

Pour vraiment taxer les entreprises multinationales, une réforme suffit-elle ?

L'accord signé en octobre par 136 pays constitue un précédent historique dans la lutte contre l'évitement fiscal et les paradis fiscaux, mais cette initiative n'épuise pas le sujet pour autant.

Cet article est republié à partir de [The Conversation France](#)

C'est une avancée qualifiée d'« excellente nouvelle » par le ministre de l'Économie et des Finances français Bruno Le Maire (voir vidéo ci-dessous). Le 8 octobre dernier, 136 pays ont conclu un accord pour appliquer un taux d'imposition minimum de 15 % aux multinationales. La communauté internationale modifie ainsi des règles vieilles d'un siècle dans le but de limiter les pratiques d'évitement fiscal des grandes entreprises. Pour quelle efficacité dans les faits ? Pour y voir plus clair, Vincent Vicard, adjoint au directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), répond aux questions d'Isabelle Bensidoun, économiste et adjointe au directeur du CEPII.

Début octobre, plus de 130 pays ont conclu un accord sur une réforme du système international de taxation des entreprises multinationales. Que faut-il en retenir ?

Cet accord s'attaque à la racine de l'évitement fiscal dans les paradis fiscaux. Il repose sur deux piliers. Le premier permettra aux pays de marché, ceux où sont situés les consommateurs, de taxer une partie des profits des plus grandes multinationales même si celles-ci ne sont pas implantées sur leur territoire. Cela concerne au premier chef les entreprises du numérique, mais pas seulement. Une centaine d'entreprises multinationales sont susceptibles de rentrer dans le champ d'application, celles dont le chiffre d'affaires mondial dépasse les 20 milliards d'euros et dont la rentabilité est supérieure à 10 %.

Le second pilier, celui dont on a le plus parlé, consiste à mettre en place une taxation effective minimum des multinationales à 15 %. Concrètement, les administrations fiscales pourront taxer les profits des filiales étrangères de leurs multinationales nationales si celles-ci sont taxées moins de 15 % dans leur pays d'opération. Par exemple, si une filiale d'une entreprise française paie 5 % d'impôt sur les sociétés là où elle est enregistrée, le fisc français pourra prélever la différence avec le taux minimal de 15 %, soit taxer les bénéfices de cette filiale à 10 %.

Ce taux de 15 % peut paraître faible au regard des taux d'impôt sur les sociétés (IS) de la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais il faut souligner qu'il s'agit d'un taux effectif, qui exclut donc les différentes exonérations dont peuvent bénéficier les entreprises ; et dans certains paradis fiscaux, les taux effectifs payés par les multinationales sont bien inférieurs à 5 %.

C'est ce second pilier qui aura l'impact le plus important en matière de recettes fiscales : l'OCDE estime ainsi à 125 milliards le surcroît de recettes fiscales au niveau mondial, dont une large part devrait revenir aux pays d'origine des multinationales, les pays riches.

Donc exit la question de la taxation des entreprises multinationales ?

Pas vraiment. Cette réforme, lorsqu'elle sera mise en place à partir de 2023, constituera sans aucun doute une étape majeure dans la lutte contre l'évitement fiscal des multinationales et les paradis fiscaux. Il faut bien avoir en tête qu'il y a seulement quelques années personne n'imaginait parvenir à réformer en profondeur les règles de taxation des multinationales à cet horizon, règles dont les grands principes datent de la fin des années 1920 !

Mais cette réforme n'épuise pas le sujet pour autant, et ce pour au moins trois raisons.

Tout d'abord, si elle assujettit les multinationales à un taux de taxation minimum de 15 %, elle n'aligne pas pour autant leur taux d'imposition avec le taux en vigueur dans leur pays d'origine, de 25 % en France par exemple. Non seulement cela implique moins de recettes fiscales - seule la moitié des

montants estimés d'impôts éludés par les multinationales seraient recouverts avec la réforme adoptée - mais, en plus, cela maintient et valide une concurrence faussée entre entreprises multinationales et petites et moyennes entreprises nationales qui n'ont pas la possibilité de transférer des profits à l'étranger.

Ensuite, cette réforme n'a que peu d'impact sur la concurrence fiscale entre États, qui sape la capacité des pays à taxer les entreprises de manière générale. La question n'est, en effet, pas seulement de savoir si les entreprises sont assujetties à l'impôt dans les pays où elles conduisent leurs activités réelles, mais aussi à quel taux leurs bénéfices seront taxés. Or, de ce point de vue, la concurrence fiscale entre États pour attirer les multinationales conduit à une baisse ininterrompue des taux d'IS au niveau mondial.

En 40 ans, le taux d'IS mondial moyen est ainsi passé de 40 % en 1980 à 23 % en 2020 (Graphique). Et cette tendance ne s'est pas ralentie ces dernières années, comme en témoigne la baisse de 35 % à 21 % aux États-Unis en 2018, ou encore celle de 33 % à 25 % prévue pour 2022 en France. De ce point de vue, le taux minimum met un plancher à cette concurrence fiscale (à 15 %), mais ne remet pas en cause les incitations des pays à la concurrence fiscale.

Or, la capacité des États à faire contribuer les entreprises aux recettes fiscales dans un monde globalisé reste d'autant plus importante dans une période de sortie de crise, au cours de laquelle le financement des dépenses publiques constituera un enjeu majeur.

Enfin, se pose la question de la répartition des droits à taxer entre pays, la réforme se faisant largement au bénéfice des pays riches d'origine des multinationales et produisant moins de recettes fiscales au bénéfice des pays les plus pauvres.

Faut-il alors aller plus loin ? Et comment ?

Cet accord est, comme tout accord international, le fruit de compromis. Ses imperfections traduisent les difficultés à aboutir à un accord satisfaisant l'ensemble des parties au niveau mondial. Mais ces contraintes, que les négociations internationales imposent, ne doivent pas empêcher un groupe restreint de pays d'aller au-delà de ce qui est prévu dans l'accord, notamment au sein de l'Union européenne (UE).

La directive permettant la transposition de l'accord mondial au sein de l'UE pourrait ainsi aller plus loin dans quatre dimensions : en s'assurant que les profits dans le pays d'origine des multinationales soient soumis au taux minimum de 15 % (et pas seulement les profits de ses filiales étrangères), en réduisant le seuil d'application pour élargir son champ d'application (seules les multinationales réalisant un chiffre d'affaires de plus de 750 millions d'euros

sont aujourd'hui concernées par le taux minimum), en relevant le taux minimum au-delà de 15 % et/ou en réduisant les exonérations prévues dans l'accord, qui en limitent de fait la portée.

Si les deux derniers objectifs apparaissent difficilement atteignables à court terme, étant donné l'opposition de pays comme l'Irlande ou la Hongrie, la France, qui va prendre la présidence de l'UE au premier semestre 2022, pourrait porter les deux premières ambitions.

Surtout, la réforme actuelle ne règle pas la question de la concurrence fiscale entre États. Pour cela, il faudrait aller plus loin en généralisant la logique du premier pilier au sein de l'UE, c'est-à-dire en taxant l'ensemble des bénéfices européens des multinationales là où elles réalisent leurs ventes ou ont leurs employés, critères que les entreprises peuvent moins facilement manipuler que la localisation de leurs bénéfices.

La Commission européenne a déjà fait des propositions en ce sens, avec l'initiative BEFIT lancée en mai 2021 (« Entreprises en Europe : cadre pour l'imposition des revenus »), seules à même de réellement mettre fin à la course au moins-disant fiscal entre pays membres. Cela rapprocherait l'Union européenne des systèmes de taxation des entreprises au sein des pays fédéraux comme les États-Unis, ce qui apparaît pertinent pour une région aujourd'hui aussi intégrée sur le plan économique que notre partenaire états-unien dans de nombreuses dimensions.

Cet article est publié dans le cadre de la série du CEPII « L'économie internationale en campagne » un partenariat CEPII - The Conversation.

Vincent Vicard, Économiste, adjoint au directeur, CEPII et Isabelle Bensidoun, Économiste, CEPII

À lire aussi

Fiscalité : imbroglio autour d'un outil clé pour les startups