



**Quelles réformes
de la fiscalité
internationale des
entreprises ?
Quels impacts attendus ?**

20 janvier 2021

Compte Rendu

Sommaire

Ouverture

Virginie MADELIN

directrice générale de l'Institut de la Gestion publique et du développement économique (IGPDE) **2**

Introduction et animation

Rémi JEANNIN

Agrégé de sciences sociales, professeur en classes préparatoires économiques et commerciales (Vincennes), vice-président du Printemps de l'économie

Les travaux de l'OCDE et les réformes en négociation sur la taxation des multinationales : pour un accord à la mi-2021 ? **4**

Pascal SAINT-AMANS

Directeur du Centre de politique et d'administration fiscales à l'OCDE

Les failles des systèmes fiscaux, quelles mesures pour la transparence et la fin de l'optimisation fiscale des entreprises internationales ? **10**

Lison REHBINDER

Chargée de plaidoyer au CCFD-Terre solidaire et coordinatrice de la plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires

Initiatives françaises et réformes sur le plan international : quelles conséquences en France ? Quels gains pour les finances publiques françaises ? Quelles conséquences pour les entreprises ? **16**

Gaël PERRAUD

Sous-directeur des questions européennes et des relations internationales, direction générale des finances publiques/direction de la législation fiscale

Les propositions du CAE pour une réforme de la fiscalité internationale des entreprises **21**

Farid TOUBAL

Ancien membre du Conseil d'analyse économique, conseiller scientifique au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), professeur de sciences économiques à l'École normale supérieure Paris-Saclay

Ouverture

Virginie MADELIN

Directrice générale de l'IGPDE

Je suis ravie d'être parmi vous pour l'ouverture de ces nouvelles rencontres économiques de l'année 2021. L'IGPDE n'a pas pu honorer tous ses rendez-vous des rencontres économiques en 2020, du fait de l'évolution de la situation sanitaire. Nous avons ainsi été obligés de reporter trois rencontres. Grâce à la réactivité des équipes techniques, nous allons pouvoir recommencer sur de bonnes bases cette année. A priori, au premier semestre 2021, les rencontres économiques seront organisées à distance, comme c'est le cas aujourd'hui. Les conférences sont enregistrées, vous pourrez donc les revoir sur notre site et sur notre webTV. Nous espérons pouvoir programmer les rencontres au second semestre en présentiel, et nous pourrions nous ajuster si ce n'est pas possible. Nous vous confirmerons tout cela à la fin du printemps.

À compter du 2 février, le programme 2021 laissera une large part au sujet de la transition écologique. Nous aborderons également la question de l'évolution du développement des entreprises du numérique en France et en Europe. C'est un sujet de grande actualité. Cette séance promet d'être passionnante, elle a été reportée du dernier trimestre 2020 au premier trimestre 2021, et je remercie tous les intervenants pour leur disponibilité aujourd'hui et pour leur flexibilité. La séance du jour est organisée en partenariat avec le Conseil d'analyse économique ; elle est consacrée à la fiscalité internationale des entreprises.

Rémi JEANNIN

Les règles qui régissent la fiscalité internationale des entreprises remontent au début du XX^e siècle. Elles traitent les firmes multinationales comme un ensemble d'entités juridiques distinctes mais dont les bénéfices sont comptabilisés et imposés pays par pays. Il s'agit d'éviter la double imposition – des bénéfices imposés dans deux pays différents par exemple – mais aussi la non-imposition, qui serait un autre écueil. Cette fiscalité internationale est bouleversée par deux phénomènes importants et interdépendants :

- la mondialisation ;
- le numérique.

La mondialisation permet par exemple aux entreprises de jouer sur des prix de transfert entre filiales, pour localiser les bénéfices là où ils seraient moins imposés. La mobilité des capitaux permet aussi de contourner certaines règles fiscales, voire de domicilier des bénéfices ou du patrimoine dans des territoires moins régulés, moins fiscalisés, etc.

Pour sa part, le numérique dématérialise les productions. Il rend donc beaucoup plus complexe la question de la résidence des activités. C'est dans ce contexte que l'OCDE et le G20 ont pris l'initiative de négociations avec plus de 135 pays pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et les transferts de bénéfices, et ce, au sein d'un cadre nommé le Beps : *Base Erosion and Profit Shifting*. Il s'agit de converger vers un accord international sur la fiscalité internationale des entreprises. Toute une série de négociations ont eu lieu, et en octobre dernier est intervenue une décision de report d'un possible accord à mi-2021. Pascal définira les termes de ces accords et de ces discussions.

Il s'agit de savoir quelles règles adopter pour refonder la fiscalité internationale des entreprises. Faut-il imposer les multinationales là où elles produisent ou vendent ? Autrement dit il s'agit aussi de définir la base d'imposition. Faut-il fixer un taux d'imposition minimal sur les bénéfices ? Est-ce possible ? À quel niveau ? Comment colmater les failles des systèmes fiscaux nationaux qui peuvent favoriser l'optimisation fiscale ? Où en sommes-nous des négociations sur cette fiscalité ? Quelles sont les initiatives françaises ? Nous savons que la France a pris l'initiative d'une « taxe Gafa ». Elle s'applique à partir de 2020. Cette taxe de 3 % du chiffre d'affaires s'adresse aux entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros, dont au moins 25 millions d'euros en France. La France veut donc mettre en place cette taxe Gafa sans attendre le résultat des négociations internationales.

Nous allons nous efforcer de couvrir le sujet en quatre temps :

- dans un premier temps, avec Pascal Saint-Amans, nous allons voir les travaux de l'OCDE et les réformes en négociation sur la taxation des multinationales. Il s'agit de savoir si nous allons vers un accord en 2021. Pascal Saint-Amans est directeur du Centre de politique et d'administration fiscales à l'OCDE depuis 2012. Il a rejoint l'OCDE en 2007. Il est donc partie prenante essentielle et l'un des organisateurs des négociations internationales sur la fiscalité;
- dans un deuxième temps, avec Lison Rehbinder, du CCFD-Terre solidaire, nous allons tenter d'explorer les failles des systèmes fiscaux. Quelles mesures pour la transparence et la fin de l'optimisation fiscale des entreprises internationales ? Au sein du CCFD-Terre solidaire, Lison est chargée du plaidoyer pour le financement du développement. Elle est spécialiste des questions d'évasion fiscale. Elle coordonne notamment la plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires. Il s'agit d'un collectif de 19 organisations de la société civile française qui sont mobilisées pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Lison est également membre du bureau de l'association

Eurodad¹, qui publie des rapports sur cette question. Je vous invite à visiter le site CCFD-Terre solidaire pour consulter les rapports et les publications de cette ONG sur ces questions ;

- dans un troisième temps, avec Gaël Perraud, nous verrons quelles sont les initiatives françaises et les réformes sur le plan international. Quelles conséquences en France ? Quel gain pour les finances publiques françaises. Quelles conséquences pour les entreprises ? Gaël Perraud est sous-directeur des questions européennes et des relations internationales au sein de la direction de la législation fiscale de la direction générale des finances publiques. Il a rejoint le ministère des Finances en 2010 et il a occupé différentes fonctions au sein de la législation fiscale. Il est donc très bien placé pour nous parler, non seulement des initiatives françaises, mais aussi des conséquences sur la France d'initiatives et de réformes qui prendraient place au niveau international ;
- Enfin, avec Farid Toubal, nous examinerons les propositions du Conseil d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité internationale des entreprises. Farid a été pendant quatre ans membre du Conseil d'analyse économique. Il est désormais professeur à l'université Paris-Dauphine. Au sein du Conseil d'analyse économique, avec Clemens Fuest et Mathieu Parenti, il est l'auteur d'une note qui vous a été remise dans le support documentaire de cette séance : « Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ? » Cette note nous a donné l'occasion d'organiser cette session avec le Conseil d'analyse économique. Farid Toubal est également conseiller scientifique au Cepii et chercheur à Dauphine sur les questions de fiscalité internationale pour les entreprises.

Les travaux de l'OCDE et les réformes en négociation sur la taxation des multinationales : pour un accord à la mi-2021 ?

Pascal SAINT-AMANS

Directeur du Centre de politique et d'administration fiscales à l'OCDE

Je poserai le cadre du sujet. Certains professeurs de fiscalité internationale commencent leurs cours chaque année en disant qu'il n'existe pas de fiscalité internationale : nous allons donc étudier quelque chose qui n'existe pas... Ce n'est pas tout à fait faux, puisque la fiscalité internationale n'existe quasiment pas, et ce, pour des raisons fondamentales. Heureusement, les choses sont en train de changer. La fiscalité internationale n'existe pas, parce que les États sont souverains du domaine fiscal ; la fiscalité est essentiellement nationale

La dimension internationale est apparue voilà environ un siècle, dans les années 1920, avec la Société des nations qui a élaboré un modèle de convention fiscale. Lorsque des systèmes de

¹ <https://www.eurodad.org/>

fiscalité directe ont été mis en place – ils étaient largement imputables à la Première Guerre mondiale, pour financer l'effort de guerre –, les risques de ce que l'on appelle la « double imposition » ont été considérés comme peu souhaitables. Les États se sont alors mis à négocier des conventions fiscales visant à l'élimination des doubles impositions². La double imposition, c'est le fait qu'un même revenu puisse être taxé à la fois dans un pays où il prend sa source et dans un autre pays où se trouve le bénéficiaire du revenu, appelé le « pays de résidence ». Ces conventions fiscales sont des instruments très complexes dans leur technique juridique et leur impact est très limité.

Il s'agit d'éliminer la double imposition de certains revenus. Les conventions fiscales se lisent d'ailleurs type de revenu par type de revenu. La Société des Nations a ainsi élaboré un modèle qui s'est traduit dans le droit positif par la conclusion de plus de 3 500 conventions fiscales, qui sont des traités internationaux. La fiscalité internationale consiste donc en des conventions fiscales bilatérales qui datent d'une époque où la globalisation n'était pas une réalité et où les flux transnationaux d'investissement étaient très limités et très bilatéraux, parce qu'on ne passait pas par un troisième pays. On faisait un projet entre la France et l'Allemagne ou entre les États-Unis et un pays européen, mais ce n'était pas l'époque des multinationales.

Ce cadre a été adapté au cours des années. Il a été repris par l'OCDE lorsque l'OCDE a été créée. Le modèle de convention fiscale a été actualisé mais le cadre n'a pas été repensé. Dans ce contexte, nous disposons de règles visant à traiter ce que l'on appelle les questions de « prix de transfert », en nous demandant comment les États peuvent s'assurer que les profits des multinationales sont localisés au bon endroit. Une multinationale est une entité économique. Pour le CFO ou le CEO d'une multinationale, ce qui compte, c'est le *cash* généré sur le pan mondial. Ce sont d'ailleurs les comptes consolidés qui sont utilisés pour la valorisation des entreprises en bourse.

Pour une autorité fiscale, ce qui compte, c'est combien de profit est laissé sur son territoire. Cela est égal au dirigeant d'entreprise de laisser du profit en pays A, en pays B ou en pays C, en admettant que la taxation soit la même dans ces trois pays. En revanche, si des écarts de fiscalité sont inclus entre A, B, et C, le dirigeant d'entreprise peut être incité à localiser son profit dans le pays qui est le moins exigeant sur le plan fiscal. Pour traiter cette question des prix de transfert, en 1928 le groupe d'économistes qui a réfléchi à la question a dit : « Nous allons obliger les entreprises à jouer à la marchande. Nous allons faire en sorte que chaque entité juridique échange avec une autre entité juridique du groupe aux prix de marché. » Nous allons donc obliger les entreprises à simuler le prix de marché pour toutes les transactions.

Ce cadre a été actualisé et ce n'est qu'avec la crise financière de 2008 que l'on a estimé qu'il n'était plus adapté. On se rend compte qu'il n'est plus adapté alors que cela fait plusieurs dizaines d'années qu'il ne l'est plus, mais cela ne se voyait pas. L'on voyait un système international et une réalité économique qui ne lui correspondaient plus, et une prise de conscience a eu lieu. Cela ne correspondait plus à la réalité économique, puisque :

- il y a eu la mondialisation ;
- les multinationales sont devenues des acteurs géants ;
- les riches ont la capacité de mettre en concurrence des juridictions entre elles ;
- la fiscalité est devenue un des marqueurs des investissements. Ce n'est pas qu'elle soit très importante dans la décision d'investissement, mais la plupart des autres obstacles ont été supprimés : la fin du contrôle des changes, la libéralisation de la circulation des capitaux, des flux financiers, les accords favorisant le commerce et les investissements. Tout cela a rendu la fiscalité plus visible, puisque c'est le dernier élément qui reste dans les frictions.

Si nous accumulons tous ces éléments, nous nous rendons compte que les règles visant à l'élimination des doubles impositions se sont trouvées utilisées pour faciliter la double non-imposition. C'est ce que la crise de 2008 a révélé. Les règles de prix de transfert dérivait d'une logique qui n'était pas scandaleuse ni absurde en soi, mais elles sont faciles à détourner. Avec la

² Voir notamment : *La fiscalité des entreprises : un combat contre l'optimisation fiscale* de Pascal Saint-Amans , dans *Après-demain 2014/1* (N° 29,NF), pages 33 à 34

judiciarisation du monde des affaires, l'on peut très facilement déconnecter les activités physiques, réelles, de la réalité juridique, en mettant la propriété intellectuelle dans une juridiction où il ne se passe rien, en se licenciant soi-même les droits de cette propriété intellectuelle.

Le système de fiscalité internationale qui était fait pour éviter les doubles impositions a donc facilité la double non-imposition, transformant le rôle des petites économies ouvertes en plateformes d'investissement. On les appelle les *hubs* d'investissement ; certains disent les « paradis fiscaux ». Étant diplomate, je parlerai de *hubs* d'investissement. Ce sont des juridictions qui ont offert un menu fiscal parce que les grands pays ont laissé faire pendant des années. En 2008, on décide qu'il faut y mettre fin, parce que le système financier s'effondre et qu'il faut le sauver. Il faut mettre des milliers de milliards d'euros sur la table pour sauver les banques. L'on se rend alors compte qu'elles aident les contribuables à ne pas payer d'impôts en leur offrant le secret bancaire dans certains pays. On a besoin de ces impôts pour sauver les banques.

Une sorte d'accord immédiat a eu lieu au G20 avec une nouvelle dynamique politique bipartisanne : il faut mettre fin au secret bancaire³. C'est une façon de dire qu'il faut réguler fiscalement la mondialisation, qu'il faut que la coopération fiscale – qui était vue comme un empêchement, une limitation à la souveraineté des États – soit renforcée, pour renforcer la souveraineté des États. C'est une sorte d'inversion : où l'on pensait que la limitation de la souveraineté constituait un empêchement, l'on se rend compte que c'est en réalité une condition pour que chaque pays décide de sa politique. L'absence de coopération constitue en effet une prime aux paradis fiscaux, une prime aux pays non coopératifs. Le premier volet de l'action du G20 a donc été de mettre fin au secret bancaire. En septembre 2019, plus de 80 millions de comptes bancaires pour plus de 10 000 milliards d'euros d'actifs ont ainsi fait l'objet d'un échange automatique de renseignements. La Suisse a envoyé les données de millions de comptes bancaires à plus de 80 pays dans le monde. La fin du secret bancaire a donc été actée, mais il restait la fiscalité des entreprises.

En matière de fiscalité des entreprises, la problématique n'était pas la dissimulation, l'utilisation du secret bancaire pour se cacher et échapper de façon illégale aux impôts dans son pays de résidence, mais l'utilisation massive d'instruments juridiques visant à localiser des profits dans des paradis fiscaux en toute légalité, ou visant à faire ce que l'on appelle des *double dips*⁴. Cela consiste à obtenir des crédits d'impôt alors qu'il n'y a pas d'impôt correspondant au même revenu dans un autre pays. Par exemple, si vous prêtez à vous-même, à une filiale qui réalise des profits, cette filiale va vous payer des intérêts, et il se trouve que vous allez interposer une société de trésorerie au Luxembourg, où les intérêts ne sont pas taxables. Vous bénéficiez alors d'une déduction d'intérêts dans le pays où la filiale a emprunté de l'agent pour effacer son profit. Vous ne rapatriez pas les profits du Luxembourg et ils ne sont donc taxés nulle part.

Il existe aussi des instruments appelés les « produits hybrides », qui permettent de créer du crédit d'impôt de façon totalement artificielle mais légale. Les conventions fiscales sont également utilisées : « Si vous voulez investir en Inde, passez par l'île Maurice, vous ne serez taxable ni en Inde, ni à l'île Maurice, ni en France. » Le *treaty shopping*⁵ a fait vivre une industrie prospère : aux Pays-Bas par exemple, plus de 10 000 avocats ne vivent que du *treaty shopping*. La crise financière a permis de réveiller tout le monde et de dire : « Il faut mettre fin à cela. » C'est ainsi que nous avons proposé au G20 en 2012 le projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting* pour érosion de la base imposable et transfert de bénéficiaires), que le G20 nous a demandé d'exécuter. Ce projet vise à mettre fin à toutes ces techniques. Ce n'est pas en mettant fin à une technique que l'on va mettre fin au problème ; nous avons donc essayé de traiter le problème de façon globale.

³ Lutte contre la fraude fiscale : vers la fin du secret bancaire 30/10/2014 : <https://www.economie.gouv.fr/forum-mondial-sur-la-transparence-et%20l-echange-de-renseignements-berlin-octobre-2014>

⁴ *Double dips* = double déduction – Combinaison de règles internationales aboutissant à pratiquer des déductions fiscales dans deux pays à la fois.

⁵ *Treaty Shopping* = chalandage fiscal – Treaty shopping typically involves the attempt by a person to indirectly access the benefits of a tax agreement between two jurisdictions without being a resident of one of those jurisdictions. There are a wide number of arrangements through which a person who is not a resident of a jurisdiction that is a party to a tax agreement may attempt to obtain benefits that a tax agreement grants to a resident of that jurisdiction (OECD)

Il n'est pas facile de traiter un problème global. Au départ, plus de 45 pays se sont investis dans la négociation et ces pays ont parfois des arrière-pensées comme protéger leurs propres entreprises. Les Français ont des régimes très attractifs, pour favoriser la recherche et le développement, qui permettent à des groupes pharmaceutiques par exemple de bénéficier d'un taux d'imposition très bas. Le discours de la France est alors : « Ce régime m'intéresse. Je n'aime pas cela chez les autres, mais je l'aime bien chez moi. » Ils utilisent la France comme étant le pays qui est le champion du monde de la fiscalité et qui a très peu de faiblesses en dehors de ce régime, en matière de lutte contre l'évasion ou de lutte contre les régimes fiscaux favorables. Lorsque l'on inclut dans la négociation les Pays-Bas, l'Irlande ou d'autres pays moins vertueux sur ce plan, de vrais défis peuvent se présenter.

Nous avons néanmoins été capables de produire un paquet de mesures dites « BEPS », qui ont à mon sens assez radicalement changé la perception de la planification fiscale. Avant que l'OCDE dise au G20 « il faut traiter cette question », les ONG en parlaient, mais ce n'était pas au niveau politique, et cela a été porté au niveau de l'action publique ce qui change la logique des entreprises. Maintenant, la fiscalité internationale est discutée dans les conseils d'administration. Ce n'était pas le cas avant. Il y a donc un peu plus de mesure dans la façon d'appliquer les choses. Et toute une série de régimes ont changé. C'est le cas des États-Unis, qui ne sont pas connus pour leur multilatéralisme, surtout sous Trump - ils ignorent souvent les règles internationales. Après avoir facilité la mise en place de BEPS, et alors qu'ils étaient réticents dans les négociations, ils ont finalement totalement appliqué BEPS et sont même allés au-delà, en mettant en place un impôt minimal mondial appelé GILTI⁶, en remettant en cause des questions de prix de transfert. Nous avons donc une application assez large qui fait qu'aujourd'hui, la planification fiscale agressive a beaucoup reculé.

Que reste-t-il à faire ? Il reste à appliquer BEPS au niveau mondial. C'est ce que nous faisons : 137 pays sur un pied d'égalité appliquent les mesures BEPS, notamment les pays en développement, qui doivent se protéger de la concurrence fiscale mais aussi des règles de prix de transfert, qui n'ont pas été complètement réparées. Il reste encore des opportunités de planification fiscale. Elles ont cependant largement reculé, le coût en a beaucoup augmenté et les schémas les plus faciles de type *double Irish* ont été démantelés. Le *double Irish* a pris fin le 31 décembre 2020⁷. Les choses ont donc changé, mais les règles de prix de transfert sont trop complexes et pas bien appliquées, notamment parce que la création de valeur est aujourd'hui dans la propriété intellectuelle, et que la propriété intellectuelle est extrêmement mobile, comme les capitaux. C'est un changement économique majeur qui n'a pas été pris en compte par l'évolution des règles. La propriété intellectuelle peut très facilement être délocalisée. Or, lorsqu'une entreprise a une rente, un retour très fort sur investissement, cela concerne la propriété intellectuelle, qui peut très facilement se localiser aux Bermudes – c'est beaucoup moins le cas maintenant après BEPS –, en Irlande, au Luxembourg, dans des juridictions où elle ne devrait pas nécessairement se trouver.

Un autre défi résulte de ce premier problème : le risque de localisation de profits dans des juridictions à très faible fiscalité. Il a été très réduit mais n'est pas tout à fait nul. Des juridictions ont par exemple mis en place des *patent boxes*,⁸ c'est-à-dire des boîtes à propriété intellectuelle qui permettent d'avoir une sous-taxation de la propriété intellectuelle, sans qu'il y ait forcément beaucoup de substance derrière. Il reste donc des opportunités.

Il faut probablement faire ce qu'ont fait les États-Unis dans leur réforme fiscale. Ils sont allés au-delà de BEPS et ont mis en place une imposition minimale mondiale. L'OCDE a un projet, qui est prêt et qui a été présenté au G20 en octobre dernier. Il n'y a plus qu'à appuyer sur le bouton au niveau politique et dire : « Nous voulons que ce soit appliqué. » Nous aurions alors une imposition minimale mondiale avec une base commune d'imposition, que nous sommes capables de calculer. Je pense que le taux effectif d'imposition pourrait être de 12,5 %, dans la mesure où les États-Unis sont à 10 %. L'arrivée de l'administration Biden, et l'audition de Mme Janet Yellen

⁶ GILTI = Global Intangible Low Taxed Income

⁷ *Double Irish* – voir de Julia Schmalz, Alumna, School of Slavonic and East European Studies, University College London, UK : [https://www.in-formality.com/wiki/index.php?title=Double_Irish_\(Ireland\)](https://www.in-formality.com/wiki/index.php?title=Double_Irish_(Ireland))

⁸ *Patent Box* – voir Tax Justice Network – Corporate Tax Haven Index 2019 : <https://www.corporatetaxhavenindex.org/PDF/7-Patent-Boxes.pdf>

lors de sa confirmation en tant que secrétaire au Trésor⁹ laissent penser que l'administration américaine va peut-être augmenter les taux et durcir GILTI, ce qui pourrait conduire sur le plan mondial à une exigence un peu plus forte.

Au-delà de l'imposition minimale mondiale, le deuxième défi est de savoir comment traiter de la question de la numérisation de l'économie, du fait que les entreprises sont de plus en plus capables de dériver des profits d'un territoire sans y être présentes physiquement. Ce débat relatif au numérique vient en deuxième lieu, parce que l'on en parle trop par rapport aux enjeux. C'est devenu l'alpha et l'oméga de la réforme de la fiscalité internationale, alors que ce n'est pas le cas. Je ne diminue pas l'importance du sujet, il est extrêmement important et il faut le traiter. Il faut créer un nouveau lien, il faut pouvoir taxer une entreprise même lorsqu'elle n'est pas présente physiquement, il faut changer les règles d'allocation des profits, pour permettre aux pays de marché de taxer une partie de la rente même lorsqu'il n'y a pas de présence physique. Nous pensons d'ailleurs que ce n'est pas qu'une question numérique mais une question plus globale de prix de transfert, et qu'introduire une sorte de formule dans l'allocation des profits serait un bon mouvement. L'essentiel de la création de valeur concernant la propriété intellectuelle, la rente, l'allocation d'une partie de cette rente sur des pays de marché par une clef de répartition serait souhaitable.

Par anticipation à une éventuelle objection qui consisterait à dire : « La seule vraie solution, c'est de calculer le profit au niveau mondial des entreprises et de se le répartir entre pays. » je répondrais que cela n'a jamais été testé nulle part, l'on peut donc toujours parler d'une chimère sans trop de risques d'être contredit puisque personne n'a encore vu la chimère... Au cours des vingt-cinq dernières années, l'Europe a été incapable de mettre en place une base commune mondiale qui servirait au calcul de l'impôt, alors il semble peu vraisemblable de la mettre en place au niveau mondial. De plus, il faudrait calculer les charges d'entreprises qui ont totalement externalisé leur salariat – comme Uber. Une infinité de questions se présentent dans ce cas. La vraie réforme est à mon sens une réforme pragmatique, « incrémentale ». Nous y sommes presque. Si nous n'avons pas trouvé de solution consensuelle au mois de décembre, c'est parce que l'administration Trump, en partance, n'avait pas envie de conclure un accord. Nous espérons que les États-Unis, qui ont envoyé un signal important lors de l'audition de Mme Yellen au Sénat¹⁰, enverront des messages forts pour que nous puissions avancer et conclure sur ces deux piliers rapidement au cours de cette année, sous la présidence italienne du G20¹¹.

Rémi JEANNIN

Où en sommes-nous ? Nous espérons que nous avançons. Si je comprends bien, il y a deux piliers : un pilier qui est la base d'imposition et un pilier qui est la définition d'un taux minimal. Peut-on dire que le taux minimal d'imposition qui va être fixé est à un niveau relativement faible par rapport à celui que nous avons en France, par exemple ? Ce taux d'imposition est-il vraiment un pis-aller ?

Pascal SAINT-AMANS

Il existe environ 199 pays dans le monde. Un taux de 12,5 % semble très bas d'un point de vue français, mais la France a-t-elle vocation à porter sa lumière fiscale au reste du monde en disant « si le taux est inférieur à 30 %, ce n'est pas sérieux » ? Il faut être réaliste : l'environnement est mondial. Pour l'OCDE, le taux nominal moyen d'imposition observé dans le monde est de 25 % ; pour les petits pays, c'est environ 15 %. Ce qui compte, c'est que les pays aient la capacité de taxer leurs entreprises et les profits réalisés par celles-ci au taux qu'ils souhaitent. C'est cela le plus important. Chaque pays est souverain, chaque pays décide de sa souveraineté. Si la France veut taxer le profit de ses entreprises à 30 % et plus, elle en est libre. Ce qu'il faut, c'est que les entreprises françaises ne bénéficient pas d'instruments qui permettent de délocaliser le profit

⁹ Voir commentaires de Scott A. Hodge, President of the Tax Foundation 22/01/2021 : <https://taxfoundation.org/janet-yellen-treasury-testimony/>

¹⁰ En savoir plus sur l'audition à la Commission des Finances du Sénat de la première femme secrétaire d'Etat au Trésor, le 19/01/2021 : <https://www.finance.senate.gov/hearings/hearing-to-consider-the-anticipated-nomination-of-to-be-the-honorable-janet-l-yellen-to-secretary-of-the-treasury>

¹¹ Voir le calendrier de la présidence italienne du G20 : <https://www.g20.org/en/calendario-eventi.html>

artificiellement. En parlant d'une imposition minimale mondiale, nous ne disons pas que c'est la nouvelle imposition mondiale moyenne. Nous disons juste que, pour limiter les risques de délocalisation, nous allons mettre en place un filet de sécurité qui fait que les profits des entreprises ne pourront pas être taxés en dessous d'un minimum, ce qui limite l'incitation à faire de l'évasion fiscale ou de la planification fiscale.

Quel est le taux pertinent pour un pays comme la France qui applique un taux effectif d'imposition élevé ? Un taux de 12,5 % est plus faible. Pour le Royaume-Uni, qui est aux alentours de 19 %¹² - et qui vient d'annoncer qu'il ne poursuivrait pas la baisse prévue par Cameron jusqu'à 17 %-, un taux de 12,5 % n'est pas si mal. Il n'y a pas d'accord sur 12,5 %, cela peut être plus. Les États-Unis sont aujourd'hui à 12 % de taux minimal d'imposition de profits réalisés à l'étranger. D'ailleurs, ce que la France, si agressive fiscalement, a fait avec sa réforme fiscale de 1965, c'est cesser de taxer les profits de ses entreprises à l'étranger. C'est ce que l'on appelle la « territorialité de l'impôt ». Le principe, c'est que les pays ne taxent pas les profits réalisés par leurs entreprises à l'étranger. Les dividendes distribués par une filiale à sa mère française sont exonérés à 95 %, et les profits sous-jacents ne sont pas taxés, sauf lorsqu'ils sont localisés dans un paradis fiscal. Avec les règles de l'Union européenne et les décisions de la Cour de justice de l'Union, il faut quasiment un schéma purement fictif pour que la France puisse appliquer les dispositifs anti-abus visant à taxer les profits réalisés à l'étranger. C'est contre cela que nous avons lutté à l'OCDE, en disant : « Il faut pouvoir mettre des mécanismes anti-abus robustes lorsqu'il n'y a pas suffisamment de substance. » Aujourd'hui nous disons : « Il ne faudrait plus se focaliser sur la substance, et taxer dès lors qu'il y a un taux effectif d'imposition trop bas, dès qu'il s'agit de rentes. »

Les progrès sont réels. Je ne dirais pas qu'il y a deux axes : un sur le taux, un sur la base. Il y a un axe sur : comment met-on en place un nouveau « nexus »¹³ (un lien), une nouvelle capacité des pays de taxer au-delà d'un établissement stable ? Et comment ces pays peuvent-ils récupérer un pourcentage de la rente des entreprises, quelles que soient les manipulations de prix de transfert ? C'est l'objet du premier pilier, qui a une dimension numérique particulière à cause du nexus. Le deuxième axe, c'est à la fois la base et le taux d'impôt minimal. « Impôt minimal », cela signifie : comment mettons-nous en place un système qui prévoit un filet de sécurité pour limiter l'incitation à l'évasion fiscale ?

Rémi JEANNIN

Une question : « Pour affecter les profits au territoire où ils sont réalisés, comment peut-on faire sachant que, quand on fait la somme des profits des différentes filiales de Google, on ne peut localiser précisément que 4,2 % de ses profits et 2,5 % pour Apple. Comment rendre la comptabilité des multinationales plus transparente ? »

Pascal SAINT-AMANS

Nous l'avons fait au bénéfice des administrations fiscales, avec ce que l'on appelle le « reporting pays par pays¹⁴ », qui faisait l'objet de l'action 13 du plan d'action BEPS, qui en comprenait 15¹⁵. Désormais, les entreprises ont l'obligation de déclarer, pays par pays, aux administrations fiscales des pays dans lesquels elles ont des opérations, où sont le chiffre d'affaires, le profit, les employés, les actifs, etc. Depuis deux ans, cette déclaration pays par pays fait l'objet d'un échange de renseignements et est connu des administrations fiscales. Il faut faire du *fine tuning* des éléments de la norme standard pour que le reporting soit plus efficace. Cela permet aux administrations fiscales de faire de l'évaluation de risque en regardant le profil des entreprises. En effet, auparavant, les autorités fiscales françaises pouvaient voir les opérations de Google France avec Google Irlande (siège) mais elles ne voyaient pas Google Irlande/Google Bermudes ou Google Bermudes/Google États-Unis. Elles avaient donc une vision très limitée, très

¹²UK Corporate Tax Rates <https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-corporation-tax-rates-from-1-april-2020/corporation-tax-main-rate-at-19-in-2020-and-charge-and-main-rate-for-2021>

¹³ The term "nexus" is used in tax law to describe a situation in which a business has a tax presence in a particular state. A nexus is basically a connection between the taxing authority and an entity that must collect or pay the tax.

¹⁴ Voir glossaire de Novethic : <https://www.novethic.fr/lexique/detail/reporting-pays-par-pays.html>

¹⁵ Voir les 15 actions du plan : <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/actions-beps.htm>

nationale des choses, quand le directeur fiscal de Google avait, lui, une vision globale. Ils n'étaient pas sur un pied d'égalité. Aujourd'hui c'est le cas avec le reporting pays par pays.

J'imagine qu'en filigrane la question est : « Puisque c'est si intéressant, pourquoi n'est-ce pas public ? Et pourquoi le public n'a pas accès à cette information qui permettrait de voir ce qu'il en est ? » Ma réponse : ce n'est pas public parce qu'il n'y a pas d'accord pour que ce soit public. Plus exactement, il y a eu un accord sur le reporting pays par pays à la condition qu'il ne soit pas public. Nous n'aurions pas pu avancer sur cette question si nous avions demandé que l'information fût publique. Les États-Unis, le Japon, et pendant longtemps l'Allemagne, ont exprimé leur hostilité directe et franche au reporting pays par pays. Ce sont des mécanismes qui nécessitent des consensus, nous ne pouvons pas imposer les choses aux États. À noter que l'Union européenne, sous présidence portugaise, a l'intention de passer à la publicité du reporting pays par pays. Nous avons un risque que les États-Unis cessent alors de faire ce reporting. Et les capacités des pays européens à imposer aux entreprises américaines ce reporting pays par pays de qualité – parce qu'il faut faire du *cross checking*, vérifier les informations avec les États-Unis – font que nous risquons de finir avec quelque chose comme le reporting des banques qui est public depuis plusieurs années, mais qui n'intéresse plus grand monde parce que les informations pertinentes n'y figurent pas.

Tout cela fait l'objet de débats. La transparence est importante, mais il faut être capable d'analyser ces informations. Il peut y avoir des problèmes d'interprétation. Souvent le jugement du tribunal populaire intervient avant les discussions techniques. Des arguments existent donc pour dire que cela ne devrait pas être public. Ce qui me paraît important aujourd'hui, c'est que cette information pays par pays puisse aller dans tous les pays. Ce n'est pas le cas pour les pays en développement parce qu'ils ont peu de conventions fiscales avec les États-Unis, et c'est un vrai problème. Nous y travaillons et nous espérons avancer sur ce front. Mais il y a beaucoup plus de transparence vis-à-vis des administrations fiscales qu'il n'y en avait voilà cinq ans, où il n'y en avait pas du tout.

Rémi JEANNIN

Quelle est la position actuelle de la Chine par rapport à ces négociations ?

Pascal SAINT-AMANS

Elle est très constructive. La Chine n'aime pas beaucoup le pilier 2 parce qu'elle a de nombreux régimes domestiques d'incitation à l'investissement et elle ne veut pas se lier les mains. Sur le pilier 1, au cours des quatre dernières années, la Chine a un peu joué le rôle du multilatéralisme que les États-Unis ont laissé de côté, sauf en matière fiscale. En matière fiscale, l'administration Trump a négocié, sauf la dernière année où elle est arrivée avec une proposition d'application sous forme de choix par les entreprises qui n'était acceptable par personne. Mais les États-Unis ont joué le jeu pendant trois ans. La Chine aussi a joué le jeu en disant : « Nous sommes favorables à une solution dès lors qu'elle n'est pas que numérique, qu'elle est progressive et raisonnable. »

Il y a vingt ans, la Chine était le porte-parole des pays en voie de développement, demandant de la taxation dans les pays sources. Aujourd'hui, c'est l'Inde qui joue ce rôle, la Chine étant un pays largement exportateur de capitaux. De façon paradoxale, on a donc vu les États-Unis qui étaient le pays un peu intégriste – « il faut tout taxer au pays de résidence » – dire : « Nous sommes un grand pays de marché, il faut donc donner de l'imposition aux pays de marché. » La Chine a suivi le parcours exactement inverse. Elle disait : « Il faut tout taxer sur le marché. » Maintenant, elle dit : « Il faut peut-être donner un peu aux pays de marché, mais surtout taxer à la résidence », parce que c'est devenu un pays largement exportateur de capitaux.

Rémi JEANNIN

Nous avons beaucoup de questions qui vont pouvoir être traitées par d'autres intervenants puisqu'elles sont transversales, notamment : ne vaudrait-il pas mieux aller plus loin au niveau de l'Union européenne ?

Je passe la parole à Lison Rehbinder.

Les failles des systèmes fiscaux, quelles mesures pour la transparence et la fin de l'optimisation fiscale des entreprises internationales ?

Lison REHBINDER

Chargée de plaidoyer au CCFD-Terre solidaire et coordinatrice de la plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires

Je suis ravie de pouvoir m'adresser à vous pour parler d'un sujet qui tient à cœur aux ONG. Je travaille pour le CCFD-Terre solidaire¹⁶, une ONG de solidarité internationale catholique. Nous avons 11 000 bénévoles en France, avec un objectif large : lutter contre les causes de la faim et de la pauvreté dans le monde. Nous avons trois moyens d'action :

- le soutien à des organisations locales dans des pays du Sud et de l'Est ;
- des actions de sensibilisation à l'éducation au développement en France ;
- des actions de plaidoyer, notamment sur les questions de financement du développement et de la lutte contre l'évasion fiscale –ce sur quoi je travaille. Nous avons en effet établi le constat que, si nous voulions lutter contre la pauvreté et l'incapacité des États du Sud à financer leurs services publics, il était indispensable de lutter contre l'évasion fiscale.

Au CCFD, j'ai aussi la chance de coordonner la plate-forme Paradis fiscaux et judiciaires. Il s'agit d'un collectif de 19 organisations en France :

- des ONG de solidarité internationale comme le CCFD, le Secours catholique, Oxfam ;
- des organisations anticorruption comme Sherpa, Anticor, Transparency International ;
- des mouvements sociaux, Attac ;
- des syndicats comme la CGT, la CFDT, Solidaires finances publiques.

Nous travaillons bien sûr avec des ONG à l'international. Nous sommes membres de l'Alliance globale pour la justice fiscale, qui regroupe au niveau mondial les ONG qui luttent pour la justice fiscale et contre l'évasion fiscale.

Ce combat est central pour nous aujourd'hui. Je vais revenir sur les enjeux de l'évasion fiscale. Les pratiques d'évasion fiscale sont un phénomène majeur, et certaines pratiques sont systémiques. Nous avons notamment pu lever le voile grâce à des révélations médiatiques : les LuxLeaks, les Panama Papers, les Paradise Papers. Gabriel Zucman, un économiste français¹⁷, estime que 40 % des bénéfices des entreprises multinationales sont localisés dans des paradis fiscaux. Ce sont donc des pratiques importantes. Tous les pays du monde sont touchés, mais en proportion du PIB les pays en développement sont 30 % plus touchés. Au-delà du fait qu'elle prive les administrations et les États de ressources, cette évasion fiscale est problématique parce qu'elle alimente une course au moins-disant fiscal. Depuis les années 1980, on assiste à une chute très importante du taux d'impôt sur les sociétés. Ce sont des pratiques qui sont très intégrées dans notre système économique actuel, puisque, parmi les grandes puissances et notamment parmi les partenaires financiers de la France, il y a des paradis fiscaux notables.

¹⁶<https://ccfd-terresolidaire.org/> ; <https://ccfd-terresolidaire.org/nos-combats/partage-des-richesses/paradisfiscaux/> ; <https://www.globaltaxjustice.org/>

¹⁷ Cf. *90 minutes pour le lire*/IGPDE rencontre avec Gabriel Zucman du 27/02/2020 [Voir la vidéo de la séance](#)

Le Tax Justice Network, un groupe de chercheurs avec lequel nous travaillons, a estimé que plus de la moitié de l'évasion fiscale des multinationales s'opérait vers les paradis fiscaux que sont les Pays-Bas, la Suisse, le Luxembourg et les paradis fiscaux associés au Royaume-Uni. Cette évasion fiscale est possible parce que nous avons un système fiscal qui n'est pas adapté à la réalité de l'économie du XXI^e siècle et qui repose sur un système de pleine concurrence, qui considère les filiales des multinationales comme des entités distinctes. Or, aujourd'hui 60 % des échanges commerciaux ont lieu entre les filiales d'une même multinationale et les multinationales ont un fonctionnement centralisé, pré-fléché par le groupe, et nous estimons que les considérer encore comme des filiales distinctes pour les imposer est une sorte de non-sens économique.

De plus, avec la numérisation de l'économie dans son entièreté, ce système fiscal, créé il y a un siècle, n'est pas du tout adapté pour taxer les nouvelles activités. Il repose sur des conventions fiscales qui induisent une répartition injuste des droits d'imposition entre les pays sources où souvent a lieu l'activité avec les salariés, les actifs, les usines par exemple, et les pays de résidence qui sont les pays maisons mères des multinationales. Les pays maisons mères sont aujourd'hui fortement avantagés dans la plupart des conventions fiscales, c'est-à-dire que les pays développés sont avantagés par rapport aux pays en développement. Il s'agit d'un système extrêmement complexe. Le système de prix de transfert est complexe à appliquer pour les entreprises comme pour l'administration fiscale, et il permet les mécanismes de transfert artificiel de bénéfices, autrement dit d'évasion fiscale. Il permet de localiser de manière artificielle des bénéfices dans les paradis fiscaux. C'est un système qui est encore largement opaque. Nous notons des progrès ces dernières années mais il est encore difficile de savoir qui possède les entreprises et quels impôts sont payés par ces entreprises.

Les ONG poussent, depuis plus de quinze ans maintenant, pour des réformes structurantes de ce système fiscal, qui permettraient d'imposer les entreprises là où l'activité a vraiment lieu et de générer les ressources fiscales nécessaires pour financer un développement durable, la lutte contre le réchauffement climatique. Je vais me concentrer sur deux réformes fondamentales à nos yeux :

- la transparence des impôts payés par les entreprises ;
- la réforme des règles fiscales.

La transparence fiscale des multinationales est pour nous une mesure indispensable. Il est absolument nécessaire que le public sache combien d'impôts paient les entreprises partout où elles opèrent. C'est une exigence citoyenne et démocratique, de façon que l'on n'attende plus les grandes révélations, les grands scandales, les prochains LuxLeaks ou Paradise Papers, pour savoir ce que font vraiment les entreprises. C'est aussi un enjeu de redevabilité, notamment dans un contexte de crise économique comme celui que nous affrontons et où la puissance publique apporte un soutien massif au secteur privé. Il est nécessaire que nous sachions comment est utilisé cet argent et s'il ne va pas soutenir des entreprises qui par ailleurs échappent à l'impôt via l'évasion fiscale. Cette transparence aurait un effet dissuasif sur les comportements des entreprises. Elle permettrait aussi de renforcer les administrations en France, dans les pays développés, dans les pays en développement, qui pour beaucoup n'ont pas accès au reporting, non public. C'est également important pour informer les parties prenantes des entreprises. Nous estimons que, si la lumière est faite sur les comportements réels des entreprises, cela permettra de rassembler un soutien et une pression citoyenne encore plus forte pour parvenir à des réformes internationales ambitieuses.

Nous défendons une mesure assez simple : ce que l'on appelle le « reporting pays par pays public ». C'est l'obligation pour les entreprises de lister des informations sur chacune de leurs filiales et les activités qu'elles y exercent dans toutes les juridictions où elles sont présentes : le chiffre d'affaires, le bénéfice, etc. C'est pour nous la seule manière de déceler s'il existe un décalage entre les activités et les impôts payés. Si par exemple une filiale qui a deux salariés, pas vraiment d'actifs, pas vraiment d'usine déclare des bénéfices très importants, l'on peut soupçonner une activité factice et un schéma d'évasion fiscale. La seule présence d'une filiale dans les paradis fiscaux ne suffit pas pour qualifier l'activité d'une entreprise. L'on peut avoir une filiale aux Pays-Bas parce qu'on a une activité réelle. C'est pour cela que le reporting est nécessaire, pour que nous puissions comparer les impôts payés à l'activité. Nous avons d'ailleurs regretté la mesure du gouvernement dans le suivi du plan de relance : les entreprises qui ont des filiales dans les paradis

fiscaux ne pourraient pas bénéficier d'un soutien public dans le cadre des aides d'État. Malheureusement, la seule présence dans un paradis fiscal, compris sur la liste noire française¹⁸, n'est pas suffisante pour dire si elle a une activité réelle ou s'il s'agit d'évasion fiscale. La liste française des paradis fiscaux est de plus en plus réduite : les principaux paradis fiscaux n'y figurent pas. Seul le reporting pays par pays public nous permettrait vraiment de savoir si l'activité est réelle ou s'il y a évasion fiscale.

C'est une mesure qui s'impose progressivement. Elle est en vigueur aujourd'hui pour les banques européennes et cela a été possible grâce à un *leadership* assez important de la France. Une loi bancaire a été adoptée en 2013¹⁹ qui a imposé ce reporting public aux banques françaises, avec ensuite une directive en 2014 (CRD IV). C'est une mesure qui est maintenant soutenue par les parties prenantes et les fonds d'investissement. Une norme volontaire a été publiée par la Global Reporting Initiative²⁰, et de plus en plus d'entreprises multinationales importantes publient volontairement des formes de reporting. Le plan Beps de l'OCDE a formalisé un reporting qui est non public, ce qui est regrettable. Il y a néanmoins eu des soubresauts et, quand l'on veut parvenir à une mesure aussi importante, on rencontre des obstacles. En France, une mesure de reporting adoptée en 2016 a été censurée par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la loi Sapin 2²¹, au nom de la liberté d'entreprendre. C'est regrettable puisque la lutte contre l'évasion fiscale est un objectif à valeur constitutionnelle. D'ailleurs, nous avons remarqué après cette censure que 16 mesures de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale avaient été censurées par le Conseil constitutionnel, pour divers motifs.

Le processus politique pour lequel nous avons aujourd'hui beaucoup d'attentes est une directive européenne. Une directive européenne sur la transparence fiscale est en discussion. Elle date un peu. En 2016, la Commission européenne a émis une proposition, faisant notamment suite aux gros scandales qui avaient chamboulé la précédente mandature européenne : les LuxLeaks entre autres. Un vote du Parlement a eu lieu en 2017²². Depuis, il y avait un blocage important au sein du Conseil pour qu'un trilogue commence. Pour que les négociations commencent, il fallait que les trois institutions aient pris position et le Conseil n'avait toujours pas pris position. Il y avait notamment un blocage des Allemands. Nous avons beaucoup d'attentes pour ce semestre, avec la présidence portugaise – qui a déclaré faire de la transparence fiscale un de ses chevaux de bataille – et la possibilité d'atteindre une majorité qualifiée.

Nous avons la chance qu'il s'agisse d'un sujet comptable, de reporting, et non d'un sujet fiscal. Nous n'avons donc pas besoin d'unanimité, nous avons besoin d'une majorité qualifiée des États membres pour avancer. Nous espérons pouvoir aller en Conseil dans les prochains mois. L'enjeu du trilogue sera pour sa part très important puisqu'il devra introduire un réel reporting pays par pays. La proposition de la Commission européenne avait des failles : elle imposait aux entreprises de fournir des informations seulement pour les pays européens et pour les pays listés sur la liste européenne des paradis fiscaux. C'est aller à contresens d'un vrai reporting, car il faut vraiment que nous connaissions toutes les différentes filiales pour pouvoir analyser les montages. Il faut donc qu'il y ait une désagrégation sur tous les pays du monde, mais une majorité d'États y seraient actuellement favorables. Nous pouvons être optimistes quant à la possibilité de lever le voile sur les impôts payés par les entreprises. La France, qui a longtemps été une vraie championne au niveau européen, et qui a porté le sujet, doit redevenir à la pointe. Nous savons que la France soutient la mesure mais elle n'est pas fortement mobilisée.

¹⁸ Cf. liste des territoires non coopératifs au 06/01/2020 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039780402/>

¹⁹ Cf. La finance pour tous : <https://www.lafinancepourtous.com/2013/07/24/regulation-ce-qu-il-faut-retenir-de-la-loi-bancaire/>

²⁰ <https://www.globalreporting.org/media/sfcpct4/gri-207-tax-standard-2019-factsheet.pdf?id=1616>

²¹ Art 137 de la LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

²² Recommandation du Parlement européen du 13 décembre 2017 à l'intention du Conseil et de la Commission à la suite de l'enquête sur le blanchiment de capitaux, l'évasion fiscale et la fraude fiscale (2016/3044(RSP)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0491_FR.html

La présidence française du Conseil de l'UE va commencer dans un an²³. Si le trilogue a commencé, il faudra porter les débats, et ce serait pour nous une victoire notable contre l'évasion fiscale que l'Union européenne impose enfin aux très grandes entreprises qui officient sur son territoire de publier les impôts qu'elles paient dans tous les pays où elles sont présentes. Cela ne concernerait pas seulement les entreprises européennes mais les grandes entreprises qui ont des filiales en Europe. En conséquence, beaucoup d'entreprises étrangères, et notamment américaines, seraient concernées. La transparence constitue ainsi un enjeu clef pour les ONG, un enjeu de confiance dans le système public et qui peut mener et soutenir des réformes plus importantes.

Par ailleurs, le système fiscal international est ancien, il ne permet pas facilement d'imposer la réalité des échanges et de tenir compte du fonctionnement des multinationales. C'est pour cela que nous défendons un système de taxation unitaire des multinationales. Il se fonderait sur les bénéfices consolidés des multinationales, affectés ensuite vers les différents pays où a lieu l'activité, en fonction d'une formule. Cette formule doit être basée sur des facteurs objectifs non manipulables. Les facteurs à considérer sont notamment les ventes, l'emploi et le capital, pour tenir compte des différentes activités et créations de valeur. C'est un système qui aurait le bénéfice de la simplicité et de la facilité d'administration, et je ne crois pas que ce soit une chimère. Des gens sérieux travaillent sur la question, la Commission européenne l'a fait aussi, le FMI également, beaucoup de chercheurs travaillent sur la question. C'est l'étoile qui doit nous guider pour simplifier le système fiscal et anéantir les possibilités de transferts de bénéfices.

Des questions importantes sont à discuter par ailleurs, d'ordre politique et technique. Par exemple, quelle formule doit être utilisée pour affecter les bénéfices vers les différents pays ? L'enjeu est de tenir compte des intérêts des différents pays et de la réalité de l'activité. Le facteur emploi est particulièrement important pour les pays en développement, les pays non-OCDE. Si ce facteur n'est pas pris en compte, ils se retrouveront perdants dans la plupart des cas.

La réforme fiscale idéale que nous défendons doit être accompagnée d'une taxation unitaire avec un taux minimal d'imposition effectif :

- pour lutter contre cette concurrence fiscale et cette course au moins-disant fiscal qui font que les États ne cessent de baisser leurs taux et espérer les investissements, même si ce n'est pas une des raisons principales de l'investissement ;
- pour donner des moyens suffisants aux États afin qu'ils soient en mesure d'affronter les crises économiques.

Au CCFD, nous estimons que ce taux minimal effectif doit être au moins de 25 %. Pour nous, 25 %, ce n'est même pas tellement élevé si l'on considère tous les besoins importants des États : les besoins en ressources financières pour financer les services publics, pour lutter contre le réchauffement climatique.

Enfin, le troisième pilier d'une réforme serait un pilier important pour permettre cette réforme : la création d'un organisme fiscal à l'ONU, où tous les pays pourraient négocier sur un pied d'égalité. L'ONU est aujourd'hui le seul espace de négociation universel, où les pays en développement ont réellement voix au chapitre, et ont une organisation et une présence qui leur permettent de s'organiser pour suivre les négociations. Il s'agit d'une demande forte de pays en développement ; cela a été un combat important lors de la précédente conférence pour le financement du développement en 2015, une demande forte du G77²⁴.

Ce sont donc pour nous les piliers d'une réforme efficace et juste du système fiscal international, qui doit vraiment s'orienter vers des objectifs de simplicité, des objectifs visant à générer davantage de recettes fiscales et à rééquilibrer un système entre pays du Nord et pays en développement.

²³ Cf. : *Les enjeux de la présidence française pour 2022* – 17/11/20 – la Rédaction de vie-publique.fr
<https://www.vie-publique.fr/en-bref/277156-les-enjeux-pour-la-presidence-francaise-du-conseil-de-lue-pour-2022>
et <https://www.vie-publique.fr/discours/277068-conseil-des-ministres-4112020-presidence-francaise-du-conseil-de-lue>

²⁴ <https://www.g77.org/> et <https://www.g77.org/doc/members.html>

Sur les réformes fiscales aujourd'hui à l'OCDE, nous regrettons des propositions trop complexes à notre sens et trop limitées et injustes pour les pays en développement. Des pistes étaient intéressantes au départ : aller au-delà du principe de pleine concurrence, envisager un taux minimal d'imposition, disposer d'un système par formules. Malheureusement, les deux piliers et les négociations ont progressivement atteint des limites. Nous sommes assez inquiets par rapport au pilier 1 et à un système qui serait vraiment complexifié, si un système de pleine concurrence restait en place et coexistait avec un système par formules. Nous craignons que cela complexifie considérablement le système fiscal, avec des fondements incompréhensibles entre les profits résiduels et non résiduels, le périmètre. Ce sont des questions techniques qui risquent de complexifier vraiment le système fiscal, avec en plus une redistribution des droits à taxer qui va aller vers les grands pays de marché notamment. Nous craignons un impact relativement limité en redistribution. Certains collègues pointent même le fait que, comme il y aura une convention multilatérale nécessaire pour le mettre en place, il serait en réalité impossible à appliquer.

Le pilier 2, qui concerne le taux d'imposition minimal effectif – et qui était une idée que nous encourageons –, dans la façon dont il est aujourd'hui proposé par l'OCDE, va très nettement avantager les pays de résidence, ce qui est problématique pour les pays en développement qui font face à une crise économique majeure, et nous nous interrogeons sur leur intérêt à le rejoindre. Le taux discuté de 12,5 % nous semble extrêmement bas, avec le risque de faire une course au minimum et de générer de moins en moins de recettes fiscales. Ce qui est proposé est très complexe, et une importance est donnée dans les discussions aux mécanismes de résolution. Les ONG craignent donc un *momentum* politique important, qui nous a échappé avec des propositions qui aujourd'hui ne vont pas vraiment permettre de taxer mieux les multinationales.

Pour ce qui est de la suite donnée aux réformes, il faut tirer les leçons de cette phase importante de négociations. Les négociations sont dominées par les intérêts des multinationales et de certains pays, alors que beaucoup de pays ont été exclus de la discussion. Nous soulignons l'importance d'une vraie transparence de ces négociations, parce qu'aujourd'hui il est difficile de suivre ce qui s'est passé à l'OCDE, de garder des visions ambitieuses, avec des pays qui peuvent avancer pas à pas entre des pays plus ambitieux. La France peut le faire. Il serait pour nous très dommageable d'empêcher les initiatives unilatérales, et que les négociations à l'OCDE empêchent les pays de défendre leur base fiscale, notamment les pays en développement, mais aussi la France.

Rémi JEANNIN

Pascal Saint-Amans est un diplomate et vous faites partie d'une ONG, qui porte des valeurs. Ne peut-on pas dire que c'est un vœu pieux de penser que la négociation peut aboutir sur la taxation des multinationales, et ce, au sein même de l'Union européenne, compte tenu des divergences de positions aujourd'hui, notamment avec l'Irlande ?

Lison REHBINDER

Il existe des divergences de position fortes. Cependant, si l'on regarde le combat sur les quinze dernières années, des progrès majeurs ont eu lieu : ne serait-ce qu'une prise de conscience du problème. L'opinion publique est fortement mobilisée contre l'évasion fiscale. Des avancées ont quand même eu lieu : elles sont par exemple très importantes quant aux questions de transparence. Et il y a aujourd'hui une réelle possibilité d'avoir cette transparence fiscale sur les entreprises. Au sein de l'Union européenne, la question de l'unanimité peut être contournée ; la question de la transparence fiscale est une question comptable et ne doit pas nécessairement reposer sur l'unanimité.

Enfin il est possible de procéder entre pays relativement d'accord sans tout faire reposer au sein de l'Union européenne. Il est certain que, si nous suivons les comportements des paradis fiscaux, nous allons droit dans le mur. C'est ce que nous voyons dans cette course au moins-disant fiscal : l'on a suivi la voie tracée par les paradis fiscaux, les pays ne cessent de baisser leurs taux d'imposition, d'accorder des exonérations et des régimes fiscaux dommageables. Tout le monde est perdant. Il est donc nécessaire de sortir de cette logique et que les pays les plus volontaires mettent la barre plus haut. C'est lorsque des pays plus volontaires s'engagent ou montrent la voie, que les négociations deviennent possibles.

Rémi JEANNIN

Par rapport à la transparence fiscale, un reporting a été mis en place sur les banques depuis la loi bancaire de 2013 et la directive de 2014. Pascal Saint-Amans semblait nous dire que, ce reporting public avait des effets assez limités. Est-ce qu'un reporting public plus large ne risque pas d'avoir des effets limités également puisque les entreprises n'auraient pas intérêt à déclarer ?

Lison REHBINDER

Que certaines entreprises rechignent à publier leur reporting, nous le comprenons, puisque cela pourrait mettre au jour leurs pratiques d'évasion fiscale. Pour autant, le reporting des banques a été important puisqu'il nous a permis, à nous ONG, d'étudier ces chiffres et de pointer les décalages entre les activités déclarées des banques et les impôts qu'elles payent. Un groupe de chercheurs a aussi montré que, depuis la mise en place de ce reporting, certains progrès et certaines réductions de montages d'évasion fiscale ont été notés. Pour nous, cela est nécessaire. Il y a aujourd'hui un ras-le-bol citoyen des pratiques d'évasion fiscale, une incompréhension entre certains qui payent leurs impôts, les PME, les citoyens et citoyennes vis-à-vis des multinationales qui ne payent pas leurs impôts. Que nous puissions savoir ce que font ces multinationales, c'est pour nous le premier pas. Cela va aussi soutenir l'adoption de réformes plus fondamentales. Si le grand public, les journalistes, les députés ont la vision réelle de ce que font les multinationales, ils vont forcément soutenir leur gouvernement pour prendre des mesures plus ambitieuses. Les gouvernements ont un intérêt réel à taxer davantage les grandes entreprises qui sont aujourd'hui sous-taxées par rapport à ce que cela devrait être.

Rémi JEANNIN

Il s'agit donc d'un mécanisme *name and shame*,²⁵ « nommer et dénoncer » ?...

Lison REHBINDER

En effet, c'est un mécanisme de *name and shame*, ça a un effet dissuasif, un effet de pression citoyenne. Cela a aussi un effet important pour les différents investisseurs. C'est un processus important mais ce n'est pas une fin en soi. Dans un système démocratique, c'est à notre sens totalement nécessaire aujourd'hui.

Rémi JEANNIN

Il semble que d'un côté vous plaidiez pour des coopérations renforcées entre certains pays, notamment au sein de l'Union européenne, et que d'un autre côté vous plaidiez pour que le cadre global de négociation ne soit pas seulement l'OCDE mais également peut-être l'ONU, un cadre beaucoup plus large. Peut-on espérer parvenir à un accord avec un nombre de pays encore plus important ?

Lison REHBINDER

Ce sont des questions que nous nous posons. Pour nous, un organisme fiscal à l'ONU est nécessaire, parce que c'est aujourd'hui le seul cadre où les pays en développement peuvent négocier sur un pied d'égalité. C'est le seul cadre où ils ont déjà investi des ressources, ils ont déjà des négociateurs qui leur permettront de participer réellement et de s'investir dans les négociations. C'est aussi un cadre de négociation universel, où nous pourrions espérer définir des standards réellement universels. Cela n'empêchera pas la difficulté de négociation, cela donnera peut-être moins de poids aux paradis fiscaux, qui sont largement représentés à l'OCDE, cela n'empêchera pas non plus les pays de l'OCDE de continuer de discuter au sein de l'OCDE dans les discussions techniques importantes. Il faut aussi entendre cette demande des pays en développement d'avoir un cadre réellement intergouvernemental sur les questions fiscales. Nous l'estimons en tout cas indispensable pour parvenir à des réformes globales. Il faut prendre en compte le fait que les pays en voie de développement subissent une crise majeure, une crise de la dette également, et qu'il est vital pour eux de lever de nouvelles recettes fiscales.

²⁵ *Name and shame*, c'est-à-dire la publication des sanctions et des condamnations

Pascal SAINT-AMANS

Je peux tout à fait comprendre que les ONG défendent, pour des raisons philosophiques notamment, le fait que l'ONU est universelle, inclusive. C'est audible et je n'ai pas de problème par rapport à cela. En revanche, la première partie de ce que dit Lison est inexacte. On ne peut pas dire que les pays en développement ont investi des ressources à l'ONU. Au contraire, ils se plaignent précisément de ce que le groupe intergouvernemental est limité à 25 membres.

Lison REHBINDER

Je ne parlais pas du comité²⁶, je parlais de façon générale.

Pascal SAINT-AMANS

De manière générale, les pays en développement sont représentés à l'ONU par des délégations, des représentations permanentes à New York, qui ne comprennent pas forcément le domaine fiscal et qui sont d'ailleurs parfois en opposition avec les positions des ministères des Finances.

Par ailleurs, l'ONU est certes universelle, mais nous avons aujourd'hui sur tous les travaux de transparence 161 pays membres sur un pied d'égalité et, en matière de fiscalité des entreprises, 137 pays membres. Deux vont s'ajouter dans les prochains jours. Cela doit représenter en tout 97 ou 98 % du PIB mondial. C'est un fait. C'est même un droit que les pays soient juridiquement sur un pied d'égalité dans la négociation. Cela dit, tant à l'ONU qu'à l'OCDE ou dans n'importe quelle autre organisation, ces pays ne sont pas sur un pied d'égalité économique, ils ne sont pas sur un pied d'égalité diplomatique, ils ne sont pas sur un pied d'égalité en matière de capacités de négociation. C'est un vrai problème, que l'on soit à l'ONU, à l'OCDE ou ailleurs. Mais le fait d'amener cela à l'ONU ne change rien aux choses.

Nous savons bien que l'ONU est une très bonne tribune, où les ONG sont présentes. Il y a quelques domaines où l'on peut effectivement négocier, sur le climat – les accords de Paris –, mais en matière fiscale ce n'est pas le cas. Et dire que les paradis fiscaux sont plus représentés à l'OCDE qu'à l'ONU c'est une vue de l'esprit parce que ce n'est pas le cas. Si l'on regarde les pays qui réclament le plus l'établissement d'un groupe intergouvernemental à l'ONU, il existe un groupe dont font partie les Bahamas, le Liechtenstein, Panama et ils disent : « Il faut amener tout cela à l'ONU. » Je voulais juste rééquilibrer les choses. Je ne dis pas que ce que vous demandez n'est pas raisonnable ou ne se tient pas, mais il faut employer d'autres arguments.

Rémi JEANNIN

Des complémentarités sont peut-être envisageables entre les deux propositions. Je passe la parole à Gaël Perraud, qui présentera les initiatives françaises et les réformes sur le plan international : quelles conséquences en France ? Quels gains pour les finances publiques françaises ? Quelles conséquences pour les entreprises ? Puis nous enchaînerons avec Farid Toubal, sur les propositions du CAE.

Initiatives françaises et réformes sur le plan international : quelles conséquences en France ? Quels gains pour les finances

²⁶ UN Tax Committee : <https://www.un.org/development/desa/financing/what-we-do/ECOSOC/tax-committee/tax-committee-home>

publiques françaises ? Quelles conséquences pour les entreprises ?

Gaël PERRAUD

Sous-directeur des questions européennes et des relations internationales, direction générale des finances publiques/direction de la législation fiscale

Pour être délégué du Cadre inclusif sur le BEPS et représenter la France au Cadre inclusif à l'OCDE, je peux vous dire que nous avons vraiment une discussion inclusive, ce qui n'est absolument pas le cas à l'ONU au sein du comité fiscal. L'inclusivité existe vraiment au sein du Cadre inclusif, qui fonctionne depuis cinq ans, et je pense que c'est un cadre d'avenir. Pour autant, améliorer la représentativité, améliorer le fonctionnement du Cadre inclusif, ce sera un enjeu pour les années à venir. Il faut vraisemblablement rééquilibrer les choses.

Par ailleurs, sur ce sujet, le mieux est l'ennemi du bien. Compte tenu du point où nous en sommes et des tensions qui se sont fait jour dans la discussion, les intérêts étant très divergents, le meilleur accord est celui auquel on pourra parvenir. Je pense que les prochains mois seront assez déterminants, d'autant que la position des États-Unis sera à surveiller de près.

Pour revenir au rôle et l'implication de la France dans les réformes fiscales en cours, et les effets que nous pouvons en attendre pour le pays, il me semble que pour mesurer la position française il faut revenir un peu en arrière. Nous sommes très impliqués dans ces travaux. Beaucoup de capital politique a été investi par le gouvernement et par le ministre, notamment sur le sujet de la réforme fiscale en cours à l'OCDE, avec son premier pilier que l'on dit « numérique » mais qui est un peu plus large sur l'allocation des profits et le second sur l'imposition minimale. C'est en réalité un sujet qui nous préoccupe et nous mobilise depuis la naissance du projet Beps, auquel la France a politiquement contribué à partir de 2012. Cette thématique a émergé pour la première fois à l'issue d'un sommet de chefs d'État en 2012 au Mexique²⁷. Nous nous sommes mobilisés sur cette question, qui constitue un enjeu particulier pour la France, puisque nous connaissions alors la suite de la crise financière de 2008, qui avait mis en lumière le rôle des paradis fiscaux dans le phénomène d'optimisation fiscale agressive que pouvaient adopter les grandes multinationales, et ce, surtout sous l'angle de la transparence. Il y avait énormément à faire, et depuis nous avons beaucoup avancé.

Au-delà de la question de la transparence, ce qui est apparu également, c'est que les pratiques d'évitement et d'optimisation fiscale agressive avaient un coût pour de nombreux États. Le rôle des ONG a en l'occurrence été prédominant, et elles ont révélé les pratiques fiscales de certaines grandes entreprises et mis au jour des schémas de planification et/ou d'évasion fiscale tels que le *double Irish* ou le *sandwich néerlandais*²⁸. Puis des études plus transversales, plus économiques, ont essayé de mesurer, non seulement le coût de la fraude, mais aussi le coût de l'évitement fiscal pour les États. Les chiffres n'ont pas grande importance puisque selon les méthodologies les études pouvaient aboutir à des chiffres différents. Ce qu'il était intéressant d'observer, c'étaient les tendances que cela révélait :

- certains pays étaient très perdants, que ce soient des pays développés ou des pays en développement ;
- la France en faisait partie. Ce n'était pas le seul pays en Europe ;
- le plus grand perdant en matière de recettes fiscales était probablement les États-Unis.

Toujours est-il que la France faisait partie – en raison peut-être de sa fiscalité plus élevée que la moyenne des États de l'OCDE, notamment – de ces États qui étaient perdants par rapport à

²⁷ Cf. la déclaration finale du Sommet à Los Cabos : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/12-1268-declaration_G20_Los_Cabos_cle82ebc5.pdf

²⁸ Cf article des Echos 16/03/2016 sur le *sandwich néerlandais* <https://www.lesechos.fr/2016/03/le-sandwich-neerlandais-plat-prefere-des-geants-du-numerique-1110525>

l'optimisation fiscale agressive. Le constat, c'était aussi que cela relevait essentiellement de deux facteurs :

- l'inadaptation des règles qui régissent la fiscalité internationale, et notamment les règles conventionnelles. Même si elles demeurent pour partie parfaitement valides, elles ont été conçues à une autre époque et pour une autre économie. Elles étaient inadaptées parce qu'elles créaient des « trous dans la raquette » permettant le *treaty shopping*, par exemple avec la question des hybrides. Ces conventions étaient aussi insuffisantes en matière d'anti-abus. Dans ce domaine, certaines législations nationales étaient également défailtantes. Nous pouvions donc avoir les meilleurs anti-abus du monde, et il suffisait d'interposer une filiale dans un État qui n'en avait aucun, pour créer un point de fuite. C'était particulièrement prégnant au sein de l'Union européenne, puisque celle-ci se caractérise par la liberté d'établissement qui limite la capacité des États à créer les barrières nécessaires pour éviter ces points de fuite ;
- l'inadaptation face à de nouveaux modèles économiques, notamment le numérique, qui est un cas particulièrement topique, puisqu'il permet d'opérer dans un pays sur un marché en s'affranchissant des contraintes de présence physique. C'est aussi un modèle qui repose très fortement sur une création de valeur qui dérive d'actifs incorporels, et donc d'actifs mobiles. D'où toute la thématique sur la lutte contre les *patent boxes* agressives qui permettent de localiser facilement des brevets ou des marques dans les États ayant une fiscalité privilégiée.

C'est la conjonction de ces deux facteurs qui fait que certains modèles économiques de multinationales, en particulier celles du numérique, ont le choix d'organiser leur présence physique et leurs fonctions, de localiser leurs actifs dans l'objectif d'optimiser leur imposition.

Le deuxième phénomène, c'est qu'il existe une forte concurrence fiscale entre les États et cette concurrence s'est considérablement exacerbée dans les années 2000, où a eu lieu une sorte de course à la baisse, avec deux groupes de pays :

- des États que l'on peut qualifier de « paradis fiscaux », qui ont fait de l'absence de fiscalité sur les bénéficiaires ou d'une fiscalité très faible un argument de concurrence pour attirer, de façon plus ou moins artificielle, des bénéficiaires sur leur territoire. Mais cela a plus généralement encouragé une sorte de course au moins-disant sur les taux ;
- d'autres États, qui ne sont pas nécessairement des paradis fiscaux, ont mis en place des régimes préférentiels pour attirer certaines activités ou, plus généralement, abaisser le niveau global de leur fiscalité.

Le dernier constat, c'est que les États pris isolément peuvent agir, mais ils sont quand même très limités dans leurs capacités d'action. C'est le constat qu'a fait le G20. D'où la volonté de coopérer et d'agir ensemble pour essayer de réguler le système dès lors que, pris isolément, un État peut certes agir mais est assez vite entravé, notamment au sein de l'Union européenne, par ses propres conventions, et aussi par les libertés d'établissement et la liberté de circulation des capitaux. Cette dernière conduit à une aberration au plan fiscal. C'est en effet une concession qui est accordée sans réciprocité, y compris à des États tiers. Cela a des conséquences sur le plan fiscal qui limitent très fortement la capacité des États à agir. Par conséquent, la France a fait partie des États qui ont fortement promu le lancement du projet Beps et notamment le lancement de l'action 1, qui reste non résolue les 15 actions du plan BEPS et qui concerne la fiscalité numérique. Initié à partir de 2015, c'est un chantier qui est encore ouvert aujourd'hui, probablement parce que c'est le plus difficile.

Il est un peu tôt pour dresser un bilan de Beps, parce que les outils qui ont été mis en place par ailleurs viennent juste d'être adoptés. Il reste donc aux administrations fiscales à s'en saisir pour que les effets soient observés. Il demeure néanmoins un fort motif d'insatisfaction par rapport à nos attentes initiales :

- sur la question du numérique, qui implique d'adapter plus fortement les règles de répartition des profits, alors que Beps se contente de réparer certains trous dans la raquette ;

- sur la question de la sous-imposition, qui était sous-jacente à tous ces travaux mais qui a été traitée de façon détournée, puisque l'on s'est attaqué par exemple aux régimes fiscaux préférentiels en exigeant plus fortement de la substance. Cela ne traite pas vraiment de la question de la sous-imposition puisque par exemple un État qui n'a pas de régime fiscal préférentiel peut tout à fait choisir d'avoir un taux d'imposition à 5 ou 6 %, ce qui a le même effet. Ce n'est pas préférentiel et ça n'entre pas dans le champ de tout ce que nous avons fait en matière de fiscalité dommageable.

Il restait ces deux problématiques fondamentales à résoudre, c'est pour cela qu'on a parlé de plan Beps 2.0. Elles se concrétisent maintenant par ce que l'on appelle l'« approche unifiée », avec ces deux chantiers, qui résolvent deux problématiques qui se complètent :

- mettre une sorte de plancher à cette concurrence fiscale que peuvent se livrer les États. Il ne s'agit pas d'imposer un taux aux États, mais de reconnaître qu'un État qui a concédé sa souveraineté fiscale dans le cadre d'une convention à un autre État, peut récupérer un droit à imposer si cet autre État n'impose pas. C'est l'objectif du deuxième pilier ;
- pour le premier pilier, reconnaître que les États où se trouvent les utilisateurs de services numériques, voire les consommateurs, puisque maintenant le pilier 1 a un chapitre plus large que le numérique, ont aussi un droit à taxer une partie du profit – on parle de « surprofit » ou de « profit résiduel » – engendré par les activités des multinationales. Cela ne signifie pas tout le profit, parce que le système actuel d'allocation des profits, en fonction des risques et des fonctions, a aussi sa pertinence économique. Il s'agit de modifier cette répartition, mais pas nécessairement de basculer vers un système fondamentalement différent, où serait totalement nié le fait qu'on produit dans certains pays, qu'on recherche dans certains pays, qu'on innove dans certains pays. Il s'agit simplement de mieux partager ce profit en reconnaissant que les utilisateurs de services numériques contribuent à la valeur créée par ces entreprises, et que la capacité d'une multinationale à se déployer sur les marchés au niveau mondial en exploitant les marques -le marketing- a aussi une valeur, qui doit être reconnue dans la répartition des profits.

Si nous sommes arrivés à cette formule « entre-deux », entre une nouvelle répartition complètement différente et les règles actuelles, c'est parce que, compte tenu des positions des différentes parties prenantes, je pense que c'est la seule solution pragmatique et possible à l'heure actuelle.

Parallèlement, les discussions étaient trop lentes, notamment sur le numérique. Elles ont été engagées en 2015. Elles ont beaucoup stagné, notamment du fait des réticences de l'administration américaine de l'époque, qui était démocrate. Les choses se sont accélérées à compter de 2018²⁹, avec notamment une initiative de la France et des autres membres du G5 à l'époque – Royaume-Uni, Allemagne, Italie et Espagne – pour avancer plus rapidement, et notamment mettre en place une solution dite « intérimaire », qui permette de taxer certains services numériques, avec les moyens du bord. En a découlé le projet de taxe sur les services numériques, qui a fait suite à l'appel des États du G5. Cela coïncidait aussi avec les travaux de la *task force* sur l'économie numérique, qui a livré son rapport en mars 2018 et qui évoquait la possibilité d'une solution intermédiaire ciblée, dans l'attente d'une réforme internationale. Il s'agissait d'une taxe sur le chiffre d'affaires.

S'il était question du chiffre d'affaires plutôt que du profit, c'est parce qu'en l'absence de réformes plus fondamentales de la fiscalité internationale, et notamment de modifications des conventions, c'était la seule solution juridiquement possible. Beaucoup d'États membres y étaient favorables au niveau européen ; certains ne l'étaient pas. L'unanimité était requise, et en même temps l'OCDE avançait considérablement après 2018, 2015-2018 ayant été un peu en sommeil. Un déblocage des travaux a eu lieu, notamment grâce à une évolution de la position américaine. Plusieurs États membres avaient considéré qu'il valait mieux attendre d'avoir un accord à l'OCDE. Ce n'était pas l'avis de la France, c'est pour cela que nous avons mis en place la taxe sur les

²⁹ Voir également les propositions de la Commission européenne en mars 2018 : https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_fr

services numériques. Certains diront que cela a été fait de façon unilatérale, mais en matière de fiscalité, les États sont souverains. C'est notre souveraineté, c'est le fait d'un Parlement élu démocratiquement.

Cette taxe s'applique à compter des exercices 2019. Elle a été collectée pour 2019³⁰, elle vient d'être à nouveau collectée pour 2020. Cette initiative qui fonctionne, juridiquement, sert d'aiguillon dans la discussion et a, depuis, été suivie par d'autres États : l'Italie, l'Autriche, l'Espagne, le Royaume-Uni. En dehors de l'Union européenne, l'Inde, la Turquie ont mis en place des taxes sur les services numériques. Le fait de ne pas pouvoir parvenir à un accord en octobre a été un motif de déception pour nous mais aussi pour d'autres. Un échec à l'OCDE reste un scénario noir pour nous ; notre préférence est d'avoir une réforme durable du système international. Toutefois, d'autres États ont annoncé qu'ils considéraient fortement l'introduction de telles taxes dans l'hypothèse d'un échec. C'est le cas de la République tchèque, du Brésil, plus récemment de la Belgique, du Canada et également de certains pays en développement.

L'ATAF³¹, qui fédère les administrations africaines, a publié récemment un papier qui essaie de conseiller les États africains sur la mise en place de telles taxes. Cela peut donc constituer une solution alternative. Ce n'est pas idéal ; dans notre esprit ça a toujours été conçu comme une solution intermédiaire. Cela a aussi pour objectif de pousser l'OCDE à œuvrer en faveur d'un consensus, et notamment de pousser les États, qui pourraient considérer disposer de temps, à accélérer les travaux, parce que ce sujet devient vraiment urgent. Le contrefactuel n'est pas insignifiant à l'échelle de l'OCDE, c'est une multiplication des mesures de ce type.

Plusieurs institutions se livrent à l'exercice d'évaluation des deux piliers. Des travaux sont menés en interne à Bercy avec le concours du Trésor. L'étude du CAE a été précurseur, notamment en matière de méthodologie, et a été très utile pour tous. L'OCDE, la Commission européenne se livrent aussi à ces travaux d'évaluation. Pour en avoir une synthèse, je vous invite à lire l'excellent rapport du CPO³², et notamment le rapport complémentaire qui a été réalisé par nos collègues du Trésor et de l'INSEE, qui permet de disposer d'une évaluation de l'impact de ces réformes sur la France. Ce rapport est aussi intéressant puisqu'il identifie bien les difficultés particulières de ce type de travaux, et notamment les biais méthodologiques qui peuvent être induits. Ce qui est intéressant pour nous, c'est que cela confirme notre intérêt à parvenir à un accord, à la fois sur le pilier 1 et sur le pilier 2, puisqu'il ressort que :

- la France aurait à gagner sur le pilier 2 mais également sur le pilier 1, c'est le premier constat ;
- le pilier 1 rapporterait largement moins que le pilier 2, c'est le second constat.

Il faut avoir en tête que le résultat en matière de gains pour la France dépendra essentiellement des paramètres et des choix politiques sur chaque pilier. Cela dépendra du champ, selon que ce sera un champ étroit, numérique, ou un champ large, sachant que dans les deux cas la France serait gagnante, y compris sur un champ élargi au *consumer facing*.

Pour le pilier 2, le gain dépendra du taux minimal effectif qui sera retenu. Mais j'insiste sur le fait que, quand on parle de 12,5 %, il s'agit du taux effectif. Le taux effectif est très différent du taux nominal³³. Il peut y avoir des États où le taux nominal est élevé et où l'imposition est très faible. Un taux effectif de 12,5 % n'est pas insignifiant.

Enfin, ces études doivent être regardées avec une certaine prudence dans la mesure où elles se fondent sur des exercices fiscaux qui sont passés, en général 2017-2018. Concernant le pilier 1,

³⁰ 350 millions d'euros collectés pour 2019 – voir article l'Opinion du 25/05/2020 :

<https://www.lopinion.fr/edition/economie/taxe-gafa-a-rapporte-350-millions-d-euros-217788>

³¹ Le Forum de l'Administration Fiscale Africaine (ATAF), créé en 2009, est une organisation internationale d'adhésion des autorités fiscales qui vise à l'amélioration des systèmes fiscaux en Afrique : <https://www.ataftax.org/fr/home>

³² Conseil des Prélèvements Obligatoires – Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée – Voir rapport particulier n° 4 - Octobre 2020 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/adapter-la-fiscalite-des-entreprises-une-economie-mondiale-numerisee>

³³ Sur le différentiel, lire l'article du 27/05/2013 – Le Monde : *Impôts sur les sociétés : idées fausses et vrais enjeux - ne faut pas confondre taux d'imposition nominal et taux effectif* https://www.lemonde.fr/economie/article/2013/05/27/impots-sur-les-societes-idees-fausses-et-vrais-enjeux_3418091_3234.html

nous visons une réforme durable du système international et aussi la capture d'un nouveau modèle économique qui est en train de s'installer, notamment le numérique. En 2017, les gains pouvaient paraître modestes, mais nous ne savons pas si, dans dix ans, l'économie ne sera pas encore plus numérisée qu'aujourd'hui. Nous voyons qu'avec la crise actuelle, a lieu une accélération de la numérisation de l'économie. Nous observons que les géants du numérique ont vu leur capitalisation boursière exploser en 2020. En revanche, pour d'autres modèles plus traditionnels, la crise a eu un effet inverse. Il faut donc appréhender toutes ces études avec précaution et plutôt regarder le tendancier.

Les recettes attendues du pilier 2 vont aussi favoriser les pays de résidence. En réalité cela va cependant bénéficier à l'ensemble du système. L'étude de l'OCDE est intéressante en l'occurrence puisqu'elle montre qu'il y aura effectivement un gain pour les États dans lesquels sont installés les sièges des groupes, mais il va aussi y avoir un effet indirect ; certains États, qui offrent actuellement des mesures fiscales avantageuses n'auront plus intérêt à le faire. Ils seront aussi potentiellement incités à remonter leur taux d'imposition. Le comportement des entreprises va également se modifier : elles n'auront plus forcément autant d'intérêt à aller dans certains pays qui n'ont qu'une fiscalité préférentielle à offrir.

Pour ce qui est des pays en développement, ils seront bénéficiaires, parce que les pays en développement sont aujourd'hui sous pression pour instituer des zones franches, des régimes préférentiels ou des taux d'imposition réduits, et cette pression, que subissent beaucoup d'États en développement, sera levée si nous parvenons à instaurer un niveau minimal d'imposition.

Pour ce qui est des conséquences du pilier 1 sur les entreprises françaises, compte tenu des paramètres qui sont en cours de discussion, je pense qu'assez peu de groupes français seront concernés. Concernant le pilier 2, plus de groupes français pourront être concernés. Actuellement à l'OCDE nous travaillons à simplifier les deux piliers. Cela émerge notamment de la consultation publique qui a été organisée en fin d'année dernière³⁴. Il va falloir simplifier ces deux piliers pour les rendre acceptables et praticables pour les entreprises, mais c'est aussi une demande très forte des administrations fiscales.

Rémi JEANNIN

Gaël a mentionné l'étude du Conseil d'analyse économique³⁵. Farid, co-auteur de cette note, détaillera les propositions qui y sont présentées.

Les propositions du CAE pour une réforme de la fiscalité internationale des entreprises

Farid TOUBAL

Membre du Conseil d'analyse économique, conseiller scientifique au Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), professeur de sciences économiques à l'Université Paris-Dauphine

Lorsque nous réfléchissons à ces questions, nous nous rendons compte que les arguments que nous avons avancés dans la note mentionnée, dès 2018 – puisque nous avons participé à de

³⁴ Voir : Réunion de consultation publique sur les rapports sur les blueprints des Piliers 1 & 2 – OCDE organisée en ce début d'année 2021, les 14&15 janvier : <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/consultation-publique-reunion-rapports-sur-les-blueprints-des-piliers-un-et-deux.htm> et également : *La communauté internationale renouvelle son engagement à relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie 12/10/2020* : <http://www.oecd.org/fr/ctp/beps/la-communaute-internationale-renouvelle-son-engagement-a-relever-les-defis-fiscaux-soulevés-par-la-numerisation-de-l-economie.htm>

³⁵ Note du CAE, n° 54 – novembre 2019 <https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-note054.pdf>

nombreuses réunions avec l'OCDE, mais aussi avec les gouvernements allemand et français pour le design de cette note – sont suivis et semblent faire consensus désormais. Au terme de deux mandats, je ne suis plus membre du CAE, mais je vais reprendre les arguments de la note. Cette note avait été réalisée avec Clemens Fuest de l'Ifo et Mathieu Parenti, de l'Université libre de Bruxelles (ULB), avec lequel je travaille encore sur l'amélioration de cette quantification, puisque les résultats que je vais vous présenter sont le fruit d'un modèle sur lequel nous travaillons encore. C'est un modèle qui permet d'évaluer les réformes de la taxation internationale et les différents scénarios en prenant en compte la réponse des entreprises à la réforme.

Je reviens brièvement l'impact de l'évitement fiscal. Cet évitement fiscal n'a pas que des impacts sur les revenus fiscaux des États, il a des impacts réels qui sont encore plus accentués aujourd'hui par la crise sanitaire :

- Nous avons un vrai problème de sous-financement des infrastructures publiques, des biens communs, et notamment des services de santé. L'évitement fiscal a exacerbé ce problème de sous-financement ;
- Il existe un lien de cause à effet entre l'évitement fiscal et la distorsion de la concurrence qui fait que certaines entreprises ont aujourd'hui un pouvoir de marché considérable. Nous rappelons ce lien dans un article récent et une lettre du Cepii sera consacrée à ce lien de cause à effet³⁶.

Dans la note, dès 2018, nous avons tenté d'évaluer l'évitement fiscal. C'est une évaluation difficile qui nécessite beaucoup de données. Nous exploitons les données administratives françaises. Nous évaluons finalement pour la France l'évitement fiscal – les pertes de recettes fiscales – à 4,6 milliards d'euros par an soit 10 % de l'IS net. Ce n'est pas anodin. Pour évaluer cet évitement fiscal, nous comparons les IS payés par deux types de groupes : un groupe qui aurait des entités légales localisées dans des paradis fiscaux et un groupe qui n'aurait pas d'entité légale localisée dans des paradis fiscaux. Nous distinguons également entre groupes français et groupes étrangers. L'on pourrait croire que les groupes français sont les contributeurs majeurs à ces pertes de recettes fiscales, mais, rapportées à la part de l'emploi, ce sont les entreprises étrangères qui contribuent le plus fortement à ces pertes.

Lison mentionnait 550 milliards d'évasion fiscale au niveau mondial par ces multinationales. Toutes ces études souffrent de biais méthodologiques, de limitations, et ces limitations sont dues aux données. Les actuels CBCR, *Country by Country Reportings*, ne nous aident pas beaucoup. L'évaluation que nous faisons de près de 5 milliards d'euros est une borne basse. Nous sous-estimons en effet la présence des entreprises dans les paradis fiscaux, parce que nous disposons de très peu d'informations dans nos bases de données administratives sur le sujet. Dans les CBCR, c'est un peu la même chose. Nous avons évalué cet évitement fiscal que par la présence dans un paradis fiscal et non par la présence dans un pays qui ne serait pas un paradis fiscal, mais qui aurait des taux de taxes bas ou un degré d'opacité assez important – ce qui est appelé aujourd'hui les *legal havens* dans les pays anglophones. Surtout, sont exclues de l'analyse les entreprises qui ont déjà déplacé leurs bénéfices hors de France, soit dans des paradis fiscaux, soit dans des États qui auraient des taux de taxe très faibles, par exemple le Delaware³⁷ ou d'autres provinces localisées dans de grands États.

Le premier constat de la note est que les entreprises multinationales en France réduisent significativement le montant d'IS, en localisant leurs entités légales dans les paradis fiscaux. Le problème d'une telle quantification est celui de la liste pertinente des paradis fiscaux : les Pays-Bas ou l'Irlande en font-ils partie ? Ces listes pourraient désuètes être à partir du moment où l'on instaure une taxe effective minimale.

Le problème des données est loin d'être résolu avec les CBCR. À côté de cette note du CAE, de nombreux *focus* sont en ligne et vous éclairent sur toutes ces données, sur ce qui se passe

³⁶ *Évitement fiscal : un avantage concurrentiel qui aggrave la concentration* dans La lettre du CEPII - N° 414 janvier 2021

Impôts des multinationales après la crise sanitaire : pour un taux de taxe effectif minimum - CEPII Policy Brief, N°30, avril 2020 <http://www.cepii.fr/CEPII/fr/publications/pb/abstract.asp?NoDoc=12596>

³⁷ IS Delaware = 8.7% <https://revenue.delaware.gov/frequently-asked-questions/corporate-income-tax-faqs/>

légalement aux États-Unis, sur la taxe digitale, etc. Nous renvoyons donc les participants à la note mais aussi aux travaux subséquents que nous avons réalisés dans le cadre de cette analyse auprès du Conseil d'analyse économique.

Nous avons entendu Gaël sur le numérique. Les entreprises numériques sont-elles spécifiques ? Elles ont trois caractéristiques importantes :

- Elles sont gigantesques avec une forte profitabilité. Le problème est qu'elles n'ont pas de présence physique sur nos territoires. Par exemple, ces entreprises qui nous font écouter de la musique ou celles par lesquelles nous réservons nos hôtels n'ont pas forcément de présence en France. La définition d'un nouveau Nexus est donc très importante pour récupérer les recettes fiscales générées par leurs activités ;
- Elles sont très intensives en intangibles : les brevets, les marques, le *goodwill*. Ce qui est difficile, c'est d'attribuer un prix de transfert qui serait le prix de pleine concurrence aux flux d'intangibles entre les filiales de ces groupes. Nous avons donc peine à attribuer un prix de marché à ces flux d'intangibles puisque ce sont des services, des intangibles qui sont difficilement « traçables » ;
- Le coût de mise en place de l'algorithme représente un investissement considérable. La logique de la plupart de ces entreprises du numérique, c'est aussi qu'elles sont bifaces. Je suis un très grand consommateur de musique. Mais je suis également d'une grande aide à ces plateformes puisque j'aide les algorithmes à s'affiner. Je suis ainsi à la fois consommateur et un bien intermédiaire dans l'usage de ces plates-formes bifaces. Une étude récente de l'Institut für Wirtschaftsforschung (IFO Munich) montre que les entreprises du numérique ont un niveau de taxes effectif qui est de 21 %, contre 27 % pour les entreprises qui ne sont pas du numérique. Cette étude se fonde sur les entreprises dont la taxation effective est en Europe.

Le monde devient de plus en plus numérique, et les entreprises du numérique ressemblent de plus en plus aux entreprises du luxe, de la chimie, de la pharmaceutique, parce qu'elles sont aussi très dépendantes des intangibles, ont également une très forte profitabilité et se digitalisent très fortement. La question fondamentale est donc : quel est le contour du secteur numérique ? Dans la note, sur la base de l'étude de l'IFO, nous rappelons que l'optimisation fiscale est plus importante pour les entreprises numériques que pour le reste de l'économie, mais elle n'est pas limitée à ces entreprises. Il faut donc une réforme qui brasse large, au-delà d'un contour flou de ce secteur numérique. L'essor du numérique ne s'applique pas seulement à ces entreprises, mais à toute l'économie.

Comme première recommandation, nous avons ainsi montré que la notion d'extension d'établissement stable devrait requérir non plus seulement le critère de présence physique mais aussi le critère de présence numérique. J'ai entendu que ce Nexus était fondamentalement important dans les négociations qui ont actuellement lieu auprès de l'OCDE.

En ce qui concerne le système international de taxation des profits, il faut revenir sur cinq points :

- Il faut éviter que chacun ne mène sa barque indépendamment, sans coordination. L'OCDE effectue un travail considérable de coordination et de mise en place de ces réformes ;
- Il faut éviter la non-taxation des profits mais aussi la double taxation des profits. Il faut donc un minimum de coordination et placer le plus possible de gouvernements autour de la table. C'est une tâche complexe mais très importante. Le principe inclusif est celui qu'il faut suivre ;
- Il faut que cette réforme évite la distorsion de l'allocation des investissements. Il faut éviter que certaines entreprises n'aient plus d'incitation à investir ;
- Il faut éviter trop de concurrence fiscale. Une bonne dose de concurrence fiscale n'est pas mauvaise pour l'économie, mais trop de concurrence fiscale est néfaste, du fait des sous-investissements, mais aussi du fait que, si vous n'avez plus d'impôt sur les sociétés, l'impôt se reportera sur les consommateurs ;

- Il faut éviter la mise en place d'un système complexe. Il existe aujourd'hui un consensus politique, sans qu'il y ait un modèle économique derrière, visant à garantir aux pays une juste part des droits à taxer.

Il faut garder ces cinq points à l'esprit lorsque l'on mène une réforme de taxation aussi large, un changement de paradigme. Dans les négociations de l'OCDE depuis 2018, il y a deux piliers :

- Le premier pilier consiste à réallouer les droits à taxer : elle donne donc plus de droits à taxer à certains pays. Ce qui est vraiment important est le design du nouveau Nexus. On va passer de la présence physique à une présence numérique basée sur les ventes, mais cette présence pourrait aussi être basée sur le nombre de consommateurs dans les pays de destination.
Le deuxième sous-pilier du pilier 1 consisterait en une réallocation des droits à taxer résiduels aux pays de destination des ventes. Nous en faisons état de manière très détaillée dans la note. Je vous y renvoie pour la mise en place et la complexité du système. Les clefs de répartition sont à définir. Le système est complexe, parce il n'abandonne pas l'idée du principe de pleine concurrence mais réalloue des droits à taxer vers des pays en fonction de clés de répartition complexes. Il faut aussi s'accorder sur la façon dont nous réallouons ces droits à taxer entre les pays. Aujourd'hui, nous ne sommes pas outillés statistiquement pour adresser cette réallocation, et dans leur état actuel les CBCR ne nous aident pas vraiment ;
- Le second pilier consisterait à limiter l'évitement fiscal. *In fine*, dans le premier pilier, on ne parle pas de taux de taxe, on parle de réallocation des droits à taxer, mais le taux de taxe disparaît de ce pilier. Le second consiste à limiter l'évitement fiscal en mettant en place un taux de taxation. Ce serait un taux de taxation effectif minimal imposé globalement.

Contrairement à ce que j'ai pu entendre par ailleurs, le modèle que nous mettons en place est différent d'un exercice comptable. C'est un modèle qui a été développé avec Sébastien Laffitte, Mathieu Parenti, Baptiste Souillard et moi-même. Nous affinons encore ce modèle et nous obtenons des résultats encore plus probants aujourd'hui. Cela diffère d'un exercice comptable parce que celui-ci ne prend pas en compte la réaction des entreprises à la réforme. Nous proposons un modèle où les entreprises réallouent non seulement leur production, mais aussi leurs ventes. Elles vont aussi changer leurs stratégies d'optimisation fiscale, peut-être pour éviter l'impôt différemment. Ce modèle prend en compte la réaction des entreprises sur la localisation de leurs activités, vente et production, et sur la planification fiscale, c'est-à-dire sur l'évitement fiscal.

Nous analysons l'impact de ces réformes sur l'attractivité relative des pays, les recettes fiscales dans ce modèles, les profits, l'efficacité mondiale, les inégalités au sein des pays, etc. Ce que nous faisons ne se borne pas spécifiquement à la France : nous analysons 40 pays. La plupart sont des pays du G20. Et nous avons sept paradis fiscaux, dont un est un *offshore financial center*. Il s'agit d'un club de paradis fiscaux. Nous avons ainsi plus de 60 paradis fiscaux dans la base de données. Dans notre étude, nous les agrégeons en sept paradis fiscaux bien définis.

Le modèle est assez flexible pour estimer de nombreux scénarios. Dans le premier scénario on élimine toutes possibilités pour les multinationales d'évitement fiscal. On met donc en place des mesures anti-abus efficaces. Nous avons entendu Pascal Saint-Amans dire que, depuis la crise de 2008, Beps 1, Beps 2, les réformes permettent de limiter de plus en plus l'évitement fiscal, et c'est vrai. Le premier scénario consiste donc à dire que les entreprises n'échappent plus à l'impôt, et à regarder l'impact sur l'attractivité des territoires et l'impact sur les recettes fiscales.

Dans le deuxième et le troisième scénario, on en revient finalement au pilier 1 : on alloue des droits à taxer aux pays de destination. Dans le quatrième et le cinquième scénario, il s'agit de la taxe effective minimale (*minimum tax*). À court terme dans le scénario 4, la taxation minimale est mise en place par tous les pays. La France pourrait également décider de la mettre en place unilatéralement. Puis, à long terme, tous les paradis fiscaux s'ajustent à un taux minimal que nous estimons à 15 %. Nous aurions pu prendre 12,5 ou 20 %, mais 15 % nous semblait plus adapté lors de la réalisation de cette note.

Nous disposons des résultats pour tous les pays. Il faut se rappeler que, si l'on met en place des mesures anti-abus, le taux effectif de taxation sur son territoire sera plus élevé puisque les

entreprises n'ont plus la possibilité d'éviter l'impôt. Elles payent donc plus d'impôts. Le pays perd en attractivité. C'est vrai pour l'Allemagne, pour la France, pour la plupart des pays. En revanche le pays va gagner en recettes fiscales : 20 % de variation d'IS pour la France, 11 % pour l'Allemagne.

Pour le pilier 1, notre étude montre qu'il ne se passe pas grand-chose. Ce que l'on va réallouer dans les pays de destination en matière de droits à taxer est en effet très faible. C'est un pourcentage d'un pourcentage. Il faut d'abord calculer un profit dit « résiduel » ; sur ce profit résiduel, l'on prend 20 %, que l'on réalloue dans les pays de destination. On n'y gagne donc rien. Il y a une petite différence pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés entre l'Allemagne et la France, simplement parce que l'Allemagne est excédentaire du point de vue de sa balance commerciale et la France ne l'est pas. Les pays excédentaires du point de vue de la balance commerciale vont donc y perdre un peu parce que leurs entreprises vont être taxées mais par d'autres Etats, dans les endroits où elles exportent leurs produits. Pour la *minimum tax*, nous voyons que nous y perdons un tout petit peu en attractivité, puisque les entreprises ont un taux effectif de taxation qui augmente, mais nous y gagnons considérablement en impôts.

Si nous regardons les variations de recettes fiscales pour les différents scénarios, nous remarquons que tous les paradis fiscaux perdraient logiquement si nous mettions des mesures anti-abus très sévères. Nous, nous y gagnons en recettes fiscales. Sur le pilier 1, il ne se passe pas grand-chose, puisque nous réallouons une toute petite partie du profit résiduel dans les pays de destination. Les gains les plus élevés à attendre sont sur la mise en place d'une *minimum tax*, et c'est aussi pour cela que l'équipe soutient fortement la mise en place de cette *minimum tax*, qui doit être une taxe effective et non une taxe non effective. Elle aura des effets positifs, en augmentant les recettes fiscales sans trop dégrader l'activité, c'est une situation gagnant-gagnant. C'est la recommandation majeure de notre rapport.

Nos principales recommandations figurent dans la note et dans les *focus*. Une recommandation concerne les CBCR. Beaucoup d'acteurs réclament aujourd'hui l'accès à ces CBCR. Je pense qu'il faut déjà les créer, mettre en place un protocole rigoureux et unifier les reportings pays par pays. Nous avons des règles comptables qui sont complètement différentes dans différentes les différentes zones géographiques mondiales. Il faut des définitions beaucoup plus claires des bénéficiaires imposables. Nous avons eu accès aux CBCR au niveau français, nous avons pu les comparer avec les données administratives fiscales françaises et nous nous sommes rendu compte que tout cela n'avait pas beaucoup d'intérêt dans la forme actuelle. Il faut disposer de plus d'informations sur les comptes consolidés des entreprises et leur répartition juridiction par juridiction. Mais, avant tout, il faut que ces comptes, ces données CBCR soient d'une qualité irréprochable et harmonisés entre les pays.

Rémi JEANNIN

Nous voyons que les positions sont très différentes selon que l'on se trouve du côté de la diplomatie, du côté de l'analyse, ou du côté des ONG.

Réponses aux questions qui n'ont pu être prises pendant la séance, arrivée à son terme :

Q. *Certaines voix s'élèvent pour dire que la jurisprudence du Conseil d'Etat (ValueClick du 11 décembre 2020) étend tellement le périmètre de la notion d'établissement stable que la taxe "GAFA" serait inutile / ferait doublon. Mais quelles sont les intentions de l'administration fiscale française ; envisage-t-elle en dehors même des configurations ValueClick / Google d'attirer sur son territoire les résultats de nombreuses entreprises internationales, au risque de les faire totalement partir de France ? La position actuelle des services de contrôle est agressive et peu ouverte.*

R. (Farid Toubal) Un point peut-être annexe à la question mais qui a son importance. On impose souvent cet argument selon lequel les entreprises pourraient quitter le territoire du fait de notre fiscalité. Or, à côté de l'environnement fiscal, il ne faut pas oublier les autres facteurs. Ils sont pris en compte dans nos simulations des scénarios des réformes. C'est la taille du marché,

les frictions technologiques et géographiques, le coût de la main d'œuvre ou encore les infrastructures digitales ou physiques. Par ailleurs, Il faut bien avoir à l'esprit que ceux sont moins les entreprises qui se délocalisent que l'ownership qui change de main. Les entreprises sont moins mobiles qu'on ne le pense, le capital l'est plus.

Dans une autre note du CAE que j'ai pu réaliser avec Alain Trannoy, je montrais qu'il fallait s'intéresser à l'entrée d'entreprise (les sièges) sur notre territoire. Ce n'est pas tant le niveau des taxes qui joue mais plutôt la volatilité de notre système fiscal qui change assez/trop régulièrement et joue négativement sur l'attractivité de la France.

Q. *Est-il envisageable de découpler les deux piliers du projet de réforme de l'OCDE si un accord d'ensemble n'était pas accessible cette année? Un accord sur le seul pilier 1 serait-il satisfaisant, pour la France notamment?*

R. (Farid Toubal) La partie du Pilier I qui traite de la redistribution à taxer n'est pas satisfaisant dans sa formulation actuelle et doit être abandonné. Ils génèrent de la complexité et des coûts. Son rendement en terme de gains de revenus fiscaux est faible et a un impact modéré/faible sur l'attractivité des territoires. Beaucoup de complexité pour très peu d'effets positifs à escompter (cf. Note du CAE n°54)

R. (Gaël Perraud) La position de la France est la conclusion d'un accord sur les deux piliers

Q. *Le modèle utilisé est-il basé sur l'optimisation du profit/la minimisation du taux effectif payé ou d'autres paramètres déterminent également les comportements des entreprises ?*

R. (Farid Toubal) D'autres paramètres sont bien évidemment importants dans la localisation des activités (taille de marché, friction au commerce, friction dans les flux d'intangible entre la maison mère et ses filiales, coût de production et taxes). Le modèle prend en compte tous ces éléments. C'est le premier modèle à pouvoir recouper à la fois l'environnement fiscal et l'évitement, les déterminants plus traditionnels et la réaction des entreprises à un choc fiscal. Le modèle est très flexible et peut générer des résultats sur énormément d'outcomes et sur plusieurs scénarios. L'analyse complète sera bientôt posté sur ma page web: <http://faridtoubal.com/>