Le principe de pleine concurrence obéit à une logique. En théorie, il soumet les multinationales au même régime fiscal qu'une série d'entreprises indépendantes exerçant les mêmes activités. Le problème est que les multinationales peuvent en profiter pour mener des activités que des entreprises indépendantes n'auraient aucune raison d'avoir.

Un exemple représentatif est celui des entreprises multinationales qui tentent de manipuler le prix (dit

**Si chaque pays définit sa propre politique fiscale sans se préoccuper de ses effets dommageables sur les autres, collectivement, les pays sont moins bien lotis que s'ils avaient coopéré.**

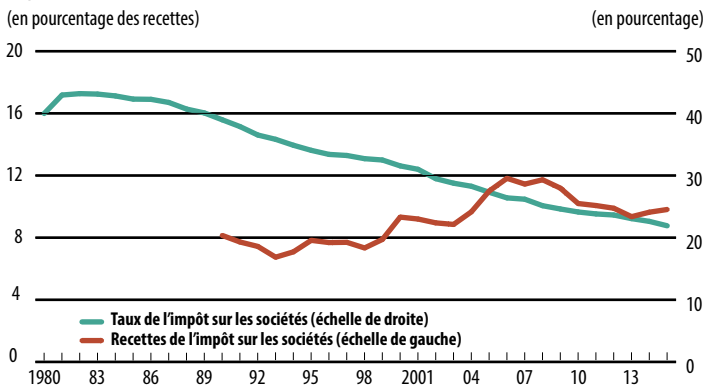
«prix de transfert») qu'elles appliquent aux transactions au sein de leur groupe pour réduire le montant global de l'impôt dû, en fixant des prix de transfert artificiellement bas, par exemple ceux des ventes de filiales situées dans les pays où la fiscalité est élevée vers d'autres dans des pays à faible imposition. Le problème pour les administrations fiscales est alors de trouver ou calculer le prix de pleine concurrence de ces transactions. C'est une tâche de plus en plus difficile, car non seulement les échanges au sein des multinationales augmentent en volume, mais se concentrent aussi sur des produits difficiles à évaluer. Citons par exemple la vente à une filiale dans un pays à faible fiscalité d'un brevet encore inexploité dont la valeur de pleine concurrence est difficile à déterminer (même si l'entreprise, contrairement à l'administration fiscale, a probablement sa petite idée).

Tout porte à croire que le transfert de bénéfices est très répandu. Aux États-Unis, on estime que le manque à gagner représentait entre un quart et un tiers de l'ensemble des recettes au titre de l'impôt sur

Graphique 1

## Chute libre

Dans les pays avancés, le taux de l'impôt sur les sociétés a fortement baissé depuis 1980, mais les recettes ont résisté.



**Sources :** International Bureau of Fiscal Documentation; KPMG; OCDE; University of Michigan World Tax Database; FMI, World Revenue Longitudinal Database (WoRLD); calculs des services du FMI.

**Note :** Les pays avancés comprennent les pays à revenu élevé et les pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure, selon la classification de la Banque mondiale.

le G-20 encourage tous les pays à respecter. (L'une vise par exemple à limiter l'utilisation abusive des conventions fiscales.) L'application de ces normes est désormais renforcée par le Cadre inclusif de l'Organisation de coopération et de développement économiques auquel adhèrent plus de 100 pays.

Ce projet ne change pas la structure fondamentale du système fiscal international. Ses plus ardents partisans le comparent eux-mêmes à une tentative d'éteindre un incendie. Nul ne sait pour l'heure si les dommages qu'il provoque seront aisément réparables ou si, à terme, il faudra reconstruire la structure.

## Le petit jeu des pays

Le signe le plus évident de la concurrence fiscale intense qui s'exerce au niveau international est la baisse rapide du taux de l'impôt sur les sociétés dans le monde entier (graphiques 1 et 2). Il est frappant de constater qu'en moyenne, dans les pays avancés, les recettes ont résisté, sans doute en grande partie parce que l'impôt sur le capital représente une part accrue des recettes nationales.

Mais ce qui importe, ce n'est pas uniquement le taux nominal d'imposition. Les pays sont passés maîtres dans l'art de manipuler de nombreux autres aspects de leurs systèmes fiscaux pour attirer des investissements réels ou des bénéfices comptables détournés par l'évasion fiscale. Ils font mine de s'offusquer du faible niveau des paiements, tel le capitaine Renault qui dans *Casablanca* prétendait être choqué de découvrir des jeux d'argent dans le bar de Rick.

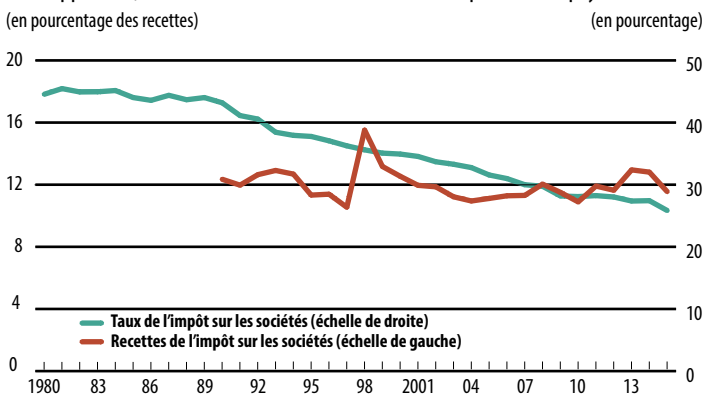
Dans ces conditions, pourquoi la concurrence entre pays pose-t-elle un problème? Certains pays apprécient la concurrence fiscale et la considèrent comme un moyen de limiter les dépenses publiques inutiles. Outre le fait que le gaspillage est une notion subjective, cet argument selon lequel il faut «affamer la bête» est moins souvent avancé depuis la crise de 2008, lorsque de nombreux pays se sont trouvés à court de recettes. Quoi qu'il en soit, le vrai problème est que la concurrence fiscale est un moyen particulièrement inefficace de limiter la ponction fiscale.

En effet, les politiques fiscales nationales égoïstes ont des effets pernicieux. Si un pays rend son régime fiscal plus attractif, il élargit son assiette fiscale en attirant davantage d'investissements réels ou de bénéfices, ce qui, de son point de vue, est une bonne chose. Mais, ce faisant, il risque de réduire l'assiette imposable d'autres pays, ce qui est mauvais pour eux. Si chaque pays définit sa propre politique fiscale sans se préoccuper de ses effets dommageables sur les autres, collectivement, les pays sont moins bien lotis que s'ils avaient coopéré. La cause profonde de ce problème, c'est la mobilité de la matière imposable, l'imposition dans l'État de la source selon le principe de pleine concurrence étant particulièrement vulnérable, car

Graphique 2

## Répercussions

Le taux de l'impôt sur les sociétés a également diminué dans les pays en développement, mais les recettes sont moins soutenues que dans les pays avancés.



**Sources :** International Bureau of Fiscal Documentation; KPMG; OCDE; University of Michigan World Tax Database; FMI, World Revenue Longitudinal Database (WoRLD); calculs des services du FMI.

**Note :** Les pays en développement comprennent les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, selon la classification de la Banque mondiale.

les bénéfices des sociétés en 2012 (Clausing, 2016). Ailleurs, les pertes pourraient être beaucoup plus importantes, et sont particulièrement préoccupantes dans les pays en développement, qui tirent une plus grande partie de leurs recettes de l'impôt sur les sociétés et ont peu d'autres sources de recettes pour les compenser.

Le projet BEPS a fait progresser la lutte contre les formes les plus choquantes d'évasion fiscale. Il s'articule autour de 15 grands axes (notamment limiter la déduction des intérêts et améliorer le règlement des différends) et définit quatre normes minimales que

il est facile de transférer non seulement les investissements réels, mais aussi, grâce à divers dispositifs d'évasion fiscale, les bénéfices comptables.

Le projet BEPS ne s'attaque pas aux forces fondamentales de la concurrence fiscale. Son leitmotiv : réparer le système de 1920 en imposant les bénéfices «là où la valeur est créée». Cela ressemble fort à l'imposition dans l'État de la source qui, comme on vient de le voir, est particulièrement exposée à une concurrence néfaste. De plus, lorsqu'un pays rend l'évasion plus difficile, il devient moins vulnérable mais risque d'aggraver la situation ailleurs. Les pays tolèrent, voire encouragent, l'évasion, car elle permet aux entreprises les plus à même de déplacer leurs activités ou leurs bénéfices à l'étranger de réduire leur facture fiscale. Si la lutte contre l'évasion fiscale rend ces transferts plus difficiles, ils pourraient bien recourir à d'autres dispositifs fiscaux pour protéger leur assiette fiscale, par exemple en réduisant davantage leur taux d'imposition.

### Que faire?

Le projet BEPS est une tentative remarquable de raccommoder le système fiscal international, mais rares sont ceux qui voient en lui une solution fondamentale. Les réformes restent donc à l'ordre du jour. Certaines propositions conservent les principaux concepts du système des années 20. L'une consiste par exemple à élargir la notion d'«établissement stable» pour tenir compte du fait qu'à l'ère du numérique, une entreprise peut avoir un volume considérable d'activités dans un pays sans y être très présente physiquement.

Des changements plus fondamentaux sont également préconisés. Ainsi, la Commission européenne a de nouveau proposé de répartir les bénéfices des multinationales dans les États membres participants non pas en déterminant le prix de pleine concurrence, mais en appliquant mécaniquement une formule en fonction de leur chiffre d'affaires, de leurs actifs et de leurs effectifs dans chaque pays. L'avantage de cette «formule de répartition» est que les prix de transfert entre les pays participants perdent leur pertinence d'un point de vue fiscal. Pour autant, elle ne met pas à l'abri de la concurrence fiscale, car les pays ont intérêt à attirer les éléments pris en compte dans la formule de façon à intégrer une plus grande partie des bénéfices des multinationales dans leur assiette fiscale.

Aux États-Unis, un «impôt sur les flux de trésorerie des sociétés basé sur la destination» qui exonérerait les exportations et imposerait les importations a suscité beaucoup d'intérêt récemment. Si tous les pays l'adoptaient, les prix de transfert ne seraient plus pertinents d'un point de vue fiscal, car les prix liés aux exportations et aux importations n'ont aucun effet sur l'impôt à payer dans tel ou tel pays. De plus, comme en général les consommateurs ne déménagent pas en fonction des différents taux des taxes à la consommation,

la concurrence internationale risque beaucoup moins d'entraîner une érosion de ce type d'impôt.

Même si l'on pourrait imaginer une alternative idéale au système de 1920, sa mise en œuvre poserait des problèmes difficiles de coordination. Globalement, les pays gagneraient à coordonner leur approche de l'impôt sur les sociétés. Le problème est que, si un groupe de pays s'accordent pour augmenter leur taux d'imposition, d'autres risquent de proposer des conditions plus avantageuses. En effet, les pays qui se coordonnent espèrent y trouver un avantage, mais les autres ont encore plus à y gagner.

Il n'en reste pas moins que la concurrence en soi pourrait aboutir à une coordination efficace. Ainsi, un pays qui remplace l'impôt standard sur les sociétés par un impôt sur les flux de trésorerie basé sur la destination a moins de problèmes de transfert de bénéfices mais en crée chez tous les autres pays. En effet, un prix élevé des exportations depuis un pays qui applique le principe de la destination n'augmentera pas l'impôt à payer dans ce pays puisque les recettes d'exportation sont exonérées, mais réduira l'impôt dû dans les pays qui ont conservé un impôt sur les sociétés traditionnel, car les importations sont déductibles. De plus, cela incite fortement les autres pays à adopter eux aussi un impôt sur les flux de trésorerie basé sur la destination.

Cela nous amène à un dernier aspect de la question, qui est fondamental. La formule de répartition, tout comme l'impôt sur les flux de trésorerie, modifierait la distribution des recettes fiscales entre les pays. Dans un système fondé sur la destination, les recettes fiscales reviennent aux pays où se produit la consommation finale, ce qui n'a rien à voir avec l'idée selon laquelle elles doivent revenir au pays de production. Il est donc peu probable que les pays dotés de ressources naturelles par exemple jugent cette distribution acceptable. Comme toujours, la question fondamentale à poser lorsque l'on remet à plat le système fiscal international est la suivante : À qui doit aller l'argent? **FD**

**MICHAEL KEEN** est Directeur adjoint du Département des finances publiques du FMI.

### Bibliographie :

Clausing, Kimberly A. 2016. "The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond." *National Tax Journal* 69 (4): 905-34.