

Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.  
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.

**RAPPORT PARTICULIER n° 4**

**Les nouvelles règles de la fiscalité  
internationale des entreprises : évaluation  
des effets économiques pour la France**

**Berthier David,**  
Chargé d'étude à la DG Trésor

**Koehl Lorraine**  
Chargée d'étude à l'INSEE

**et Lequien Matthieu**  
Chargé d'étude à l'INSEE

Juin 2020



## SYNTHESE

1. Ce rapport s'inscrit dans la problématique générale d'un diagnostic sur « les prélèvements obligatoires sur les entreprises dans une économie mondialisée et numérisée ». Il traite plus particulièrement de l'impôt sur les sociétés, des défis posés par la mondialisation et la numérisation croissantes de l'économie, et des réponses que la réforme à deux piliers actuellement négociée au sein du cadre inclusif de l'OCDE tente de leur apporter. La caractéristique principale de ce rapport est de produire une analyse principalement quantitative, ce qui est toujours délicat en matière de fiscalité internationale des bénéficiaires, puisque les données sont partielles et la modélisation moins aisée que dans d'autres champs de la fiscalité. Les deux enjeux principaux sont de mobiliser les outils d'analyse et les données adéquates.
2. La première partie dresse le panorama des outils de mesure du poids de l'impôt sur les sociétés, afin de fixer les idées sur le type d'analyse qu'il est permis de conduire (comparaison entre pays, entre entreprises d'un même pays, etc.) et avec quelle mesure. Une attention particulière est accordée aux taux implicites ou aux taux effectifs, les deux notions étant très proches et au centre du second pilier de la réforme de la fiscalité internationale.
3. Ces outils révèlent dans une deuxième partie des phénomènes importants en lien avec l'internationalisation et la numérisation de l'économie. En particulier, une revue de la littérature récente suggère que l'ampleur des transferts de profits hors de France sans lien avec l'activité réelle par les multinationales est significative – signe de la sensibilité de l'IS à l'internationalisation.
4. La troisième partie est centrée sur l'analyse de la réforme de la fiscalité internationale sous l'angle des enjeux spécifiques liés à la mesure des indicateurs au cœur de la réforme. En particulier, la réflexion conduite en première partie sur les taux implicites permettra d'identifier certains points clefs dans la définition précise du taux retenu dans le cadre du pilier II.
5. La quatrième partie sert d'introduction aux estimations de la réforme et est dédiée à la question des données à utiliser. Il apparaît que les bases de données sur les multinationales les plus couramment utilisées dans la littérature sont par trop incomplètes. Ce sont donc deux sources administratives qui sont exploitées dans ce rapport : les liasses fiscales, naturellement limitées aux unités légales françaises mais très détaillées, et les déclarations françaises du *Country-by-Country Reporting* (CbCR). Ces dernières – produit de la mise en place de l'action 13 du programme *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) – offrent un point de vue particulièrement complet sur l'activité et la fiscalité des multinationales françaises dans l'ensemble de leurs pays d'activité. Elles souffrent cependant de nombreux problèmes déclaratifs qui doivent commander une grande prudence quant à l'analyse des estimations produites.
6. Les analyses des premières parties ainsi que les travaux menés sur ces bases de données, mis en regard avec les estimations d'autres institutions comme l'OCDE et le CAE, permettent dans la cinquième et dernière partie de dégager de grandes lignes d'analyse.

7. Tout d'abord et en lien avec l'objectif premier du pilier II, sa mise en place réduirait effectivement les incitations fiscales à transférer des profits dans des juridictions à taxation avantageuse et induirait donc des changements de comportement des entreprises. Ce constat est vrai en particulier pour la France, ce qui induit toutes choses égales par ailleurs une hausse de sa base taxable. Comme, de plus, le pilier II augmente le taux d'imposition des profits des multinationales françaises taxés en dessous du taux minimum fixé par ce pilier – qu'ils soient localisés en France ou à l'étranger - les recettes fiscales augmenteraient. Un consensus se dégage même sur une hausse substantielle de recettes fiscales au titre du pilier II dans les économies développées et en France en particulier. Pour la France, les gains fiscaux sont notamment substantiels auprès des filiales étrangères des groupes français. L'OCDE estime que l'effet moyen global pour les pays développés serait de près de +4 % sur leurs recettes d'IS (avec un taux minimal du pilier II de 12,5 %) ; le CAE anticipe une hausse globale de +9,4 % pour la France (avec un taux minimal de 15 %) ; et les calculs statiques sur les données CbCR indiquent une hausse d'environ +7 % sur le champ des filiales étrangères des multinationales françaises (+15 % avec un taux minimal de 12,5 %, en incluant les entités françaises, mais avec une surestimation potentiellement importante due à l'enregistrement de dividendes intra-groupes dans le profit). Par ailleurs, l'étude du CAE montre que ce supplément de recettes fiscales ne pénaliserait que peu l'attractivité du pays.
8. Ces chiffres précis masquent cependant la fragilité de ces estimations. Les nombreux problèmes de qualité des données et la difficulté à quantifier précisément les réactions des agents économiques en limitent fortement la fiabilité. Par ailleurs, ces estimations n'ont nécessairement qu'un caractère stylisé et illustratif du fait que de nombreux paramètres de la réforme sont à ce jour indéterminés. Signalons à ce sujet qu'un des aspects clefs de cette réforme sera la définition du profit retenu pour apprécier le taux implicite, mais aussi le champ des impôts à y retenir ou de la prise en compte des crédits d'impôt. Les analyses des distributions de taux implicites selon différentes définitions, réalisés avec l'apport des liasses fiscales, montrent que le choix qui sera fait pourra changer le pilier II dans des proportions extrêmement importantes.
9. La quantification du pilier I souffre davantage encore du manque de données, notamment concernant les multinationales étrangères. Toutefois, la confrontation des différents travaux permet de conclure que la France ne serait probablement pas perdante à l'instauration du pilier I. Une seule estimation est négative - réalisée à partir des données CbCR de la France - et tout en étant par nature incomplète et biaisée à la baisse, elle n'aboutit qu'à une perte de l'ordre de 0,1 Md€ d'IS sur les seules multinationales françaises. Un autre enseignement robuste est que l'effet de ce pilier sur les recettes fiscales semble bien moins significatif que celui du pilier II. Parmi les autres études, celle du CAE aboutit en effet à une hausse d'IS positive mais très mesurée, de + 0,1 %. De la même façon, l'OCDE estime que l'effet moyen sur les recettes d'IS des pays développés serait positif mais faible (de l'ordre de +0,2 %). Un autre enseignement de cette étude est qu'une grande partie de l'impact de la réforme serait concentrée sur un petit nombre d'entreprises : cent multinationales représenteraient à elles seules plus de la moitié du profit à réallouer. Cela ne signifie cependant pas que son impact soit négligeable : au-delà de l'effet agrégé, il peut y avoir des effets importants pour certaines entreprises, surtout celles qui réalisent des profits élevés et qui produisent et vendent dans des pays différents. En outre, il est possible que dans le futur cet effet agrégé puisse devenir non négligeable avec les développements des secteurs visés, notamment les services digitaux automatisés.
10. La prudence énoncée à l'égard des estimations du pilier II vaut également pour celles de ce premier pilier. Par ailleurs, il est important d'insister sur le fait que toutes ces estimations s'appuient sur des données observées dans le passé, il y a plusieurs années. Elles sont l'image d'un monde déjà différent de celui d'aujourd'hui – en particulier du fait de la montée en puissance de BEPS et naturellement de la crise associée au Covid-19 –, et probablement plus différent encore de celui de demain.

## SOMMAIRE

<b>1. COMMENT MESURER LE POIDS DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ?.....</b>	<b>9</b>
1.1. Les approches macroéconomiques.....	10
1.1.1. <i>Le taux nominal maximal.....</i>	<i>10</i>
1.1.2. <i>Le poids de l'impôt sur les sociétés dans le PIB.....</i>	<i>12</i>
1.1.3. <i>Le poids de l'IS dans un indicateur macroéconomique de profits : une notion macroéconomique du taux implicite.....</i>	<i>14</i>
1.2. L'approche microéconomique prospective.....	15
1.3. L'approche microéconomique rétrospective, les taux implicites.....	17
<b>2. QUE DISENT LES MESURES DE TAUX EFFECTIF DE L'IMPACT DE L'INTERNATIONALISATION ET DE LA NUMÉRISATION DE L'ÉCONOMIE SUR L'IS ?..22</b>	
2.1. Le cas de l'internationalisation : un sujet d'étude encore récent, mais des résultats déjà probants sur les phénomènes de fuite devant l'impôt.....	22
2.2. Le cas de la numérisation : un phénomène qui touche toute l'économie .....	27
<b>3. LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ INTERNATIONALE : PRÉSENTATION ET ENJEUX SPÉCIFIQUES LIÉS À LA MESURE DES INDICATEURS AU CŒUR DE LA RÉFORME.....</b>	<b>29</b>
3.1. Le concept de surprofit, central s'agissant du pilier I, et les différentes modalités de répartition des droits à taxer.....	29
3.2. La notion de taux implicite retenue dans le second pilier.....	30
3.2.1. <i>La mesure de l'imposition .....</i>	<i>30</i>
3.2.2. <i>La mesure du profit.....</i>	<i>32</i>
3.3. Bilan .....	33
<b>4. COMMENT ESTIMER LES CONSÉQUENCES DES DIFFÉRENTES OPTIONS DE RÉFORME DE LA FISCALITÉ INTERNATIONALE ? .....</b>	<b>34</b>
4.1. L'estimation du pilier 1 pour la France nécessite des données précises et très vastes ..	34
4.2. L'estimation statique du pilier 2 laisse plus de marges de manœuvre.....	36
4.3. La réalisation d'une estimation dynamique est hors de portée de cette étude.....	37
4.4. Quelles données utiliser ? .....	38
<b>5. LES PREMIERS ÉLÉMENTS QUANTITATIFS.....</b>	<b>42</b>
5.1. Les résultats du pilier I : une évaluation très partielle avec les données CbCR .....	42
5.2. Les résultats du pilier II : mise en perspective des liasses fiscales et des données CbCR.....	44
5.2.1. <i>Les éclairages apportés par les liasses fiscales.....</i>	<i>44</i>
5.2.2. <i>Les éclairages apportés par les données CbCR.....</i>	<i>51</i>
5.2.3. <i>Synthèse partielle des estimations pour le pilier 2.....</i>	<i>53</i>
5.3. Les évaluations provisoires des organisations internationales.....	53
5.3.1. <i>Les estimations de l'OCDE.....</i>	<i>53</i>
5.3.2. <i>Les travaux de la Commission européenne .....</i>	<i>58</i>

5.4. Les estimations du CAE (Fuest et al., 2019) .....	59
5.4.1. <i>La méthodologie</i> .....	59
5.4.2. <i>Les résultats</i> .....	60
5.4.3. <i>Points forts et limites</i> .....	63
Annexe 1 : Résultats de la littérature mobilisant les taux implicites .....	67
Annexe 2 : détail technique du chiffrage du pilier 1 de l'OCDE .....	70
Annexe 3 : Détail des données CbCR .....	72
Annexe 4 : Bibliographie .....	76

## INTRODUCTION

11. Dans le contexte d'une économie de plus en plus mondialisée et de plus en plus numérisée, l'adéquation des règles actuelles de taxation des bénéficiaires des multinationales suscite de nombreuses interrogations. Il est en particulier bien établi qu'elles permettent de nombreuses pratiques d'optimisation de la part des entreprises<sup>1</sup>. Ce constat a amené les pays du G20 à mandater l'OCDE pour la conduite d'un projet de lutte contre ce phénomène : le résultat fut l'initiative BEPS (*base erosion and profit shifting*, érosion de la base d'imposition et transfert de bénéficiaires), un programme en quinze points visant à lutter contre l'optimisation en instaurant de nouveaux standards minimum ou en modifiant certaines règles<sup>2</sup>, et adopté par le G20 en 2015. Plus récemment, d'autres initiatives ont émergé afin de modifier plus substantiellement les règles de la fiscalité internationale : cela concerne la mise en place de taxations nationales sur les services numériques (en particulier en France, mais aussi en Italie ou en Autriche), les réflexions autour d'une convergence fiscale européenne, mais aussi des négociations internationales conduites de nouveau sous l'égide de l'OCDE mais dans un cadre élargi impliquant plus de 140 pays. Ces négociations ont notamment pour objet une plus grande prise en compte du lieu de vente dans la localisation des bénéficiaires – c'est l'approche dite du « premier pilier » - et l'introduction d'un taux effectif minimal pour les multinationales – approche dite du « second pilier ».
12. Pour toutes ces initiatives, la question du montant d'impôt acquitté est essentielle et renvoie à la problématique de la mesure du poids de l'impôt effectivement payé par une entreprise. La multiplicité des assiettes auxquelles l'impôt sur les sociétés peut être rapporté nécessite d'explicitier leurs significations et les analyses qu'elles permettent - cette question est en particulier au centre de la conception même de la réforme proposée par l'OCDE s'agissant du second pilier, avec la notion de taux effectif d'imposition.
13. Il s'agira donc avant toute chose de renforcer l'analyse des différents concepts de taux effectifs mobilisables notamment concernant les multinationales. Une littérature économique déjà abondante sera mobilisée et discutée. Dans un deuxième temps, ce rapport étudiera la question, dans la littérature économique, de la mobilisation des taux implicites dans le cadre de l'analyse des comportements des multinationales et notamment de la quantification des pratiques d'optimisation.
14. Enfin, pour répondre plus précisément aux questions posées dans la saisine de l'Assemblée Nationale, un dernier axe concernera l'approche unifiée de l'OCDE. Après une réflexion sur le sens des différentes définitions possibles du taux effectif qui permettra d'éclairer les grands enjeux de la réforme de la fiscalité internationale, les éléments d'évaluation préliminaire de ses conséquences pour la France seront discutés.

---

<sup>1</sup> Evitement de l'établissement stable – et donc de l'imposition - dans les pays à forte fiscalité malgré une présence économique significative, paiements intra-groupe (frais financiers ou rémunération d'actifs, par exemple) vers des pays à faible fiscalité ou encore recherche des conventions fiscales bilatérales favorables dans le seul but d'éviter l'impôt (chalandage fiscale), pour ne citer que quelques une d'entre elles. Pour une présentation générale et pédagogique à la fois des règles de la fiscalité internationale et des possibilités d'optimisation, voir « OCDE (2013), *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264192904-fr> », notamment chapitre 4, p. 37-52.

<sup>2</sup> Par exemple sur le régime d'imposition du produit des brevets, avec le conditionnement d'un régime fiscal de faveur (comme par exemple en France, au taux de 15 %) à la réalisation dans le pays des dépenses de R&D associées au brevet.

\*  
\* \*

## 1. Comment mesurer le poids de l'impôt sur les sociétés ?

15. La question de la quantification est loin d'être secondaire dans la description ou l'analyse d'un système fiscal. Elle est en effet nécessaire pour mesurer les effets de la fiscalité, ou plus généralement pour effectuer des comparaisons, qu'elles soient entre agents économiques, entre différentes périodes ou entre différents pays. C'est toutefois souvent une question complexe qui ne donne que rarement des réponses catégoriques ou univoques.
16. Une bonne illustration peut être donnée par l'étude du poids global de la fiscalité dans une économie. Si on l'analyse en France, par exemple, il est naturel de tenter la comparaison de notre pays par rapport aux autres. L'outil d'analyse le plus communément utilisé est alors le taux de prélèvements obligatoires. Cet objet, en apparence très simple et d'utilisation très courante, existe sous de multiples formes : Eurostat, l'OCDE, l'Insee, par exemple, en proposent trois définitions différentes. Elles présentent des variations importantes - concernant la comptabilisation des crédits d'impôts ou bien des cotisations fictives payées par les administrations publiques à elles-mêmes en tant qu'employeur - qui sont plus que de légères nuances et qu'il est indispensable d'avoir à l'esprit lorsqu'on effectue des comparaisons internationales.
17. De manière un peu paradoxale, le rétrécissement de la focale au seul champ de l'impôt sur les sociétés ajoute beaucoup de complexité. Car, alors que le choix du PIB semble assez naturel lorsqu'il s'agissait d'étudier le poids de l'ensemble des prélèvements obligatoires dans l'économie, la question du dénominateur pose beaucoup plus de problèmes dans le cas d'un impôt en particulier, a fortiori dans le cas d'un impôt à base relativement étroite, schématiquement intervenant plutôt en bas du compte de résultat. Une autre difficulté se pose relativement aux contours de l'impôt sur les sociétés. La fiscalité des entreprises couvre en effet un large éventail comprenant l'imposition des ventes, des actifs, de la masse salariale, de la valeur ajoutée et des profits, et le périmètre à retenir peut varier selon la problématique abordée. Par ailleurs, de nombreux instruments de politiques publiques pouvant s'appuyer sur la fiscalité ajoutent de la complexité, comme le montre l'exemple du soutien aux activités de recherche et développement (R&D) : ce type de soutien peut passer par un crédit d'impôt (en France, au Canada, Royaume-Uni ou depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 en Allemagne), par un mécanisme de suramortissement (en Chine) ou par une subvention sans lien avec la fiscalité (en Japon). Cette diversité complique l'analyse, et la question du périmètre précis de l'analyse – imposition des profits seuls ou autres formes de fiscalité des entreprises, prise en compte de dispositifs particuliers ou non – doit être discutée au cas par cas en fonction de la question posée.
18. La façon de mesurer l'impôt sur les sociétés (IS) peut induire des réponses différentes aux nombreuses questions que l'on peut se poser sur l'IS. Parmi ces sujets d'intérêt, nous pouvons évoquer les suivants :
  - a. Quel est l'impact de l'IS sur les décisions d'investissement ?
  - b. Les règles de l'IS sont-elles plus favorables à certains types d'entreprises (notamment selon la taille, le degré d'internationalisation, etc.) ?
  - c. Quel est le poids de l'imposition des profits, voire plus généralement des entreprises, dans la fiscalité globale, ou dans l'économie, et – par exemple – ce poids est-il plus élevé dans certains pays que dans d'autres ?
19. Pour chacun de ces sujets, il s'agit d'effectuer des comparaisons, qu'elles soient entre pays ou entre types d'entreprises. Cela nécessite de choisir une mesure commune afin de contourner les problèmes posés par les différences entre les règles d'assiettes, dans le cas des pays, ou par l'hétérogénéité des conséquences de ces règles sur différentes types d'entreprises.

20. Une difficulté découle évidemment de ce que ces comparaisons nécessitent des outils de mesures différents. En miroir de la liste des questionnements évoquée plus haut, nous pouvons dresser celle des différentes mesures habituellement utilisées, et présentées par exemple de façon détaillée par Nicodème (2001), Devereux et Griffith (2002), et reprises par l'institut des politiques publiques (IPP, 2018). Sont distinguées, de manière classique, les approches macroéconomiques des approches microéconomiques, et, au sein de ces dernières, les approches rétrospectives des approches prospectives. Nous introduisons ici une catégorie supplémentaire qui peut se décliner sous les formes macroéconomiques ou microéconomiques rétrospectives : les taux implicites, que nous présentons en dernier et le plus longuement car ils sont l'outil le plus important dans le cadre de nos travaux. Cela donne trois grandes catégories d'outils, détaillées ci-dessous :

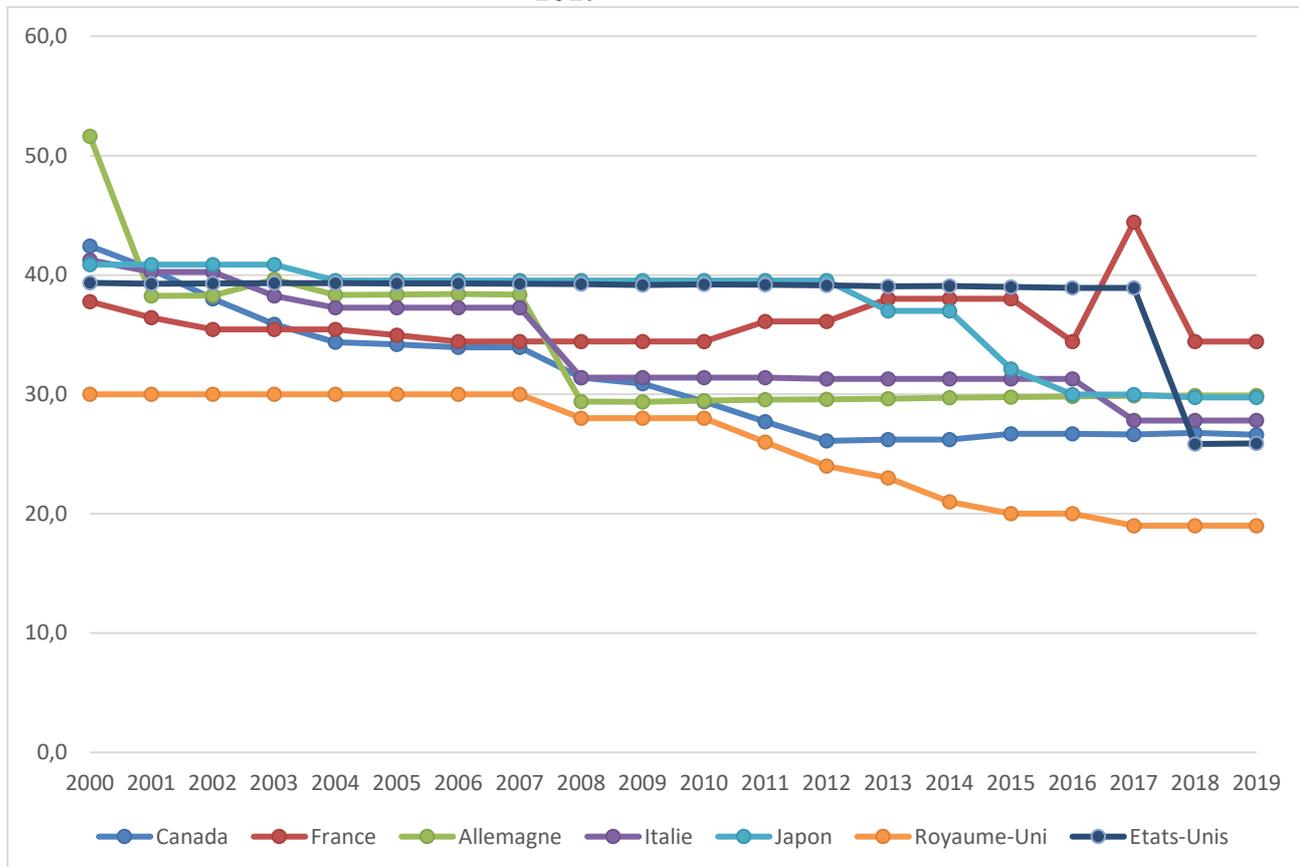
### **1.1. Les approches macroéconomiques**

21. Elles sont principalement utilisées pour effectuer des comparaisons internationales, ou pour répondre à des questions impliquant l'ensemble des entreprises comme un agent économique unique - par exemple : les prélèvements obligatoires pèsent-ils plus sur les entreprises ou sur les ménages ?

#### **1.1.1. Le taux nominal maximal**

22. Les taux nominaux présentent deux avantages qui peuvent justifier leur emploi :
- Le premier, d'ordre statistique, concerne leur grande disponibilité (fixés par la loi, ils peuvent être aisément collectés pour l'ensemble des pays du monde). Il s'agit là d'un avantage comparatif important dans un domaine où les données peuvent manquer ou manquer de comparabilité. Le taux nominal présente par exemple la propriété rare de mettre en évidence les effets de la concurrence fiscale internationale (la fameuse *race to the bottom* illustrée par le graphique 1 ci-dessous).

Graphique 1 : évolution des taux nominaux maximaux dans les pays du G7 de 2000 à 2019



Source : OCDE

- le second, plus économique, se fonde sur l'idée qu'il représente dans certaines circonstances le taux marginal d'imposition, en particulier dans le cas du transfert de bénéficiaires. Un certain nombre d'estimations de ce phénomène<sup>3</sup> sont fondées sur l'hypothèse que le transfert entre deux pays est fonction de l'écart entre les taux statutaires maximaux de ces deux pays, et c'est en particulier le cas de celle de l'OCDE<sup>4</sup> que nous serons amenés à commenter en détail dans la dernière partie car elles sont centrales dans leur estimation de l'impact de la réforme de la fiscalité internationale.

23. En dehors de ces usages, c'est cependant une mesure rendue souvent frustrante par la complexité et la grande variété des règles d'assiettes à travers le monde, ce qui nécessitera de faire appel à d'autres outils.

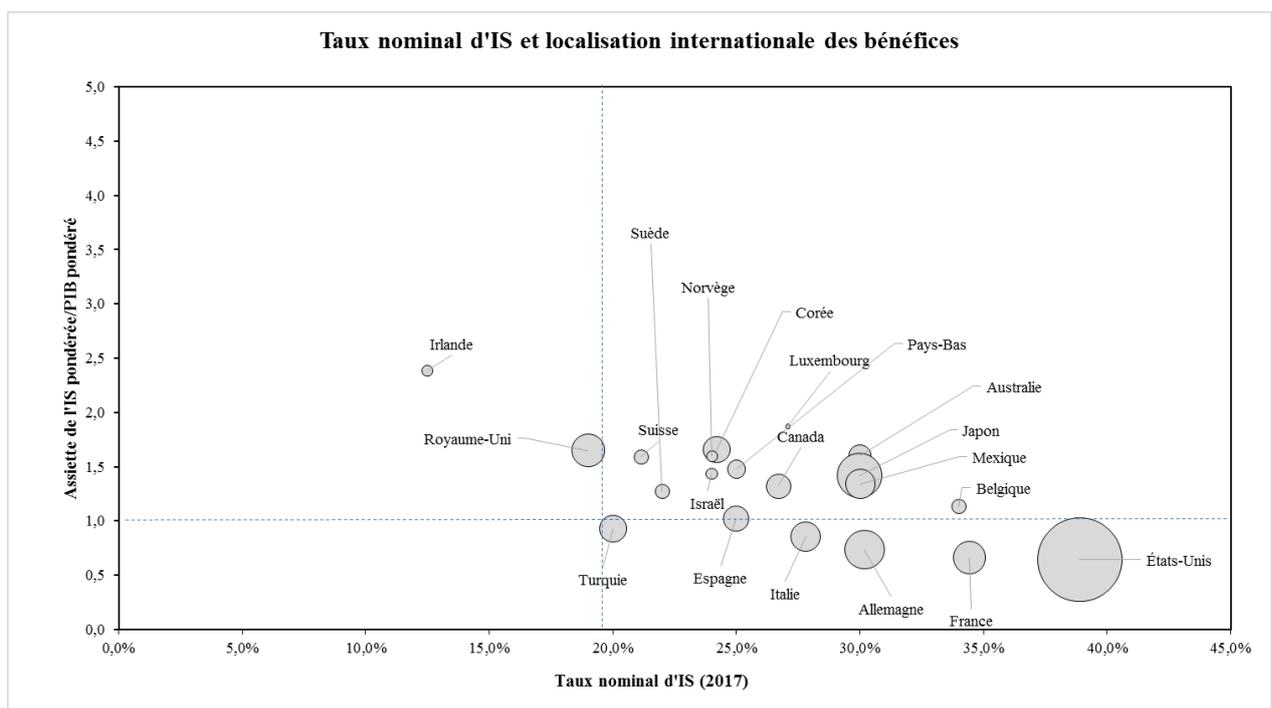
<sup>3</sup> Il s'agit notamment de la modélisation privilégiée de la méta-analyse conduite par Beer et al. dans « International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots » (2018), qui sera discuté dans la deuxième partie de ce rapport.

<sup>4</sup> Plus précisément, l'OCDE postule une relation entre le montant de transfert de profit et l'écart entre le taux statutaire du pays d'origine et le taux effectif (cf. I.2 *infra*) du pays de destination.

### 1.1.2. Le poids de l'impôt sur les sociétés dans le PIB

24. Il s'agit en quelque sorte d'une déclinaison du taux de prélèvements obligatoires au cas de l'impôt sur les sociétés. Il souffre lui aussi de limites sérieuses dues au fait que son assiette économique évolue très différemment du PIB, du fait de la variation du taux de marge ou de la très forte cyclicité de l'investissement (l'assiette de l'IS étant nette et non brute des amortissements), même si cette dernière est atténuée par la mécanique de l'amortissement souvent pluriannuel. L'indicateur est surtout utile dans le cadre d'analyse de la qualité de la fiscalité<sup>5</sup>, en dehors duquel il est peu utilisé (poids des différents types de prélèvement dans le PIB ou dans le total des recettes).
25. Cet indicateur présente toutefois l'avantage de permettre des comparaisons internationales, comme le montre le graphique 2 mettant en évidence une corrélation négative entre taux nominal statutaire et poids de l'IS dans le PIB<sup>6</sup>. Il s'agit d'une illustration de la concurrence fiscale et de la forte incitation qu'il peut y avoir pour certains pays à baisser leurs taux afin d'attirer une partie de la base imposable des multinationales. Il faut cependant avoir à l'esprit que ces données sont à manipuler avec précaution du fait de leur forte sensibilité aux effets de structure entre les différentes économies nationales. A titre d'exemple, un grand nombre d'entreprises allemandes, comparativement à la France, déclarent leurs résultats à l'IR et non à l'IS, ce qui biaise évidemment la comparaison.

**Graphique 2 : Taux nominaux d'IS et localisation des profits en 2017**



Source : Données OCDE, calculs DG Trésor

<sup>5</sup> C'est-à-dire l'analyse de la fiscalité sous l'angle de l'importance relative des différentes assiettes, avec l'idée de distinguer les « bonnes » (taxation induisant le moins de distorsions dans le comportement des agents économiques : principalement taxes sur les facteurs immobiliers ou sur la consommation), des « mauvaises » (la fiscalité du capital, en augmentant le coût de l'investissement, appartient plutôt à celle-ci).

<sup>6</sup> Cette corrélation avait également été mise en évidence par le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution de 2012 dans le dossier « Vers une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés ».

26. Dans le même esprit, il pourrait être envisageable d'élargir le champ de l'analyse en tentant de mesurer le taux de prélèvements obligatoires supporté par les entreprises. En guise d'illustration, le tableau 1 ci-dessous présente une comparaison des prélèvements obligatoires payés par les entreprises en France et en Allemagne :

**Tableau 1 : Structure en 2017 de la fiscalité des entreprises par type d'impôts et par pays (en points de PIB)**

Type de prélèvement	Allemagne	France
Cotisations sociales employeurs (D12)	6,3%	8,9%
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (D5)	2,7%	2,8%
Impôts sur la production (D29)	0,4%	3,2%
Subventions (D3)	-0,7%	-1,5%
<b>Total des prélèvements nets de subventions</b>	<b>8,6%</b>	<b>13,4%</b>

*Lecture : Ces montants correspondent aux impôts acquittés par les sociétés financières et non-financières.*

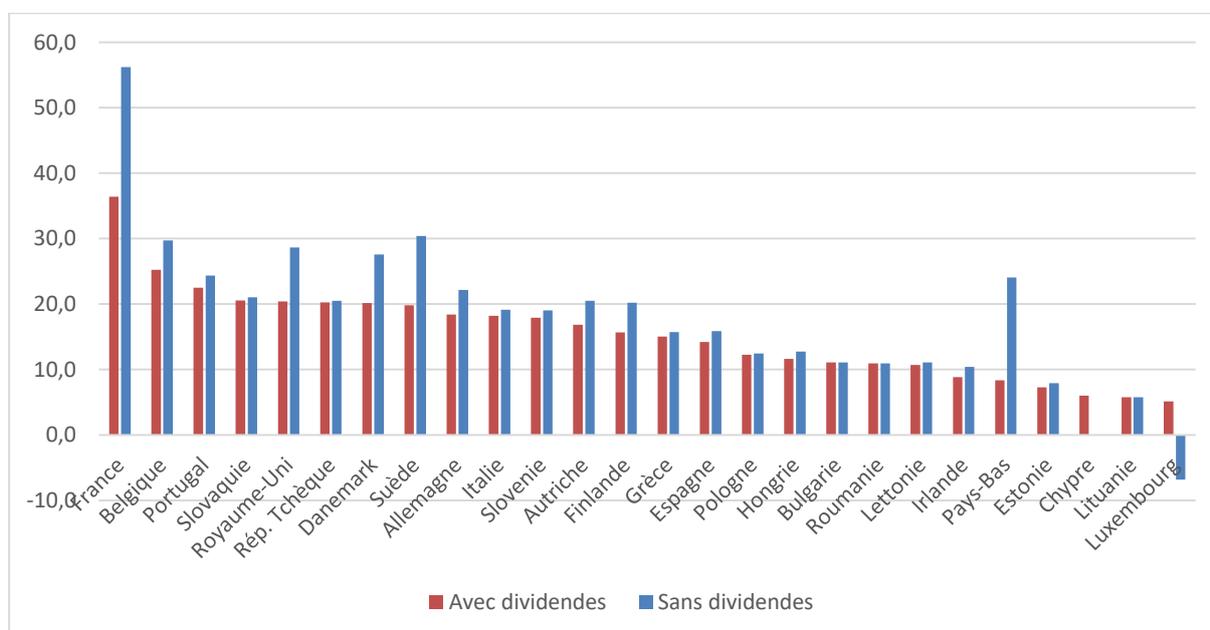
*Source : Eurostat*

27. Il s'agit là cependant d'un exercice compliqué, reposant sur les données de comptabilité nationale reprenant parfois des classifications administratives pas toujours pertinentes d'un point de vue de l'incidence économique (en particulier la distinction entre cotisations sociales salariales et patronales, dont, au moins à long terme, l'incidence économique devrait être identique). Se poserait également la question de l'incidence de la fiscalité indirecte, que la comptabilité nationale choisit de ne pas répartir entre secteurs institutionnels, ménages ou entreprises.

### 1.1.3. Le poids de l'IS dans un indicateur macroéconomique de profits : une notion macroéconomique du taux implicite

28. Les taux implicites macroéconomiques retiennent comme mesure de l'impôt celle de la comptabilité nationale (avec tous les traitements qui en découlent, par exemple sans le diminuer des crédits d'impôts restituables) et, afin de corriger les défauts de l'indicateur précédent décrit dans la section 1.1.2., au dénominateur une reconstitution de l'assiette à l'aide de la comptabilité nationale. Toutefois, il n'y a pas consensus au sujet de la définition de cette assiette. En premier lieu, la prise en compte de l'amortissement du capital pose problème, car sa mesure par la comptabilité nationale (consommation de capital fixe) peut fortement différer de sa mesure en comptabilité privée, présentant notamment une volatilité beaucoup plus faible. Par ailleurs, la question de la prise en compte des éléments financiers, notamment les dividendes perçus, fait aussi débat. La difficulté tient à ce que ces derniers sont souvent exonérés - car leur imposition conduirait à une double taxation dans le cas où l'entreprise qui les verse est déjà à l'imposition sur les profits - mais cependant rarement de façon systématique. Par exemple en France, seuls ceux reçus dans le cadre du régime mère-fille le sont (et même dans ce cas une partie est imposable sous forme de quote-part part pour frais et charges). C'est la raison pour laquelle la Commission européenne (DG Taxud), qui publie chaque année un indicateur de ce type dans sa publication *Taxation Trends*<sup>7</sup> (lien vers l'édition 2019), en produit deux définitions différentes, qui peuvent dans certains cas, dont celui de la France, donner des ordres de grandeur très différents : l'une que la Commission considère comme traditionnelle et dont l'assiette de profit ne comprend aucun dividendes ; l'autre dont l'assiette comprend les dividendes versés par les entreprises non-résidentes. Le graphique 3 présente les taux 2017 :

**Graphique 3 : Taux implicites macro-économiques 2017 estimés par la Commission européenne**



Source : Commission européenne (*Taxation Trends 2019*), données de l'année 2017

<sup>7</sup> Dans le détail, ces taux sont calculés comme le rapport du total d'impôt sur les sociétés payé, pris ici hors crédits d'impôts, et d'un agrégat qui rassemble l'excédent net d'exploitation (ENE) et certains revenus nets de la propriété, notamment les intérêts.

29. Malgré ces limites, ces taux présentent l'immense avantage de reposer sur la disponibilité des données de comptabilité nationale dans un très grand nombre de pays, et ils sont donc particulièrement indiqués en cas de comparaison internationale. Ces données sont cependant à manipuler avec précaution du fait de leur forte sensibilité aux effets de structure entre les différentes économies nationales. Ces taux souffrent par ailleurs des défauts inhérents à toute mesure macroéconomique : ils ne permettent aucun diagnostic précis par catégorie d'entreprises en présentant une situation « moyenne » qui masque l'hétérogénéité des situations, ou, dans le cas du présent rapport, des comportements d'optimisation de l'impôt. Malgré les comparaisons internationales intéressantes qu'ils permettent, ils ne sont donc pas totalement adaptés à notre étude dont l'intérêt porte uniquement sur les multinationales, et ce d'autant moins que la littérature tend à mettre en évidence des variations significatives de taux implicites selon la taille des entreprises (cf. partie 1.3.).

### **1.2.L'approche microéconomique prospective**

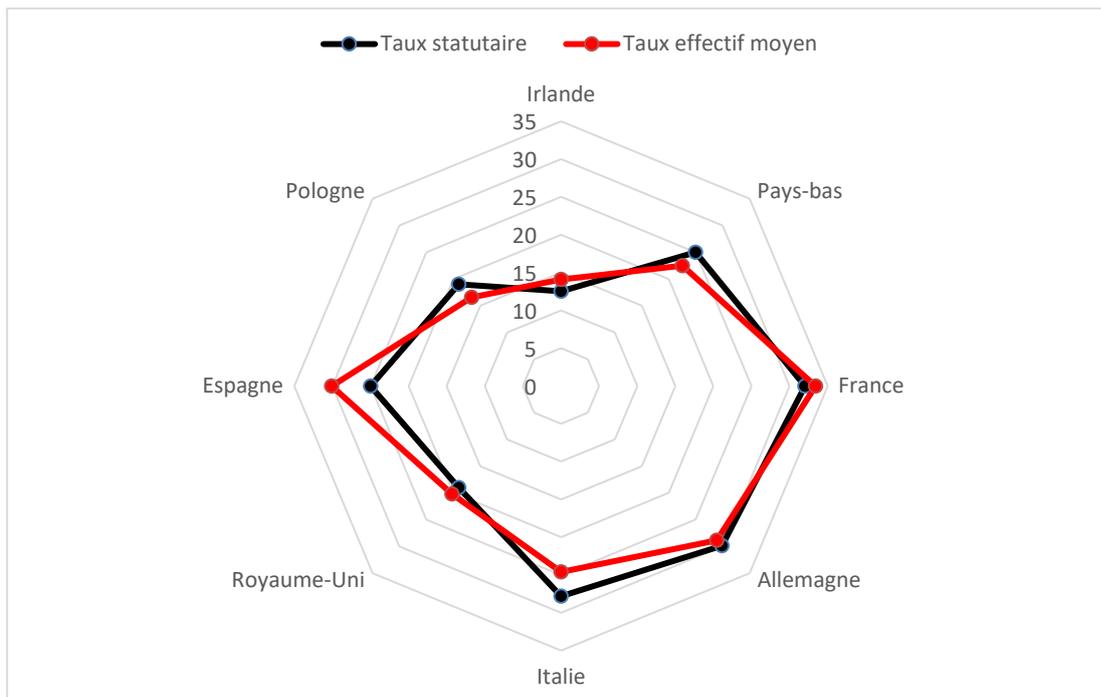
30. Il s'agit de ce que l'on appelle communément les taux effectifs, qui ont été introduits par Devereux et Griffith<sup>8</sup> dans leurs nombreux travaux sur la question de l'impact de la fiscalité sur la localisation du capital productif. Ils ont pour but d'éclairer l'étude des choix d'investissement, et reposent sur la mesure de la différence entre la rentabilité avant et celle après impôt de ces investissements.
31. Deux prises de décisions doivent être selon les tenants de cette approche modélisées séparément : 1) le choix, discret, d'investir ou non dans un pays et 2) conditionnellement au fait d'avoir décidé d'investir dans un pays, le choix du montant d'investissement.
32. L'analyse de ces deux questions nécessite deux outils différents :
- un taux effectif moyen (souvent désigné par son équivalent anglais *effective average tax rate* ou EATR), calculé comme la différence entre les rendements totaux d'un investissement avant et après impôt, et pertinent dans le cas du choix binaire d'investir ou non.
  - un taux effectif marginal (en anglais *effective marginal tax rate* ou EMTR), calculé comme la différence entre le rendement avant et après impôt d'un euro supplémentaire investi, pertinent dans le cas du choix du montant à investir.
33. Il s'agit ici de simuler le calcul réalisé par l'entreprise, ce qui présente un intérêt évident dans le cadre de l'analyse économique. Les limites de cette méthode découlent de ce que, pour prendre en compte l'ensemble des règles d'assiettes, il faut effectuer des hypothèses précises sur, entre autres, la nature des actifs utilisés (afin d'estimer l'impact de leur amortissement), la structure de financement (l'emprunt étant souvent traité fiscalement différemment des fonds propres), etc. De ce fait, cette méthode s'apparente à une approche par cas-type, qui apporte bien des enseignements mais ne peut rendre compte convenablement d'une fiscalité moyenne telle qu'elle s'applique effectivement.

---

<sup>8</sup> En particulier dans les deux articles faisant aujourd'hui référence : « Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals » (1998) et « The impact of corporate taxation on the location of capital: a review » (2002).

34. La Commission européenne, en coopération avec le *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung* (ZEW) produit chaque année une estimation de ces taux effectifs moyens pour les pays de l'Union européenne, en effectuant le calcul à partir d'un cas type d'une grande entreprise non-financière ayant des structures de financement et d'actif considérées comme moyenne<sup>9</sup>. Le graphique 4 ci-dessous compare ces taux effectifs aux taux statutaires pour certains pays.

**Graphique 4 : Comparaison des taux statutaires et taux effectifs moyens en 2019, en %**



Source : données de la Commission européenne et de l'OCDE

35. Cet outil a notamment été retenu par la Commission européenne dans son étude d'impact de la taxe sur les services numériques, afin de comparer la taxation au sein de l'UE des multinationales du numérique des autres multinationales. L'étude d'impact de la Commission européenne obtient une taxation moyenne nettement plus faible pour les premières (9,5 % contre 23,2 %) <sup>10</sup>. Notons que cette différence résulte uniquement du caractère plus favorable pour les multinationales du numérique des règles de fiscalité en vigueur. Leur intensité en actifs immatériels étant nettement supérieur à la moyenne des autres entreprises, elles bénéficient des nombreux avantages fiscaux qui leur sont associés : dépenses (notamment les salaires) immédiatement déductibles – contrairement aux actifs matériels – aides à la R&D, taux réduits sur les revenus de la propriété intellectuelle, etc. Ces estimations ne prennent cependant pas du tout en compte les éventuelles possibilités accrues d'optimisation, pour ce secteur, en termes de localisation des bénéficiaires.

<sup>9</sup> Dans le détail, la commission effectue les calculs pour cinq types d'actifs (immobiliers, intangibles, machines, actifs financiers et stocks) et trois types de financements (réserves, fonds propres et endettement), ce qui représente au total quinze calculs. Le taux moyen, représenté ici, est obtenu en supposant que chaque actif est utilisé de manière identique et que la structure de financement est identique pour chaque actif et suit la moyenne des pays de l'OCDE.

<sup>10</sup> « IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services », Document de travail de la Commission européenne, 2018

### 1.3.L'approche microéconomique rétrospective, les taux implicites

36. Il s'agit de rapporter l'impôt à une assiette plus aisément analysable et plus aisément comparable que l'assiette fiscale, en général une mesure plus économique du profit. Un des nombreux avantages est que cette notion s'appuie sur des données observables dans le passé. On peut en distinguer deux grands types selon le niveau d'agrégation des données utilisées.
37. Les taux implicites microéconomiques mobilisent des données individuelles d'entreprises. Leur immense avantage est donc de pouvoir être déclinés au niveau de chaque entreprise et ainsi de permettre les comparaisons entre différentes catégories d'entreprises. C'est d'ailleurs l'objet de plusieurs travaux effectués au cours des dernières années, dont il est intéressant de dresser un rapide panorama. Trois études sont retenues : une publication de la collection Trésor-éco de 2011 « Le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France », le rapport particulier numéro 3 du CPO publié en janvier 2017 « Toutes les entreprises ont-elles le même taux implicite d'impôt sur les sociétés ? », et un rapport de l'institut des politiques publiques de 2019 « L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs ». Leurs caractéristiques principales sont présentées dans le tableau 2 ci-dessous :

**Tableau 2 : Comparaison des caractéristiques de trois études sur les taux implicites**

	Trésor éco 2011	CPO 2016	IPP
Champ retenu	Redevables de l'IS, secteur non-financier, au régime normal de l'IS et au RSI	triple analyse sociétés/groupes fiscaux/entreprises hors activités agricoles, financières et immobilières	Redevables de l'IS, secteur non-financier, au régime normal de l'IS
définition du numérateur	IS dû avant report net des CI (pour les seules entreprises dont l'ENE est positif) IS dû après reports et net des CI	Principalement IS dû avant reports et brut des crédits d'impôts	IS dû avant report brut CI (pour les seules entreprises dont l'ENE est positif) IS dû après report brut CI IS dû après report net CI
définition du dénominateur	Excédent net d'exploitation	Excédent net d'exploitation	Excédent net d'exploitation
Dimensions étudiées	Taille et secteur d'activité	Taille et secteur d'activité	Taille et secteur d'activité
Année(s) étudiée(s)	2007-2008	2013	2005-2015

Source : études des auteurs, compilations des rapporteurs

38. Une première constatation est que l'intérêt des auteurs se porte sur les comparaisons entre entreprises selon leur taille et leur secteur d'activité. Par ailleurs, ils retiennent tous comme mesure du profit l'excédent net d'exploitation, c'est-à-dire la case GG dans les liasses fiscales. Il présente en effet l'avantage d'être neutre vis-à-vis du mode de financement (par l'endettement ou par les fonds propres), puisqu'il ne tient aucun compte du résultat financier, ainsi que de présenter une interprétation économique aisément compréhensible (il peut être interprété comme le rendement du capital, net de son amortissement). Cela ne veut toutefois pas dire qu'il s'agit du choix à faire en toutes circonstances. La réflexion sur la mesure du profit à retenir doit être menée au cas par cas, en fonction de l'usage que l'on souhaite faire du taux implicite. Par exemple, dans le cas qui nous intéresse particulièrement de l'instauration d'un taux implicite minimal, il pourrait être souhaitable de retenir une mesure s'approchant davantage du résultat comptable des entreprises, plus bas dans la séquence de comptes.
39. Il est naturellement intéressant de comparer les résultats obtenus par les auteurs, notamment du point de vue de la comparaison par taille d'entreprises (les tableaux récapitulatifs de ces études se trouvent en annexe 1). Il n'y a pas de consensus immédiat qui se dégage de ces trois études. Deux d'entre elles, celle de l'IPP et le Trésor-éco, concluent que les taux implicites des grandes entreprises sont en moyenne plus faibles que pour les autres entreprises. Par exemple, dans le cas du Trésor-éco, le taux implicite des grands groupes non-financiers s'établirait à 18,6 %, contre 27,5 % pour l'ensemble du champ, et 28,0 % pour les ETI (pour rappel, ces données datent de 2007) et même 39,5% pour les PME.
40. Par ailleurs, les deux études mettent en évidence le rôle important joué par la déductibilité des intérêts (cf. tableau récapitulatif du Trésor-éco en annexe 1). De manière intéressante, l'étude de l'IPP montre également que, indépendamment du secteur d'activité ou de la taille, une forte part des exportations dans le CA ou une forte part de la propriété intellectuelle dans le bilan plus importante est associée à un taux implicite plus faible.
41. En revanche, le rapport particulier du CPO de 2016 aboutit à une conclusion différente : le taux implicite moyen des grandes entreprises apparaît plus élevé que celui de toutes les autres catégories (micro, PME, ETI). Le rapport lui-même met l'accent sur une différence qui semble décisive : le champ retenu, notamment dans le graphique de conclusion ci-dessous, est celui des entreprises dont le résultat fiscal est positif. C'est une différence nette avec les deux autres études, dont le champ est soit celui des entreprises dont l'ENE est positif, soit l'ensemble des entités, lorsque l'IS retenu l'est après report des déficits passés. Sélectionner les entreprises sur le critère du résultat fiscal positif rehausse mécaniquement le taux implicite agrégé par rapport au critère de l'ENE, et le rapport souligne, en l'illustrant dans le cas des groupes fiscaux (cf. tableau 3 ci-dessous), que cet impact à la hausse beaucoup plus élevé pour les grandes entreprises que pour les autres<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Plus précisément, le rapport se place dans le cas du taux implicite calculé comme l'IS brut avant reports rapporté à l'ENE. Il compare ensuite les résultats obtenus sur le champ des groupes fiscaux avec ENE positif d'une part, et celui des groupes fiscaux avec résultat fiscal positif d'autre part. La deuxième option revient à rajouter les groupes ayant un résultat fiscal positif (donc acquittant un IS avant report) et un ENE négatif, cela augmente donc mécaniquement le taux implicite agrégé.

**Tableau 3 : écart entre les taux implicites selon le champ retenu (redevables dont l'ENE est positif ou dont le résultat fiscal est positif) sur l'année 2013, rapport particulier « Toutes les entreprises ont-elles le même taux implicite d'impôt sur les sociétés ? », 2016**

	Redevables ayant un excédent net d'exploitation positif	Redevables ayant un résultat fiscal positif
<b>Microentreprises bénéficiaires</b>		
Impôt brut avant reports (en Md€)	4,0	4,2
Excédent net d'exploitation (en Md€)	20,0	16,2
Taux implicite d'imposition brute avant reports moyen	20,1 %	26,1 %
<b>PME bénéficiaires</b>		
Impôt brut avant reports (en Md€)	10,3	10,5
Excédent net d'exploitation (en Md€)	41,4	36,1
Taux implicite d'imposition brute avant reports moyen	25,0 %	29,0 %
<b>ETI bénéficiaires</b>		
Impôt brut avant reports (en Md€)	9,1	9,5
Excédent net d'exploitation (en Md€)	44,3	36,9
Taux implicite d'imposition brute avant reports moyen	20,5 %	25,8 %
<b>Grandes entreprises bénéficiaires</b>		
Impôt brut avant reports (en Md€)	8,6	9,4
Excédent net d'exploitation (en Md€)	43,1	27,8
Taux implicite d'imposition brute avant reports moyen	19,9 %	33,7 %
<b>Ensemble des entreprises bénéficiaires</b>		
Impôt brut avant reports (en Md€)	32,0	33,6
Excédent net d'exploitation (en Md€)	148,7	117,1
Taux implicite d'imposition brute avant reports moyen	21,5 %	28,7 %

*Champ : redevables hors activités agricoles, financières, d'assurances et immobilières, France métropolitaine.*

*Source : CPO, d'après données DGFIP bureau GF-3C.*

42. Le rapport général nuance d'ailleurs le diagnostic du rapport particulier en présentant sur un pied d'égalité les résultats sur les deux champs (cf. tableau 4 et 5 ci-dessous) : ENE positif ou résultat fiscal positif, et en étendant la plage temporelle à 2009-2014.

**Tableau 4 : Taux d'imposition implicite des entreprises (impôt avant reports / résultat d'exploitation) par catégorie de taille, sur le périmètre de toutes les entreprises qui paient un IS (résultat fiscal > 0)**

Catégorie d'entreprise	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Microentreprises	19,7%	34,0%	27,0%	27,0%	26,1%	25,7%
PME	24,7%	33,2%	33,3%	33,8%	32,7%	31,0%
ETI	28,1%	29,5%	27,8%	30,0%	30,0%	30,8%
Grandes entreprises	28,1%	31,2%	25,2%	23,9%	29,5%	31,0%

*Source : rapport du conseil des prélèvements obligatoires « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte », 2016*

**Tableau 5 : Taux d'imposition implicite des entreprises (impôt avant reports / résultat d'exploitation) par catégorie de taille, sur le périmètre de toutes les entreprises dont résultat d'exploitation est positif (méthode de la note Trésor de juin 2011)**

Catégorie d'entreprise	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Microentreprises	17,2%	28,8%	22,4%	22,3%	21,3%	20,6%
PME	22,6%	30,7%	30,4%	30,6%	29,3%	27,4%
ETI	23,1%	25,0%	24,2%	25,7%	25,3%	25,7%
Grandes entreprises <sup>46</sup>	19,2%	18,6%	19,6%	19,8%	23,0%	24,3%

Source : rapport du conseil des prélèvements obligatoires « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte », 2016

43. Hors les microentreprises, le taux implicite apparaît clairement décroissant en fonction de la taille si l'on exclut les redevables dont l'ENE est négatif. Par ailleurs, en incluant tous les redevables fiscalement bénéficiaires ce constat reste vrai en moyenne sur l'ensemble de la période
44. Cette revue de littérature permet de confirmer certaines intuitions : l'impôt sur les sociétés, rapporté au résultat d'exploitation, est plus faible pour les entreprises de plus grande taille. C'est la conséquence probable de certaines de leurs caractéristiques économiques, et en particulier du fait qu'elles sont plus fortement endettées, exportatrices et intensives en propriété intellectuelle que les autres.
45. Cela ne permet pas de tirer des conclusions claires quant aux multinationales, bien que certaines caractéristiques soient probablement corrélées avec le fait d'être une multinationale (notamment une grande taille et une activité tournée vers l'exportation pour certaines d'entre elles).
46. Précisons toutefois que l'IPP comme le rapport du CPO insistent beaucoup sur le fait que les catégories de tailles expliquent une faible partie de la variance des taux implicites, et donc qu'au sein de chaque catégorie de très grandes variations de taux subsistent. Plus précisément, l'IPP tente de mettre en évidence dans une étude longitudinale les déterminants des taux implicites et observe que les facteurs usuels n'expliquent que très faiblement les variations de taux implicites<sup>12</sup>.
47. Cette dispersion inexpliquée est une information utile dans le cadre de ce rapport, car elle montre que l'analyse des impacts des deux piliers ne peut se contenter des raisonnements fondés sur des moyennes de taux implicites.
48. Ainsi, la palette des outils permettant de mesurer la fiscalité des entreprises est vaste. Le tableau 6 en dresse un rapide panorama :

<sup>12</sup> Ces facteurs sont notamment le secteur et la catégorie de taille (de façon croisée), le centile de chiffre d'affaires auquel appartient l'entreprise, la part des exportations dans le CA ou celle de la propriété intellectuelle dans le bilan (le détail complet de la modélisation est présenté en annexe). Le diagnostic de l'IPP se fonde sur le fait que le R<sup>2</sup> ajusté de la régression est faible (4,4 % pour la plus complète) et bondit lorsque sont ajoutés les effets fixes sur les entreprises (24,1 %).

**Tableau 6 : Panorama des outils de mesure de l'imposition des bénéfices**

	<i>de jure</i>	<i>de facto</i>	
		<b>rétrospectif</b> (sur données observées)	<b>prospectif</b> (avec hypothèses, sur cas-types)
<b>microéconomique</b> (données individuelles)	taux nominal	taux implicite (ou taux effectif rétrospectif) microéconomique	taux effectif prospectif
<b>macroéconomique</b> (données de comptabilité nationale)		taux implicite (ou taux effectif rétrospectif) macroéconomique	
		mesure du ratio IS/PIB	

49. Ces outils se complètent plus qu'ils ne sont concurrents, en ce sens que les questions auxquelles ils permettent de répondre sont souvent différentes. Par ailleurs, chacun de ces outils souffre de certains défauts et ne permet souvent pas de donner une réponse univoque et définitive ; les analyses alternatives offertes par d'autres outils sont donc souvent les bienvenues.

\* \*

50. La question se pose désormais de savoir quelle mesure mobiliser pour répondre aux questions suivantes, principales interrogations de ce rapport :
51. Premièrement, peut-on quantifier l'impact de l'internationalisation et de la numérisation de l'économie sur l'impôt sur les sociétés ? Cette question sera l'objet de la partie II. La façon la plus naturelle d'étudier cette question semble de pratiquer des comparaisons du poids de l'IS entre différentes catégories d'entreprises, et ainsi que nous l'avons expliqué supra, le taux implicite individuel est particulièrement bien adapté. Il souffre cependant de la difficulté qu'il y a à collecter les données nécessaires. Aussi compléterons-nous son utilisation par celle de plusieurs autres outils ;
52. En second lieu, que peut-on dire de l'impact attendu d'une réforme de la fiscalité internationale ? Dans ce cas, la notion de taux implicite est centrale et constitue le fondement du second pilier. C'est principalement elle que nous utiliserons, non sans avoir au préalable discuté des nombreux enjeux associées aux différentes définitions possibles de ce taux implicite en partie III.

\*  
\* \*

## 2. Que disent les mesures de taux effectif de l'impact de l'internationalisation et de la numérisation de l'économie sur l'IS ?

53. Il convient de distinguer deux problématiques : les effets de l'internationalisation croissante des firmes d'une part et ceux de la numérisation d'autre part, celle-ci se manifestant par l'essor des firmes du numérique, notamment les entreprises de plateforme, mais aussi par un phénomène global se diffusant largement dans les différents secteurs. Les estimations des impacts de ces deux phénomènes se heurtent chacune à des problèmes très spécifiques. Le cas de l'internationalisation sera donc traité en premier, et nous verrons que malgré des difficultés dans l'accès aux données des mesures relativement robustes ont pu voir le jour. Le cas de la numérisation sera traité dans un second temps.

### 2.1. Le cas de l'internationalisation : un sujet d'étude encore récent, mais des résultats déjà probants sur les phénomènes de fuite devant l'impôt

54. La question de l'impact de l'internationalisation de l'économie sur l'IS amène naturellement à chercher à quantifier l'ampleur du phénomène de fuite devant l'impôt défini comme l'optimisation de la localisation des profits en fonction du niveau de taxation dans chaque pays d'implantation d'une multinationale (aussi appelé transfert de profit). Pour pouvoir mesurer ce phénomène, il est alors nécessaire de se poser la question suivante : quelle est l'influence de la fiscalité sur les choix des multinationales concernant la localisation de l'activité et celle des profits (entendus comme base imposable) ? Il est préférable ici de distinguer la question de l'activité de celle des profits. La première est très vaste, complexe à quantifier, et a été traitée dans le premier rapport particulier « La situation des prélèvements obligatoires sur les entreprises en France et chez ses principaux partenaires économiques ». Nous faisons donc le choix de ne pas y revenir ici. En revanche, la question de la localisation des bénéfices gagne à être analysée en détail ici car elle éclaire le débat sur la réforme de la fiscalité internationale. D'une part, la diminution voire la suppression de la fuite devant l'impôt est un objectif majeur du programme *base erosion and profit shifting* (BEPS) en général, et de la réforme actuellement négociée au sein du cadre inclusif de l'OCDE en deux piliers en particulier. D'autre part, cette analyse permettra d'éclairer le débat que nous aurons à conduire dans la dernière partie sur l'estimation du montant du profit relocalisé suite à l'instauration d'un taux implicite minimum dans toutes les juridictions (notamment dans le cadre des évaluations de l'OCDE et du CAE).
55. Dans cette partie seront donc analysées deux grands types d'études : d'une part, celles proposant une estimation globale de la fuite devant l'impôt à l'échelle mondiale, avec souvent, mais seulement dans un second temps, une répartition du montant par pays, dont la France ; d'autre part, une étude du CAE centrée sur le cas français. Ces études sont plus complémentaires que concurrentes et permettront ensemble de dépeindre un tableau assez clair de l'ampleur du phénomène pour la France, malgré la difficulté qu'il y a à établir des chiffres précis en la matière. Dans les deux types d'études, la mesure de la taxation est une question centrale. Dans le premier cas, l'objectif est souvent d'établir un lien empirique entre différentiel de taux et localisation de l'assiette. Dans le second cas, la notion de taux implicite est au cœur de l'étude, puisqu'il s'agit d'une estimation économétrique directe de l'impact d'une variable signalant des pratiques d'optimisation – présence dans un paradis fiscal dans le cas considéré – sur celui-ci.

56. Le FMI dans un article récent réalisé pour le G7<sup>13</sup> a produit une revue de littérature assez fournie. Y sont comparés (cf. tableau 7 ci-dessous) les résultats de plusieurs études réalisant des estimations pays par pays, et usant de deux grands types de méthodes : 1) des élasticités du transfert de bénéfices par rapport aux variations de taux pour deux d'entre elles 2) une rentabilité excessive des multinationales par rapport aux entreprises domestiques dans les paradis fiscaux pour Torslov et al. (2018).
57. Dans le détail, la méthode la plus ancienne et la plus répandue est celle consistant à modéliser la proportion de profit d'un pays donné qui sera transférée comme une fonction linéaire de l'écart entre le taux de ce pays et un taux de référence - souvent le taux moyen mondial, pondéré ou non par le poids de chaque pays. Le taux nominal présente dans ce cadre plusieurs avantages : il peut être comme une bonne approximation du taux marginal du profit, et il est exogène au transfert de profit, à la différence du taux implicite. Cependant, le taux implicite peut permettre de mieux prendre en compte des dispositifs fiscaux de faveur - notamment ceux, pouvant exister dans des pays à faible fiscalité, concernant les multinationales. C'est pourquoi certaines études, et c'est le cas de celle de Clausing (2016) présentée ci-dessous, privilégie son usage malgré l'inconvénient de son endogénéité (les pratiques de transfert de profit ayant une influence sur le taux implicite).
58. La question centrale de ces études est la valeur du paramètre liant la semi-élasticité du transfert de profit au taux de taxation, c'est-à-dire la proportion de l'assiette totale des profits localisés dans un pays qui sera transférée si ce pays augmente son taux d'imposition d'un point.
59. Cette méthode fondée sur l'estimation de la semi-élasticité est mise en œuvre par deux des études recensées par le FMI, chacune ayant ses spécificités<sup>14</sup>. Leur mise en perspective permet au FMI de mettre en évidence la très grande variabilité des résultats obtenus avec cette méthode (cf. tableau 7). Les causes de ces différences sont très nombreuses : la diversité des sources utilisées<sup>15</sup>, celle des spécifications (les variables de contrôle<sup>16</sup> varient d'une étude à l'autre), des hypothèses théoriques sous-jacentes (par exemple, possibilité de transfert de profit entre pays à taxation élevée, ou uniquement à destination des pays à faible taxation) ou encore de la mesure des écarts de taxation.

---

<sup>13</sup> Fonds monétaire international, « Corporate taxation in the global economy », IMF Policy Paper, 2019.

<sup>14</sup> Clausing (2016) s'appuie sur des données individuelles de multinationales américaines et Beer et al. (2019) réalise une méta-analyse portant sur un très vaste échantillon d'études consacrées à la question de la semi-élasticité du profit-shifting à l'écart de taux de taxation entre pays et le reste du monde. Signalons que la variable de taux utilisée par Clausing n'est pas un différentiel, mais simplement le taux de chaque pays.

<sup>15</sup> La méta-analyse de Beer et al. renseigne sur l'influence des choix de modélisation sur la semi-élasticité obtenue. On note en particulier une différence nette entre les estimations fondées sur données microéconomiques et celles fondées sur données macroéconomiques, ces dernières donnant une élasticité plus élevée. Par ailleurs, l'utilisation des taux effectifs par rapport aux taux nominaux ou des taux en niveau par rapport à un différentiel de taux ne semble pas induire de différence significative dans l'estimation de la semi-élasticité.

<sup>16</sup> Ces modèles quantifient l'effet de la variation du taux d'imposition sur le transfert de profit. Les variables de contrôles sont introduites pour capter du mieux possible les effets sur le transfert de profit qui ne sont pas dus à la variation de taux.

60. L'autre étude considérée par le FMI (Torslov et al., 2018) est plus innovante et repose sur l'exploitation des données de l'enquête FATS (*Foreign Affiliates Statistics*, conduite pour la première fois sur l'exercice 2007), qui contient des données sur les filiales des multinationales dans leur différents pays d'implantation<sup>17</sup>. À l'aide de ces données et des comptes nationaux des différents pays, les auteurs produisent une estimation dans les différents pays de la rentabilité (mesurée comme EBE/masse salariale) des filiales de multinationales étrangères d'une part et de celle des entreprises domestiques d'autre part. Le transfert de profit est estimé à partir de la rentabilité excessive des filiales de multinationales. À l'aide notamment de données de balance des paiements, les auteurs reconstituent les pays d'origine de ces profits transférés, permettant notamment une estimation des pertes pour la France.
61. La comparaison des estimations par ces études des pertes d'impôts associées au transfert de profit pour les principaux pays développés est présentée de manière synthétique dans le tableau 7 ci-dessous.

**Tableau 7 : Perte d'impôt liée au transfert de profit pour les pays du G7, en % de l'impôt collecté**

Année des données	Clausing (2016)	Beer, de Mooij, and Liu (2019)	Tørsløv, Wier, and Zucman (2018)
	2012	2015	2015
Canada	...	...	9
France	23	6	21
Allemagne	28	2	28
Italie	16	-6	19
Japon	18	3	6
Royaume-Uni	...	-12	18
United States	26	15	14
<b>Total</b>	<b>20 (pour les pays à fiscalité forte)</b>	<b>2.6</b>	<b>8</b>

Source : auteurs des études, compilation du FMI et des rapporteurs

62. Les estimations des pertes mondiales de recettes varient énormément selon les études : au niveau mondial, elles s'étalent de 2,6 % de l'IS total à 20 % (ce dernier chiffre cependant uniquement sur le champ des pays à fiscalité importante). Pour la France, les pertes de recettes sont évaluées entre 6 % et 23 % des recettes d'IS.

<sup>17</sup> Elle contient en particulier l'EBE et des données sur l'emploi, mais ne contient en revanche aucune information sur la fiscalité.

63. Par ailleurs, de manière plus spécifique au cas français, une étude du CAE<sup>18</sup> a très récemment proposé une utilisation innovante des taux implicites pour réaliser une estimation des pertes fiscales associées au transfert de profit. Cette étude repose sur l'appariement entre les données fiscales des liasses que les entreprises établies en France renseignent et la base de données des liaisons financières (Lifi), et l'utilisation de la présence du groupe dans un paradis fiscal comme proxy de l'optimisation fiscale. Les auteurs établissent une modélisation économétrique mesurant l'effet de la présence du groupe dans un paradis fiscal<sup>19</sup> sur le taux implicite acquitté en France, dont voici dans les grandes lignes les principales caractéristiques : elle est conduite sur la période 2009-2016 avec comme variables de contrôle notamment la taille du groupe en France, la productivité apparente du travail, la part d'actifs immatériels dans le bilan et l'intensité en capital ; la variable à expliquer, le taux implicite, est ici mesurée comme l'impôt dû rapporté au résultat courant avant impôt ; l'effet de la présence dans un paradis fiscal est mesuré à l'aide d'une indicatrice de présence du groupe dans un des 41 pays considérés comme tel<sup>20</sup>. Le principal résultat de l'étude figure dans le tableau 8 ci-dessous.

---

<sup>18</sup> Clemens Fuest, Mathieu Parenti et Farid Toubal « Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ? » Note du Conseil d'analyse économique, n° 54, Novembre 2019.

<sup>19</sup> Ce terme est celui utilisé par les auteurs de l'étude. La liste des paradis fiscaux utilisée est plus large que celle retenue par la commission européenne puisqu'elle comprend aussi Hong Kong et Singapour et d'autres pays européens comme l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

<sup>20</sup> Il s'agit donc d'une liste particulièrement large, comprenant notamment plusieurs pays de l'Union européenne (Irlande, Luxembourg, Pays-Bas), et régulièrement utilisée dans les publications économiques. Elle a été élaborée pour la première dans Hines et Rice (1994) : « fiscal paradise: foreign tax havens and american business », NBER workign paper series, working paper N°3477. Notons que sa liste a été élaborée en prenant le point de vue des multinationales américaines.

**Tableau 8 : estimation de l'impact de la présence dans les paradis fiscaux sur l'impôt sur les sociétés**

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

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

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

Source : calculs du CAE, à partir de Fare et Lifi

65. L'estimation des pertes de recettes fiscales associées à la présence du groupe dans un paradis fiscal – calculée comme l'impôt supplémentaire qui correspondrait à un taux implicite moyen global égal à celui des groupes n'ayant pas de présence dans les paradis fiscaux – est de 4,6 Md€, soit environ 10 % de l'IS. Cependant, ainsi que les auteurs le signalent eux-mêmes, cette étude ne permet pas d'estimer l'ensemble du transfert de profits subi par la France :
- Premièrement car le transfert de profit peut prendre de nombreuses formes n'affectant pas le taux implicite en France : cela peut notamment passer par le jeu des prix de transferts (qui diminuent directement l'assiette par rapport à laquelle le taux implicite est mesuré) ou par l'évitement de l'établissement stable ;
  - Deuxièmement car l'indication de la présence dans un paradis fiscal du groupe n'est sans doute pas complète dans la base Lifi, en particulier en ce qui concerne les groupes étrangers. Cet effet est sans doute d'autant plus important que l'étude estime un effet moyen sur la période 2009-2016 au cours de laquelle Lifi a connu une refonte et s'est considérablement enrichie<sup>21</sup>. Enfin, cet effet, probablement moins bien mesuré pour les groupes ayant leur siège à l'étranger que pour les groupes français – en lien avec un périmètre de groupe plus complet pour ces derniers – pourrait conduire à une sous-estimation des pertes fiscales pour les groupes étrangers, et par suite à un biais dans le partage deux-tiers / un tiers dans la répartition groupes français / groupes étrangers ;
  - Troisièmement, car le transfert de profit ne passe pas nécessairement par des paradis fiscaux, bien que la liste du CAE soit très large.

<sup>21</sup> L'Insee indique en effet dans la documentation associée à la base de données : « Jusqu'en 2011, LIFI reposait principalement sur une enquête annuelle interrogeant des unités légales sur leurs actionnaires et participations. Depuis 2012, l'enquête est remplacée par l'exploitation de données administratives et privées. L'introduction de nouvelles sources de données s'est accompagnée d'une refonte du système d'information LIFI.

LIFI s'est ainsi doté d'un nouvel applicatif et de nouveautés conceptuelles. Depuis le millésime LIFI 2015, les concepts, sources et processus sont pour l'essentiel stabilisés. Le nombre de groupes a augmenté de façon significative (de 53 000 en 2011 à 123 000 en 2015) traduisant un effet qualité de la rénovation menée, et reflétant aussi la tendance actuelle des entreprises à s'organiser en groupes. »

66. Cette estimation du transfert de profit à 10 % de l'IS total malgré de nombreux biais négatifs est ainsi plutôt cohérente avec les estimations des études globales présentées ci-dessous. Cette confirmation au premier ordre par une étude à la méthodologie entièrement différente apporte ainsi davantage de robustesse aux résultats.
67. Précisons cependant, et cela vaut pour toutes les études précitées, qu'elles ont été réalisées sur des données datant d'avant la baisse du taux de l'IS, entamée à partir de 2017 et amplifiée depuis avec une baisse programmée jusqu'en 2022. L'application du taux de 25 %, en 2022 devrait mécaniquement réduire le profit transféré hors de France (même si des baisses surviennent au même moment dans de nombreux autres pays, baissant ainsi également le taux moyen mondial). Par ailleurs, ces estimations datent d'avant la montée en puissance des mesures BEPS, ou d'avant la réforme fiscale américaine *tax cut and jobs act* de 2017. Il est pour l'instant difficile de dire si ces dernières ont eu un impact significatif.
68. Ces éléments obtenus à partir de la notion centrale du taux implicite permettent de conclure que le transfert de profit subi par la France n'est pas négligeable, et c'est là une information importante en vue de l'évaluation de la réforme de la fiscalité internationale. C'est naturellement un élément contribuant à rendre le pilier I favorable à la France (si l'on se place du point de vue de l'assiette taxable). Mais c'est aussi un facteur important dans le cadre du second pilier, car celui-ci aura en effet pour conséquence indirecte de réduire les écarts de taux de taxation entre les différents pays et donc de réduire l'ampleur du profit transféré hors de France. Au vu des ordres de grandeur constatés concernant ce dernier, la quantification de cet effet indirect revêt une grande importance. La discussion qui vient d'être menée permettra de commenter plus précisément les estimations réalisées notamment par l'OCDE (cf. partie 5.3.1.).

\* \*

## **2.2. Le cas de la numérisation : un phénomène qui touche toute l'économie**

69. Les entreprises numériques, dont les méthodes d'optimisation fiscale ponctuent régulièrement les journaux, sont à l'origine de la volonté publique d'adapter les systèmes de taxation. Il est toutefois très complexe de définir le périmètre des entreprises du numérique, comme l'analyse en détails le rapport particulier n° 3. Ces entreprises se caractérisent plus par leur manière d'opérer et les outils qu'elles mobilisent que par ce qu'elles vendent. Les entreprises du numérique se retrouvent en effet dans la plupart des secteurs d'activité. Dès lors qu'une définition précise de leur activité ne permet pas de circonscrire ces entreprises, il apparaît très difficile de distinguer une entreprise numérique et une entreprise non-numérique. Utiliser l'organisation de l'entreprise ou l'intensité de son utilisation en technologies de l'information et communication pour séparer les entreprises numériques des autres semble également inextricable. De fait la numérisation de l'économie affecte toutes les entreprises, même celles que tout un chacun classerait comme non-numérique.
70. En outre et comme le souligne Fuest et al. (2019), les problèmes liés à l'évitement fiscal découlant des modèles d'entreprises utilisant intensivement des actifs incorporels ne se limitent pas aux entreprises numériques, mais en touchent de nombreuses autres. Bien sûr ils y sont plus présents dans une entreprise du numérique car la valorisation des entreprises largement numérisées s'appuie fortement sur l'actif immatériel que sont les données. Enfin le risque de concentration lié au modèle d'affaires des entreprises numériques, qui peut entraver la concurrence et induire des bénéfices très élevés, rend la recherche de montages fiscaux complexes plus rentable pour ce type d'entreprises.
71. Empiriquement et même si la quantification reste difficile, il semble bien que les entreprises du numérique présentent un taux d'imposition plus faible.

72. Ainsi une évaluation de la fiscalité pour les « modèles d'affaires » spécifiques, à travers leurs caractéristiques économique-financière (prépondérance des actifs intangibles, très intenses en propriété intellectuelle et en R&D) est effectuée par la Commission Européenne. Il s'agit d'une méthode par cas-type mise en place dans le cadre de son étude d'impact du projet de taxe sur les services numériques européenne (cf. 1.2). Il ne s'agit là que d'une approche stylisée, qui ne prend pas en compte beaucoup d'autres facteurs potentiels favorisant les multinationales du numériques, et notamment l'évitement de l'établissement fiscal dans des pays à fiscalité élevée. Le taux d'imposition des entreprises numériques s'établit entre 8,5% et 10,1 % selon le modèle d'affaires, tandis que les entreprises traditionnelles, ce taux est entre 20,0 % et 23,2 %.
73. Dans l'attente d'une solution pérenne comme la réforme BEPS, une taxe sur les services numériques peut corriger certains comportements d'évitement fiscal. Cette taxe semble également avoir un rôle important pour faire avancer les négociations et montrer la détermination des États à régler ce problème. Toutefois et comme le rappelle Fuest et al. (2019), elle peut induire quelques distorsions quand elle porte sur le chiffre d'affaires (et donc indépendamment des bénéfices réalisés), et une éventuelle double taxation. Enfin l'incidence de cette taxe peut poser problème si l'entreprise la répercute sur fournisseurs ou consommateurs, même si le véritable problème à résoudre n'est pas dans ce cas la taxe elle-même, mais plutôt le manque de concurrence qui induit ce défaut de fonctionnement du marché.

\* \*

74. En conclusion, il apparaît que ces grandes tendances des économies à l'échelle mondiale que sont l'internationalisation et la numérisation ont un impact sur notre système fiscal, qui reste toutefois très difficile à quantifier. Il faut toute la palette des outils de mesure présentés dans la première partie pour dégager des conclusions plus robustes : le transfert de profit est très probablement un phénomène significatif au niveau mondial, et en particulier pour la France. Par ailleurs, la numérisation de l'économie crée des tensions sur les systèmes fiscaux actuels. Enfin, cette mobilité des profits, dont on vient de voir qu'elle était significative, est un ingrédient de plus à la concurrence fiscale internationale, dont nous avons pu voir en partie I une illustration par la tendance générale et durable à la baisse des taux.

\*  
\* \*

### **3. La réforme de la fiscalité internationale : présentation et enjeux spécifiques liés à la mesure des indicateurs au cœur de la réforme**

75. Une présentation de la réforme et des deux piliers sur lesquels elle s'appuie a déjà été réalisée dans le rapport particulier numéro 2. Il ne s'agit pas ici de reproduire cet exercice mais de le compléter en analysant les multiples options qui s'offrent aux négociateurs dans la détermination des différents paramètres, avec, s'agissant du second pilier, des conséquences très directes de la définition des taux effectifs retenue. Cette analyse se propose d'être principalement qualitative dans un premier temps, les illustrations quantitatives dans le cas de la France étant développées dans la dernière partie.
76. Plus précisément ce sont deux notions au cœur de la réforme qu'il convient d'analyser en détail : le concept de surprofit sur lequel repose le pilier 1, et la notion de taux implicite, centrale dans le cas du pilier 2.

#### ***3.1. Le concept de surprofit, central s'agissant du pilier I, et les différentes modalités de répartition des droits à taxer***

77. Le pilier 1 a pour objectif, pour certaines catégories de multinationales, de réallouer les droits à taxer d'une fraction de ce que les architectes de la réforme appellent le surprofit, et qu'ils opposent au profit routinier.
78. L'objectif ici n'est pas de revenir sur la philosophie générale de la réforme, déjà exposée dans d'autres rapports particuliers, mais plutôt d'interroger les détails de la définition de l'assiette et du mécanisme de répartition.
79. En ce qui concerne l'assiette, le scénario central serait de retenir une fraction du profit consolidé du groupe excédant un certain pourcentage du chiffre d'affaires consolidé. Nous pouvons déjà noter qu'un tel dispositif peut inciter certains groupes perdants avec cette réforme<sup>22</sup> à absorber des groupes moins profitables (au sens du profit rapporté au chiffre d'affaires). Par ailleurs, il faut être attentif au fait que certaines définitions de l'assiette pourraient induire ou accentuer des biais indésirables. Ce serait le cas par exemple avec une assiette nette des frais financiers (comme le résultat net) qui induirait un biais en faveur de l'endettement. Ce serait aussi le cas d'un mécanisme ne prenant pas en compte le « surprofit négatif », qui défavoriserait les modèles d'activités les plus cycliques et les plus risqués, ou qui les exposerait davantage au nouveau dispositif, à profit intertemporel donné.
80. En ce qui concerne le mécanisme de répartition, il doit nécessairement être composé d'une clef de destination, déterminant comment répartir l'assiette à réallouer, et d'une clef de source, fixant la façon dont cette assiette est prélevée. Les deux appellent des commentaires :

---

<sup>22</sup> Ce n'est pas le cas de tous les groupes concernés : puisque la réforme ne fait que réallouer une partie de l'assiette imposable, certains groupes pourraient être amenés à voir leur impôt diminuer si les pays dans lesquels l'assiette est allouée ont des taux plus faibles que ceux dans lesquels elle est prélevée.

81. Concernant la clef de destination, la possible divergence de vue entre pays développés et en développement sur les facteurs à prendre en compte pour définir cette clef de destination représente un défi important : les ventes aux consommateurs ou les actifs incorporels seraient en effet plutôt favorables aux pays développés, tandis que l'emploi serait plutôt favorable aux pays en développement. Toutefois, les négociations concernant la définition de cette clef semblent être avancées sur le plan théorique, bien que la mise en œuvre suscite encore des questions : chaque pays devrait se voir attribuer la fraction égale à celle des ventes finales (c'est-à-dire aux consommateurs) de la multinationale réalisées dans son pays – avec, dans le cas des entreprises numériques, une définition particulière du lieu de vente. Le principal défi lié à cette définition sera sans doute sa mise en œuvre, l'information liée au lieu de consommation finale pouvant être compliquée à obtenir (pour ne citer qu'un exemple, de nombreux circuits de distribution passent par des centrales d'achats localisées dans des pays intermédiaires).
82. La clef de source soulève d'autres types de question, la principale étant sa définition précise, et il ne semble pas qu'elle soit tranchée à ce stade des négociations. Schématiquement, deux grands types d'option sont envisageables : faire dépendre la clef du profit réalisé dans chaque pays d'activité de la multinationale, ou du surprofit mesuré pays par pays (alors que la définition première est appréciée au niveau du groupe dans son ensemble). Le détail de ce que pourraient être les formules de ces deux clefs potentielles est présenté en annexe 2. Une clef dépendant du surprofit concentrerait naturellement les pertes d'assiette fiscale sur un plus petit nombre de pays.

### **3.2. La notion de taux implicite retenue dans le second pilier**

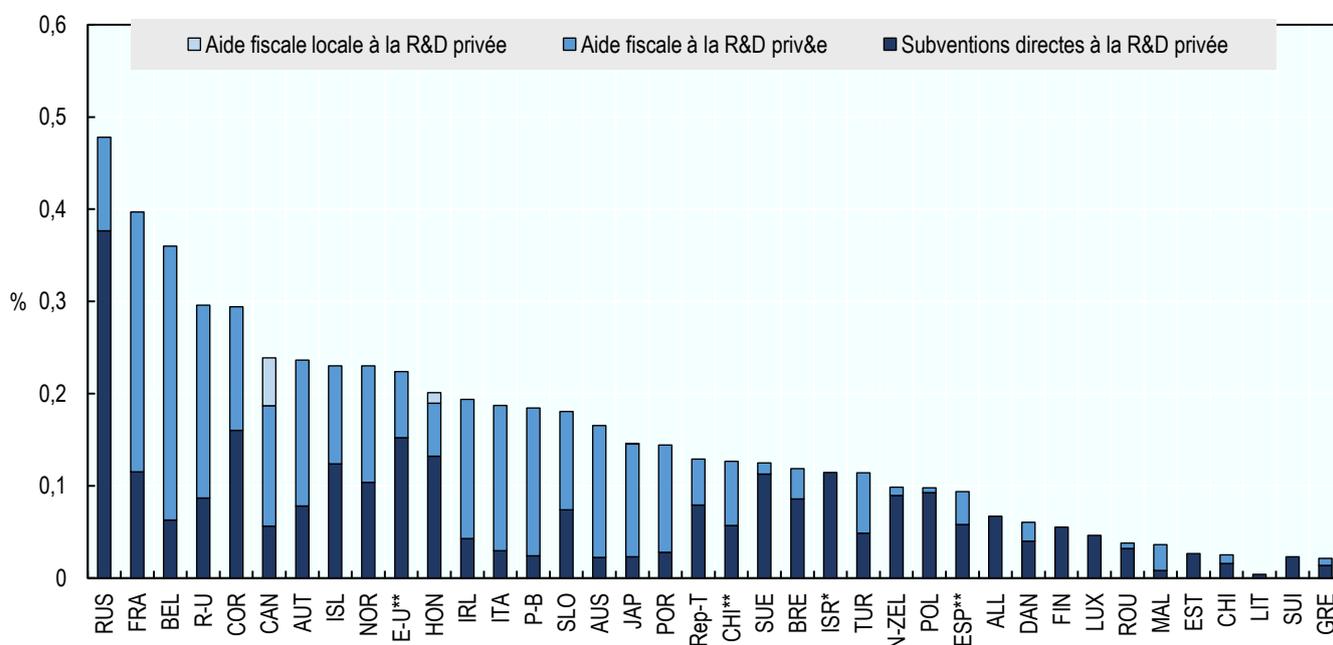
83. Le pilier 2 consiste en l'instauration d'une taxation minimale des multinationales, qui dépasserait les différences d'assiettes à travers le monde en appliquant ce minimum à une mesure du bénéfice, qui soit commune et plus économiquement fondée. Pour être tout à fait exact, il s'agit d'un taux implicite. Ainsi que cela a été discuté en partie II, les options pour la définition du numérateur (mesure de l'impôt) comme du dénominateur (mesure du profit) sont nombreuses.

#### **3.2.1. La mesure de l'imposition**

84. L'imposition des bénéficiaires est une notion large que la réforme devra préciser. On se propose ici de présenter les principaux enjeux de la réforme, dont les impacts seront évalués dans le cas de la France – dans la partie 5.
85. La première question est naturellement celle du périmètre des impôts à retenir. Dans une majorité de pays, l'imposition ne touche pas directement le résultat comptable de l'entreprise, celui-ci étant très souvent retraité de nombreux éléments comptables (le cas le plus courant étant le retraitement des dividendes mère-fille). Et au-delà, de nombreux impôts, au sein de la famille des impôts de production, reposent sur des soldes intermédiaires à différents niveaux du compte de résultat : c'est le cas de la CVAE en France (qui repose sur la valeur ajoutée, et qui en 2018 représentait 14,2 Md€, soit 52 % de l'IS net des crédits d'impôts) ou de la *Gewerbesteuer* allemande (qui repose largement sur le résultat d'exploitation et représente 51 Md€ en 2018, soit un montant de 41 % supérieur à celui de l'IS allemand). La question du périmètre des impôts n'est pas aisée à trancher, entre la nécessité d'avoir des bases comparables entre États, et celle de circonscrire à la notion d'impôts frappant les profits, agrégat comptable le plus aisément transférable d'une juridiction à une autre. Ainsi, certaines pratiques d'optimisation interviennent plus bas dans le compte de résultat que la valeur ajoutée (rémunération des incorporels, charges financières, etc.), tandis que la pratique des prix de transferts peut déjà modifier un agrégat comme la valeur ajoutée.

86. La deuxième question est celle du traitement des crédits d'impôts. Assez peu répandus à travers le monde, ils jouent un rôle significatif dans le système fiscal français, notamment du fait de l'importance du crédit d'impôt recherche (CIR). Un des arguments pour leur non-prise en compte est l'absence de lien direct entre leur sous-jacent et celui de l'impôt sur les bénéfices<sup>23</sup>.
87. Si le cas du CICE est assez facilement tranché puisqu'il sera éteint, ou quasiment, au moment de la réforme suite à sa transformation en allègements de cotisations au 1er janvier 2019, celui du crédit d'impôt recherche – qui minore l'impôt sur les sociétés de 6,5 Md€ - 2019 est plus épineux. En effet, l'immense majorité des pays subventionne la R&D afin d'internaliser ses externalités positives, et ces aides prennent des formes très diverses. Le tableau ci-dessous, issu de la publication *Corporate tax statistics* de l'OCDE permet d'apprécier l'importance relative dans chaque pays des subventions et des aides fiscales à la R&D, la France se classant en deuxième position. Elle occupe la même place en ce qui concerne les seules aides fiscales (locales et nationales).

**Graphique 5 : Mode de financement des subventions à la R&D par pays**



Données 2017, source OCDE

88. De manière générale, il semble raisonnable de traiter les différentes formes d'aides financières à la recherche et développement de façon identique, qu'il s'agisse de crédits d'impôt sur les sociétés ou de subventions directes. En outre, l'intégration du crédit d'impôt dans la mesure de l'impôt payé risquerait de déplacer la concurrence fiscale vers les incitations à la recherche et développement, et de créer de mauvaises incitations sur la forme que prennent certaines aides, fiscale ou subventionnelle, pour des raisons non économiques mais entièrement liées à la contrainte exercée par le second pilier.

<sup>23</sup> C'était notamment le cas du CICE, pour lequel le lien était uniquement administratif puisque son assiette était la masse salariale et donc sans lien avec le profit.

89. La troisième question cruciale est celle du report des déficits. Il s'agit d'un point dont l'importance sera renforcée par la crise économique actuelle. Bien que l'incertitude soit très grande concernant sa durée et son ampleur, il est possible que de nombreuses multinationales essuient des pertes importantes. Dans l'optique d'une introduction de la réforme dans un délai rapproché, le traitement de ces déficits passés potentiellement massifs pourrait devenir un enjeu majeur.
90. Un tel dispositif de prise en compte des reports se justifierait principalement pour assurer l'équité entre des modèles d'affaires plus ou moins sensibles à la conjoncture ou plus ou moins risqués. Ne permettre aucun report favoriserait en effet les entreprises dont les bénéfices sont plus lisses : sans possibilité de report des déficits, une entreprise réalisant successivement deux investissements risqués, rapportant respectivement -10 et +20, serait au total plus taxée que sa concurrente ayant réalisé deux investissements plus sûrs produisant chacun +5 de revenus, pour un profit total identique. Cela créerait donc une désincitation à effectuer des investissements risqués (ou une incitation pour les entreprises à se regrouper dans de grands conglomérats afin de mutualiser leurs risques). Dans la même idée mais de manière plus générale, il est légitime de se poser la question du report des profits surtaxés (c'est-à-dire du fait qu'une imposition passée à un taux supérieur au taux minimal puisse compenser un taux d'imposition inférieur au taux minimal une année donnée). Certains des arguments favorables au report des déficits s'appliquent également ici, notamment le fait d'éviter une incitation au regroupement entre multinationales.

### 3.2.2. La mesure du profit

91. Les présentations usuelles de l'imposition des revenus de l'entreprise décrivent deux objectifs entre lesquels il est nécessaire d'arbitrer : i) reposer sur une assiette la plus près possible du résultat des entreprises, représentant la profitabilité après rémunération des facteurs de production et déduction des charges nécessaires à la production (c'est-à-dire au plus bas dans la séquence de comptes), et ii) offrir une assiette se prêtant peu aux manipulations comptables permettant l'optimisation fiscale et le transfert de profit (c'est-à-dire le plus haut possible dans les comptes). Or, avec une réforme telle que celle du pilier II qui prévoit qu'à tous les profits où qu'ils se trouvent dans le monde soit appliqué un taux minimal, les deux objectifs ci-dessus deviennent alignés. Car si du point de vue de la répartition par pays d'activité les soldes les plus bas du compte sont plus aisément manipulables, en revanche si l'on s'intéresse à l'assiette mondiale consolidée, ils deviennent plus robustes (ils souffrent en effet moins que les soldes plus agrégés, comme le chiffre d'affaires ou la valeur ajoutée, des possibilités de manipulation qui existent quant à la façon d'enregistrer certaines opérations). La philosophie de la réforme devrait être par conséquent de choisir une assiette commune, qui se rapproche le plus possible du profit dans son sens comptable et qui tient le moins compte possible des particularités nationales dans les règles d'assiette.
92. Il n'est cependant pas possible de retenir simplement le résultat net comptable avant impôt sur les bénéfices, un certain nombre de retraitements propres à la logique fiscale semblent nécessaires. L'exemple le plus évident est celui des dividendes versés entre entreprises d'un même groupe, pour lesquels si aucun retraitement n'était effectué il existerait évidemment un risque de taxation en cascade. Or éviter la double taxation est un des objectifs principaux des conventions fiscales internationales. Ainsi, dans la plupart des régimes fiscaux, les versements de dividendes entre sociétés sont largement exonérés (par exemple, dans le cas du régime mère-fille dans l'Union européenne). Dans le même esprit, la Commission européenne, dans son calcul des taux implicites macroéconomiques (cf. I.2), présente deux versions : l'une avec une mesure du profit comprenant l'ensemble des dividendes, et une autre les excluant totalement. Par ailleurs, il n'est pas désirable d'introduire ou d'accentuer le biais en faveur de l'endettement au détriment du financement par capitaux propres : l'assiette retenue ne devrait donc pas être diminuée des taux d'intérêts versés par le groupe.

### 3.3. Bilan

93. Il ressort de cette analyse la difficulté de cerner précisément les notions au centre de la réforme, les limites qu'il y a à les considérer isolément. En creux, cela souligne les potentielles limites d'une telle réforme, qui ne résoudra peut-être pas d'un coup la concurrence fiscale visant à attirer l'activité. Cette analyse, ainsi que le rapport particulier n°1 le montre très bien, pourrait au moins en partie se reporter sur d'autres déterminants de l'installation (coût du travail, fiscalité indirecte, environnement réglementaire, etc.). Il s'agit naturellement d'une limite à garder à l'esprit, mais deux arguments forts peuvent être évoqués pour contrebalancer cette critique : premièrement, il est possible qu'une partie de ces reports se fassent sur des dimensions potentiellement plus favorables à la croissance, comme la qualité de la main-d'œuvre (via l'éducation ou la formation) ou encore l'efficacité de l'environnement administratif ; en second lieu, cette réforme peut être vue comme une première brique, sur laquelle les pays du cadre inclusif (plus de 140) pourraient bâtir d'autres réformes plus vastes encore. C'est également pourquoi, en raison des limites pratiques au cadre théorique développé pour les piliers I et II, que les négociations sont intenses sur les paramètres ou sur le champ d'application. Au vu des limites évoquées dans cette partie, on comprend aisément que, dans le cadre du pilier I, seule une fraction des surprofits identifiés puisse donner lieu à une rerépartition suivant la clé de destination ; et dans le cadre du pilier II, pourquoi le taux minimum retenu ne doit pas être trop bas.

#### **4. Comment estimer les conséquences des différentes options de réforme de la fiscalité internationale ?**

94. Usuellement, deux grandes familles d'estimations sont distinguées : les approches statiques, qui consistent à appliquer de nouvelles règles possibles à un monde où les comportements sont inchangés, et les approches dynamiques, qui ambitionnent de modéliser les réactions des agents économiques aux nouvelles règles, qu'il s'agisse des entreprises multinationales et/ou des États.
95. Les deux méthodes nécessitent la manipulation de données de nature différentes et un niveau de modélisation différent. Dans le premier cas, il s'agit de connaître de façon la plus détaillée possible le monde en un instant précis (en l'espèce, le détail de l'activité par pays et la localisation précise des profits de chaque multinationale concernée), c'est-à-dire de collecter des données au niveau individuel des multinationales, et avec la possibilité de les ventiler également par pays où la multinationale est présente, dans une approche in fine très « comptable ». L'approche dynamique, à l'inverse, repose sur la quantification des effets des variables entre elles (par exemple l'effet des variations de taux effectifs sur la localisation des profits ou de l'investissement productif) ; cela passe souvent par une analyse diachronique et requiert donc des données cohérentes sur longue période. Ces séries temporelles sont naturellement compliquées à collecter, mais à l'inverse il est possible de diminuer l'exigence du niveau de détail : des conclusions intéressantes peuvent être tirées de l'étude des liens entre variables à un niveau relativement agrégé à travers un modèle qui prendrait en compte non seulement les liens comptables existant entre variables, mais également les changements de comportements. Estimer le comportement des entreprises est alors la difficulté principale.

\* \*

96. L'objectif de cette partie est de discuter quels types d'estimations sont réalisables pour chaque pilier, et avec quels types de données ou de modèle. Il sera tout d'abord discuté des approches statiques de chaque pilier, avant d'analyser les raisons pour lesquelles il n'est pas possible de produire des approches dynamiques dans le cadre de ce rapport. Enfin, une brève présentation des données utilisables sera effectuée.

##### **4.1. L'estimation du pilier 1 pour la France nécessite des données précises et très vastes**

97. Dans ce rapport, nous modélisons le pilier 1 sous la forme d'un simple mécanisme de réallocation d'une fraction du surprofit consolidé des multinationales. Dans sa communication officielle, le cadre inclusif évoque des dispositifs annexes<sup>24</sup> qui sont ici négligés. En particulier, il est question d'un nexus<sup>25</sup> spécifique : l'allocation au pays de marché ne s'appliquerait pour une multinationale donnée que dans les pays où son activité excède un seuil défini.

---

<sup>24</sup> OCDE (2020), *Déclaration du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20 relative à l'approche en deux piliers visant à relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – janvier 2020*, Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20, OCDE, Paris. [www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/declaration-cadre-inclusif-sur-le-beps-janvier-2020.pdf](http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/declaration-cadre-inclusif-sur-le-beps-janvier-2020.pdf), annexe 2.

<sup>25</sup> C'est-à-dire un droit à taxer.

98. Dans le cadre de ce rapport nous ne ferons donc qu'une estimation d'une version simplifiée et stylisée de la réforme, comme c'est le cas dans les modélisations effectuées jusqu'à présent par l'OCDE et le CAE (cf. partie 5)<sup>26</sup>.
99. Le tableau 9 ci-dessous récapitule les données nécessaires à une estimation statique du pilier 1, étant entendu que celles-ci doivent être collectées au niveau de chaque multinationale concernée :

**Tableau 9 : Détail des données nécessaires à une estimation statique**

Variables à estimer	Données nécessaires (dans le cas d'un scénario central)	Commentaires
Fraction des profits mondiaux soumis à réallocation	Profit consolidé mondial CA consolidé mondial	Dans le cas de groupes seulement partiellement concernés par le pilier 1 (par exemple dont une partie seulement de l'activité serait <i>consumer facing</i> ), il faut reconstituer ces données pour la partie concernée.
Part de ces profits à prélever dans chaque pays	Profits déconsolidés au niveau de chaque pays CA déconsolidés au niveau de chaque pays	
Part de ces profits à réallouer dans chaque pays	CA (hors intra-groupe) au niveau de chaque pays Nombre d'utilisateurs au niveau de chaque pays, dans le cas des entreprises numériques	

100. Un chiffrage statique complet nécessite donc de connaître avec un niveau de détail relativement fin (a minima chiffre d'affaires intra et hors groupe et profit) les comptes des multinationales dans chacun des pays où elles interviennent. On remarque par ailleurs que des données strictement françaises, comme par exemple les liasses fiscales transmises à l'administration pour l'établissement de l'IS à payer, ne permettent pas de fournir l'ensemble de l'information nécessaire.
101. Notons par ailleurs que la donnée du CA déconsolidé au niveau de chaque pays n'est qu'un proxy pour estimer la répartition mondiale des ventes finales du groupe, du fait de la présence de distributeurs intermédiaires.

<sup>26</sup> L'OCDE ambitionne cependant dans les versions prochaines de ses estimations de prendre en compte les autres dimensions du pilier 1, et notamment le *nexus*.

#### 4.2. L'estimation statique du pilier 2 laisse plus de marges de manœuvre

102. Dans les dernières communications du cadre inclusif, le pilier II repose sur un ensemble de quatre règles. La plus importante de ces règles semble être la règle d'inclusion du revenu, qui instaure un taux d'imposition implicite minimal à payer par l'entité mère de la multinationale (soit sous la forme *jurisdiction blending*<sup>27</sup>, soit sous la forme *global blending*<sup>28</sup>). Deux autres (règle de substitution et règle relative aux paiements insuffisamment imposés) sont considérées comme venant en soutien de la règle d'inclusion, pour s'assurer que l'ensemble des profits sont bien taxés à un taux minimum. Enfin, la règle d'assujettissement à l'impôt est négligée. Dans ce rapport, le pilier II est donc modélisé sous la forme d'une simple règle d'inclusion, dont l'application est supposée totale.

103. Le tableau 10 ci-dessous récapitule les données nécessaires à une estimation statique du pilier II :

**Tableau 10 : Détail des données nécessaires à une estimation statique**

Variables à estimer	Données nécessaires (dans le cas d'un scénario central)	Commentaires
Taux implicite dans chaque pays (scénario <i>jurisdiction blending</i> )	IS payé dans chaque juridiction Mesure du profit dans chaque juridiction	La définition précise de l'impôt payé et de la mesure de profit retenue n'est pas encore déterminée. À ce stade, une estimation des différents scénarios requiert donc un accès à des données comptables très détaillées.
Taux implicite au niveau mondial (scénario <i>global blending</i> )	IS payé par l'ensemble du groupe Mesure du profit mondial consolidé	

<sup>27</sup> Cette option consisterait à établir un taux d'imposition implicite minimal dans chaque pays d'activité d'une multinationale, en ne consolidant les résultats qu'au niveau national.

<sup>28</sup> Cette option consisterait à établir un taux d'imposition implicite minimal au niveau de l'activité globale d'une multinationale, sur ses résultats consolidés au niveau mondial.

104. L'évaluation statique de l'impact du pilier 2 pour la France<sup>29</sup> requiert donc nettement moins de données que pour le pilier 1, car seuls les comptes des multinationales ayant leur siège en France sont nécessaires pour connaître l'incidence budgétaire sur les comptes publics de la France. Par ailleurs, il est notable que dans le cas d'un scénario par juridiction (*jurisdiction blending*), des calculs indépendants puissent être menés dans chacune d'entre elles. Enfin, la mobilisation de données spécifiquement françaises – les données fiscales des entités établies en France – peut permettre d'estimer les conséquences du pilier II sur les entités localisées en France, qu'elles soient affiliées à un groupe ayant son siège en France ou dans un autre pays<sup>30</sup>. Car au-delà de l'impact budgétaire pour nos comptes publics, un autre point d'intérêt est de connaître les montants d'impôt supplémentaires à acquitter par des entreprises établies en France, que ce soit à la France ou à un état tiers.

### **4.3. La réalisation d'une estimation dynamique est hors de portée de cette étude**

105. Trois principales questions sont liées à la modification des comportements des agents induite par la réforme, questions qui doivent être traitées séquentiellement :

106. Dans quelle mesure les entreprises multinationales adapteront-elles leurs comportements de transfert de profit ? Cette question nécessite une vaste collecte de données ad hoc – collecte trop coûteuse pour être réalisée dans le cadre de ce rapport. Il existe cependant une littérature qui commence à être un peu fournie sur le sujet (notamment les études de l'OCDE ou celle de Torslov et al. discutées au 2.3.) qui pourra être mobilisée pour fournir quelques illustrations quantifiées (cf. infra) ;

107. Quelles seraient la nature et l'ampleur de la réaction des États en matière de réforme de la fiscalité des bénéficiaires. Cette question prend toute son importance dans le cas du pilier II. L'instauration d'un taux implicite minimal et surtout le fait que le supplément d'impôt soit versé au pays de siège crée une forte incitation pour les pays à faible fiscalité accueillant des filiales de multinationales étrangères à augmenter leur imposition au niveau du taux minimal. Cela permettrait en effet de récupérer le surplus d'impôt que les filiales étrangères auraient de toute manière à acquitter. Cela peut cependant s'accompagner d'effets moins désirables (imposition plus élevée des entreprises locales, par exemple) et nous verrons dans la dernière partie que les choix de modélisation diffèrent selon les estimations (notamment celles de l'OCDE et du CAE) ;

108. Enfin, quelles sont les conséquences de cette hausse de fiscalité (y compris adaptation du transfert de profit) dans les décisions d'implantation du capital productif, et plus généralement à quel impact doit-on s'attendre dans le nouvel équilibre sur la production, les salaires ou les prix ? Une réponse un tant soit peu précise à cette question nécessiterait la construction d'un modèle théorique, ce qui demande beaucoup d'investissement en termes de conception, et son calibrage à l'aide de nombreuses données difficiles à obtenir et un temps nécessaire conséquent pour vérifier la robustesse du modèle et son adéquation avec les faits observables.

109. Enfin, la nature et l'ampleur de la réaction des États en matière de réforme de la fiscalité des bénéficiaires. Une telle réaction étant plus probable dans le cas du pilier II, notamment de la part des juridictions dont les taux d'imposition sont inférieurs à celui de la réforme et accueillant de nombreuses filiales étrangères. Le pilier II prévoit en effet que ces dernières s'acquittent du surplus d'impôt auprès de leur Etat de siège : la juridiction à faible fiscalité a par conséquent une forte incitation à rehausser son imposition afin de percevoir elle-même un impôt dont la multinationale s'acquittera de toute manière.

---

<sup>29</sup> C'est-à-dire le montant correspondant au surplus d'impôt collecté par l'Etat ou acquitté par les multinationales ayant leur siège en France (ces deux montants étant identiques).

<sup>30</sup> En réalité, cette information n'est pas parfaitement observable puisqu'il faudrait également savoir si une entité localisée en France appartient ou non à une multinationale et que cette information n'est pas présente directement dans les liasses fiscales françaises.

110. Un tel travail est donc hors de portée de ce rapport, seules des institutions ayant investi sur ce sujet depuis plusieurs années, comme le CAE ou l'OCDE, sont en mesure de fournir des résultats que nous commenterons dans la dernière partie.

#### 4.4. Quelles données utiliser ?

111. Deux types de sources peuvent être utilisés : les données macroéconomiques, et les données microéconomiques. Les premières ont l'avantage d'être plus facilement exploitables et permettent de bien identifier la nationalité des profits tandis que les secondes permettent de prendre en compte les changements de comportements des entreprises.
112. Les principales sources microéconomiques avec des données sur les différents pays d'activité des entreprises sont Orbis, FATS et CbCR. Orbis est une base construite par un acteur privé<sup>31</sup> et contenant des données comptables précises sur un ensemble important d'entreprises. Il y a cependant un problème de couverture géographique, documenté par Torslov et al. (2020). En effet, Orbis est alimentée par les données des organismes fiscaux nationaux et ceux-ci n'ont pas l'obligation, ni même nécessairement la capacité d'être exhaustifs. Les multinationales n'ont pas l'obligation de rapporter leur profit pays par pays. Leur profit agrégé est bien rapporté mais les données pays par pays ne sont pas toujours complètes. Il peut y avoir des écarts de couverture importants sur certaines variables selon les pays. Pour établir le degré de couverture d'Orbis, on peut comparer les données à celui des comptes des sociétés dans les comptes nationaux. En France, par exemple, les profits avant impôt d'Orbis sont proches de ceux que l'on trouve dans les comptes nationaux. Cependant, cette comparaison n'est pas toujours possible car ces comptes n'existent pas ou sont incomplets dans certains pays, comme les Bermudes ou même l'Irlande. Ainsi Torslov et al. (2020) montrent que seulement 17 % des profits consolidés des multinationales présentes dans Orbis se retrouvent dans la somme des profits de leurs filiales, le reste de ces profits étant donc non renseigné dans Orbis, ce qui est particulièrement le cas des pays avec taux d'imposition faibles.
113. FATS (Foreign Affiliates Statistics) est une base de données européenne sur les filiales étrangères. Dans le volet Outward, l'Insee organise la collecte pour environ 2 500 groupes français ayant une filiale dans au moins un pays étranger. Le groupe déclare alors, pour chaque pays dans lequel il possède au moins une filiale, les données portant sur ses filiales directes ou indirectes (les sous-filiales), et séparément les données portant sur ses co-entreprises. Le groupe a le choix de transmettre l'information filiale par filiale ou en agrégeant les filiales au sein de chaque pays. Les données portent sur le chiffre d'affaires (total et intra-groupe), le nombre d'entreprises et d'employés, mais il n'y a pas de variable de bénéfice ou de variables spécifiquement fiscales, ne serait-ce que l'IS dû ou acquitté<sup>32</sup>. Le volet Inward FATS fournit les mêmes données pour les sociétés opérant en France et appartenant à un groupe étranger, où qu'il soit situé. Ainsi l'ensemble des bases FATS européennes couvre le champ de toutes les filiales dans le monde relevant d'un siège dans l'UE (Outward FATS), ainsi que les filiales dans l'UE d'un groupe étranger, qu'il soit ou non dans l'UE (Inward FATS). Par ailleurs d'autres pays peuvent produire des données similaires. En définitive, les bases de données FATS et Orbis présentent donc des fragilités trop importantes pour seules permettre une analyse de la réforme de taxation internationale. Certaines études, comme celles réalisées à l'OCDE ou au CAE, utilisent néanmoins ces sources de données et les complètent ou les corroborent par d'autres bases.

---

<sup>31</sup> Précisément par le Bureau Van Dijk, filiale de Moody's

<sup>32</sup> Une question de l'enquête auprès des entreprises porte sur le résultat net (EBE, EBITDA, ou un autre indicateur, le groupe devant préciser l'indicateur choisi), mais cette variable n'est ni expertisée ni diffusée par l'Insee ou les producteurs de données des autres pays. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1190>. La présence de la valeur ajoutée et des salaires permet toutefois d'approcher l'EBE.

114. La dernière base de données microéconomiques offrant des informations détaillées pays par pays est la base CbCR (Country by Country Reporting). Cette base de données a précisément pour objectif de combler le manque d'informations, mis en évidence par les défauts des bases de données spécialisées (notamment Orbis et Fats), concernant l'activité et la fiscalité des multinationales dans l'ensemble des pays où elles sont présentes. Comme le rappelle le CAE dans une note sur le sujet (focus n°38 « Quel reporting pays par pays pour les futures réformes », novembre 2019), la mise en place d'un cadre déclaratif harmonisé des informations des multinationales pays par pays est un sujet de réflexion déjà ancien<sup>33</sup>. L'OCDE a ensuite travaillé sur la question dans la cadre de l'élaboration du programme BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) initié en 2012 sous mandat du G20, et le programme final adopté en 2015 comportait un point d'action (le numéro 13) intégralement dédié à la mise en place d'un tel reporting. En France, la loi de finances initiale pour 2016 a instauré l'obligation de déclaration sous le format requis par l'action 13 de BEPS de la part des multinationales ayant leur siège en France et dont le chiffre d'affaire mondial consolidé est supérieur à 750 M€.
115. Dans le cadre de ce rapport, les données des groupes ayant déposé leurs déclarations en France pour l'année 2017<sup>34</sup> ont été transmises par la DGFIP. Au premier ordre, bien que ce mécanisme puisse faire l'objet de dérogations, cela correspond aux multinationales dont le siège est en France<sup>35</sup>. Le grand avantage de ces données est d'offrir pour tous les pays d'activité de chaque multinationale « française » les variables d'intérêt pour les piliers I et II : chiffres d'affaires total, entre entités liées et entre entités non liées (i.e. la somme de ce dernier sur toutes les entités du groupe donne le chiffre d'affaires consolidé groupe), résultat avant impôt et IS dû.
116. Toutefois, ces données présentent de nombreux inconvénients. Une annexe détaillée (annexe 3) présente les données CbCR, les problèmes déclaratifs identifiés – notamment grâce à la comparaison que le CAE a effectuée avec la base de données fiscales – et nos tentatives de corrections. Ne sont donc ici présentés que les problèmes principaux, auxquels aucune correction n'est apportée et qui nuisent à la fiabilité des évaluations :
- L'absence des déclarations des autres pays rend impossible l'estimation du pilier I, puisque la réforme amène les multinationales dont le siège est à l'étranger à localiser ou à prélever du profit de France. Toutefois, certains pays ont néanmoins rendu publiques certaines données issues de leurs propres CBCR (Espagne, US, cf. annexe 3), mais pas avec le même niveau de détail que celui auquel on peut avoir accès s'agissant des données françaises. Par ailleurs, les données agrégées de nombreux pays seront publiées en juillet 2020 dans la seconde édition par l'OCDE du rapport *Corporate statistics*.

---

<sup>33</sup> Notamment porté par Richard Murphy et le *Tax justice network*, l'organisation indépendante qu'il a cofondée en 2003.

<sup>34</sup> Plus précisément, nous disposons des données correspondant aux exercices clôturés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2017

<sup>35</sup> Ainsi, plusieurs groupes pouvant être fréquemment considérés comme français, du fait de la nationalité des dirigeants, de l'actionnariat ou pour des raisons historiques, ne sont pas présents dans ces données car la holding est située dans un autre pays.

- Nous ne disposons que d'une unique mesure du résultat, et les consignes françaises en renaient une définition extensive<sup>36</sup>. Cela a conduit certains déclarants à inclure les dividendes intra-groupes, qui seront vraisemblablement retraités dans la réforme finale<sup>37</sup>. Cela biaise le profit agrégé d'une multinationale donnée à la hausse, et donc le taux de marge s'agissant du pilier I (biais à la hausse sur la mesure du surprofit), et le taux effectif à la baisse s'agissant du pilier II (avec par conséquent un biais à la hausse sur les recettes fiscales à attendre).
- L'absence de renseignement exploitable sur le secteur d'activité est très problématique pour l'évaluation du pilier I. En effet, il est impossible d'exclure les secteurs probablement non concernés (secteur financier ou activités non *consumer-facing*). A fortiori, il n'est pas possible de distinguer entre les différentes activités pouvant coexister au sein de certains groupes.
- Les données correspondent aux exercices clôturés du 1er janvier au 31 décembre 2017. Elles correspondent donc à une situation notablement différente de celle qui prévaudra à l'entrée en vigueur de la réforme (entre autres éléments significatifs : baisse du taux principal d'IS à 25 % en France, réforme fiscale américaine, impact de la crise économique liée au covid-19, etc.).
- Enfin, il existe un flou sur ce qui a été déclaré précisément sous la variable « impôt dû ». Nous faisons l'hypothèse qu'il s'agit ici d'un impôt brut des crédits d'impôts. Sans que nous n'ayons aucune preuve tangible étayant cette hypothèse, c'est ce que laisse penser l'ordre de grandeur du montant total déclaré, que nous estimons<sup>38</sup> à environ 18 Md€. Il y a en effet plusieurs moyens de se convaincre que ce montant – au niveau agrégé – correspond bien à celui de l'IS dû en France pour le champ considéré (les multinationales françaises réalisant plus de 750 M€ de CA mondial). D'une part le CA indépendant total qu'elles déclarent en France est de 963 Md€ soit environ un peu moins d'un quart du CA de l'ensemble des entreprises établies en France – or 18 Md€ représente une part sensiblement plus élevée de l'IS dû total, près d'un tiers. D'autre part, l'IS dû déclaré dans les liasses par les groupes fiscaux réalisant plus de 750 M€ de chiffre d'affaire est d'environ 15 Md€. Bien que les deux champs ne soient pas identiques, obtenir un chiffre proche avec les liasses rend plus robuste notre hypothèse.
- Les données CbCR françaises sont malgré tout riches d'enseignements. leur contenu est succinctement présenté ci-après sous la forme de statistiques descriptives. L'exploitation des données pour des chiffreages précis est réalisée dans la dernière partie.

117. Les données françaises relatives à l'exercice 2017 comprennent 274 déclarants.

---

<sup>36</sup> De nouvelles consignes ont été données depuis, mais elles ne seront appliquées que pour le prochain millésime de l'enquête, celui concernant les exercices ouverts en 2018.

<sup>37</sup> Sans préjuger de la question de la nature du retraitement, il est hautement probable qu'un dispositif pour éviter la double taxation de ces dividendes intra-groupe soit mis en place (en effet, si la filiale verse des dividendes à la maison-mère, ce dividende apparaît dans le résultat des deux entités).

<sup>38</sup> Le caractère estimé tient à ce que de nombreuses entreprises avaient manifestement déclaré leur impôt en tant que charge (c'est-à-dire négativement, ainsi qu'il apparaît dans les comptes). Nous avons donc dû appliquer des corrections (cf annexe 3).

**Tableau 11 : Statistiques descriptives sur les données CbCR France**

Données CbCR France 2017 (Md€)	Total	<i>dont en France</i>	<i>dont à l'étranger</i>
Nombre de déclarants	274		
CA indépendant total	2237	963	1274
Résultat avant impôt (taux de profit)	204	94,5 (9,8%)	109,5 (8,6%)
IS dû total	48,8	18,2	30,6

Source : Données DGFIP (CbCR), calcul des rapporteurs

118. Ce tableau permet déjà quelques constatations. On remarque tout d'abord que les proportions de CA indépendant et de résultat localisés en France sont proches (respectivement 43 % et 46 %). Malgré tous les défauts de ces données évoqués supra, il est intéressant de noter que les multinationales ayant leur siège en France n'y présentent de taux de profit significativement plus élevé qu'au niveau mondial.
119. Par ailleurs, il est notable que la proportion d'IS dû acquitté en France soit sensiblement inférieure (37 %). C'est un résultat d'autant plus surprenant que le taux statutaire français est particulièrement élevé.

## 5. Les premiers éléments quantitatifs

120. Comme cela a été explicité dans la partie précédente, il n'existe pas de données parfaites permettant de calculer une estimation précise ou d'apporter une réponse définitive à la question de l'impact d'une réforme de la fiscalité internationale suivant les grandes options actuellement à l'étude au sein du cadre inclusif. La méthode retenue consiste donc à analyser différents éclairages offerts par différentes sources : les liasses fiscales tout d'abord, CbCR ensuite, et enfin les estimations réalisées par les institutions internationales (FMI, OCDE, Commission européenne) ou par le CAE. Ces estimations souffrent malheureusement toutes de limites importantes, mais leur confrontation permettra de dégager de premières conclusions globales. Il ne faut cependant pas espérer plus, à la suite de l'analyse d'éclairages aussi variés, que de grandes tendances ou des résultats généraux.
121. Dans cette partie seront d'abord présentés les résultats propres à ce rapport, en séparant les analyses de chacun des deux piliers. Dans un second temps, seront analysés les résultats des institutions internationales et du CAE.

### 5.1. Les résultats du pilier I : une évaluation très partielle avec les données CbCR

122. Les données des liasses fiscales françaises ne permettent pas, à elles seules, une évaluation de l'impact du pilier I (cf. 4.1). Les seules données qu'il soit ici possible de mobiliser avec profit sont donc les données CbCR.
123. Rappelons tout d'abord que la base de données présente des limites importantes (cf. partie 4.4) particulièrement problématiques pour le pilier 1, la principale étant que la base CbCR française ne renseigne que sur l'activité des multinationales ayant leur siège en France. Une autre difficulté réside dans l'impossibilité en pratique à sélectionner des secteurs d'activité particuliers. Le champ de l'étude est par conséquent restreint d'un côté puisque les observations ne peuvent inclure les multinationales étrangères, mais également trop large puisqu'il inclut toutes les multinationales, notamment celles du secteur financier et celles des secteurs non *consumer-facing*.
124. Le calcul effectué permet d'estimer l'impact sur l'assiette taxable française de l'application du pilier 1 sur le champ des déclarants CbCR français. Les deux types de clefs de source (cf. 3.1) sont appliquées (le détail précis des calculs figure en annexe 2), et les paramètres retenus sont 10 % du CA comme seuil du surprofit et une redistribution de 20 % de ce surprofit.
125. Le tableau 12 ci-dessous récapitule les résultats obtenus :

**Tableau 12 : Estimation partielle de l'impact sur la base taxable française du pilier I, sur un champ réduit aux seuls déclarants CbCR ayant leur siège en France (base CbCR France)**

En Md€	Clef de source basée sur les profits		Clef de source basée sur les surprofits	
	Nombre d'entités	gain/perte de base taxable	Nombre d'entités	gain/perte de base taxable
Multinationales françaises faisant gagner la France	25	1,2	36	1,7
Multinationales françaises faisant perdre la France	58	-1,5	47	-2,1
<b>Gain / Perte d'assiette taxable de la part des multinationales françaises</b>	83	<b>-0,3</b>	83	<b>-0,4</b>
Gain / Perte d'assiette taxable de la part des multinationales étrangères	nc	nc	nc	nc
<b>Gain / perte d'assiette taxable totale</b>	nc	nc	nc	nc

Source : Données DGFIP (CbCR), calculs des rapporteurs

Note de lecture : Dans le cadre du pilier I, avec une clef de source basée sur les surprofits, 25 multinationales françaises seraient amenées à payer plus d'impôt en France, pour un montant de 1,2 Md€, et 58 multinationales françaises seraient amenées à en payer moins, pour un montant de 1,5 Md€. Au total, les multinationales françaises seraient donc amenées à payer 0,3 Md€ d'impôt en moins à la France.

126. La première remarque est que les montants agrégés sont très faibles, l'ordre de grandeur de la perte d'impôt associée, sans tenir compte des effets de réallocation des profits des multinationales étrangères, est de 0,1 Md€ (après application du taux de 25 %, qui sera en vigueur au moment de la réforme).
127. La seconde remarque est que les montants moyens par entreprise concernée sont également très faibles (souvent de l'ordre de 50 M€). Bien que ces chiffres ne donnent pas d'information précise sur l'impact de la réforme pour les multinationales, cela laisse penser que les sommes transférées d'un pays à l'autre sont le plus souvent modestes.
128. Il est intéressant de lister les principaux biais qui affectent l'estimation des recettes fiscales, allant potentiellement dans des sens opposés :

- Le résultat associé aux multinationales étrangères n'est pas pris en compte. Sans que nous n'en ayons de preuve formelle, nous avons l'intuition qu'à surprofit mondial donné, la différence entre la proportion de CA localisée en France et la proportion de profit localisée en France sera plus élevée pour une multinationale étrangère que pour une multinationale française. On peut par exemple penser qu'indépendamment du CA, plus de profits sont localisés dans le pays de siège, sous la forme de dividendes. Si l'hypothèse est juste, cette évaluation basée sur les seules multinationales « françaises » induirait un biais négatif par rapport à l'effet total qui pourrait être attendu en termes de surcroît d'assiette en France ;

- L'inclusion des dividendes intra-groupes dans le résultat augmente artificiellement le calcul du profit mondial, qui est ici calculé en sommant les profits dans les différentes juridictions. Cela biaise à la hausse le surprofit mondial des groupes, donc l'assiette à redistribuer. En l'absence d'informations supplémentaires, cela est supposé avoir un effet amplificateur sur les montants d'assiette réallouée, ces dernières étant négatives au total, le biais l'est aussi ;

- Enfin, la mauvaise délimitation sectorielle fausse également le résultat. Il est toutefois ici très difficile de conclure sur le signe du biais introduit.

129. Au total, un biais négatif semble plus probable qu'un biais positif, ce qui renforce l'idée que le pilier I ne devrait pas entraîner de pertes fiscales significatives pour la France, résultat qui ressort également des autres études disponibles.

## **5.2. Les résultats du pilier II : mise en perspective des liasses fiscales et des données CbCR**

130. Dans cette partie, deux types de données peuvent être utilisées :

- les liasses fiscales, qui permettront d'analyser finement la distribution des taux implicites des redevables fiscaux français, et ainsi de mieux comprendre l'impact qu'aurait pour les entreprises établies en France, que la multinationale qui les contrôle y ait ou non son siège, l'application du pilier II ;
- les données CbCR des multinationales françaises, qui contiennent des informations permettant d'évaluer les recettes fiscales françaises associées au pilier II dans leur ensemble.

### **5.2.1. Les éclairages apportés par les liasses fiscales**

a) Présentation de la méthodologie

131. Les liasses fiscales françaises permettent d'avoir accès à une information très complète concernant l'activité des sociétés localisées en France. Leur champ ne leur donne d'utilité que pour une estimation de l'impact du pilier II pour les sociétés localisées en France, parmi lesquelles deux catégories doivent être distinguées : les entités des multinationales dont le siège est en France (qui verseront leur impôt supplémentaire éventuel à la France) et les entités appartenant à des groupes dont le siège est à l'étranger (qui verseront leur impôt supplémentaire éventuel au pays de siège). Elles ne donnent en revanche aucune information sur l'impact du pilier II relatif aux filiales étrangères des groupes français, dont la recette revient à la France.

132. Le très grand avantage des liasses fiscales consiste en leur très grand niveau de détail et permet donc d'estimer plusieurs scénarios de réforme. Le tableau 13 ci-dessous retrace les différentes modalités possibles de la réforme, ce qu'il est possible ou non de modéliser à l'aide des liasses fiscales, et les choix qui sont faits dans le cadre de ce rapport s'agissant du pilier II. Rappelons ici que nous ne nous intéressons dans le cadre de ce rapport qu'à la règle dite d'inclusion, et non aux dispositifs alternatifs prévus au cas où elle ne s'appliquerait pas (cf. 4.2).

**Tableau 13 : Détail des modalités retenues en vue de la modélisation du pilier II**

	Modalités possibles de la règle d'inclusion du pilier II	Modalités retenues
type d'entité	Multinationales	Groupes fiscaux
critère retenu	CA Monde > 750 M€	CA France > 750 M€
type de réforme	Mis en place au niveau de chaque juridiction	Mis en place au niveau de chaque juridiction
	Mise en place au niveau du groupe mondial	
définition du numérateur dans le cas du pilier II	IS dû	IS dû
	CVAE	CVAE
	C3S	C3S
	CIR	CIR
définition du dénominateur dans le cas du pilier II	Résultat comptable avant impôt	Résultat comptable avant impôt
	Résultat avant impôts retraité de certains éléments fiscaux	Résultat avant impôts retraité de certains éléments fiscaux
	prise en compte des déficits passés	prise en compte des déficits passés
Taux minimal retenu	12,5 %	12,5 %

Code couleur	Aisément modélisable
	Difficilement modélisable
	Information non disponible

133. Le principal point appelant un commentaire est celui de l'entité étudiée. En effet, les groupes fiscaux appartenant à une multinationale ne sont pas distingués des autres. L'analyse est donc ici fondée sur l'étude des grands groupes fiscaux (chiffre d'affaires en France supérieur à 750 M€). C'est évidemment une source de surestimation des recettes fiscales induites par la réforme, puisque le champ des groupes fiscaux est plus large que celui des groupes fiscaux appartenant à une multinationale.
134. Par ailleurs, l'entité concernée par la réforme est la multinationale, soit dans sa totalité (dans le cas du pilier 1 ou du pilier 2 si un schéma global blending est retenu) soit au niveau de son « découpage » dans chaque pays (dans le cas d'un pilier II au format jurisdiction blending). La définition du contour précis de la multinationale, et plus encore sa partition par pays, est une question épineuse à laquelle il appartient aux négociateurs d'apporter une réponse. L'esprit de la réforme est d'inclure dans le périmètre du groupe les sociétés sur lesquelles la maison-mère, directement ou indirectement, exerce un contrôle (par exemple sur le niveau de ses prix d'achat ou de vente, sur ses versements d'intérêts ou de dividendes et plus généralement sur tout ce qui peut influencer sur la localisation des bénéficiaires). Un des problèmes posés par les liasses fiscales est que l'entité qu'elle permet d'analyser aisément est le groupe fiscal. Or ce dernier n'est pas une définition satisfaisante du groupe économique, ou plus précisément il en est une définition bien trop restrictive (en particulier du fait de la contrainte du niveau de détention d'au moins 95 % et du choix laissé au déclarant pour la constitution du groupe fiscal). Cela conduit à une surestimation du profit sous-taxé le cas échéant<sup>39</sup>.
135. En sens opposé, un autre point problématique est celui du critère retenu pour définir les entreprises concernées par la réforme. Le scénario central des négociations semble être celui d'un seuil de chiffre d'affaires mondial consolidé (par exemple, le seuil rendant obligatoire la déclaration CbCR est de 750 M€). Or cette information est absente des liasses fiscales françaises, il est donc retenu à la place un seuil, de 750 M€ également, sur le chiffre d'affaires France consolidé uniquement au niveau du groupe fiscal<sup>40</sup>. Il s'agit d'une contrainte sans doute plus forte qui conduit probablement à sous-estimer le nombre d'entités concernées.
136. Les résultats présentés ci-dessous souffrent donc de ces trois biais, de sens a priori différents, que nous ne sommes pas en mesure de quantifier. C'est une limite qui aura de l'importance lorsqu'il s'agira d'interpréter les résultats. L'évaluation ainsi faite gagnera donc beaucoup à être mis en regard d'autres évaluations, en particulier celles s'appuyant sur les données CbCR (cf. 5.2).
137. Enfin, il convient avant de présenter les évaluations de préciser la notion de résultat comptable retraité. La partie 3.2. avait présenté les avantages qu'il y avait à prendre comme première base pour l'assiette le résultat comptable avant impôt sur les bénéficiaires mais aussi la nécessité d'y introduire des retraitements propres à la logique fiscale. Nous proposons ici une liste des retraitements les mieux partagés par les différents systèmes fiscaux nationaux<sup>41</sup> :

- D'une part les éléments suivants sont réintégrés au résultat comptable : les provisions et charges à payer non déductibles, les amendes et pénalités, les charges financières, l'impôt sur les sociétés, les moins-values au taux de 0 % ainsi que la quote-part de 12 % des plus-values à 0 %.

---

<sup>39</sup> Pour s'en rendre compte, il suffit de considérer deux groupes fiscaux appartenant à une même multinationale, l'un ayant 100 de profit imposés à 5 %, l'autre ayant également 100 de profit imposés à 20 %. L'introduction d'un taux minimal à 12,5 % augmentera l'impôt total de 7,5 si on les considère séparément, mais n'induit aucune hausse si on les considère comme une seule entité (qui payerait 25 d'impôt sur 200 de profit, soit 12,5 %). Comme par ailleurs l'agrégation ne change rien si les deux groupes fiscaux sont taxés au-dessous ou au-dessus du taux minimum, calculer l'impact de la réforme au niveau des groupes fiscaux biaise bien l'estimation des recettes fiscales à la hausse.

<sup>40</sup> Il est en effet impossible de distinguer dans les liasses fiscales le chiffre d'affaire réalisé avec des parties liées de celui réalisé avec des parties extérieures au groupe fiscal.

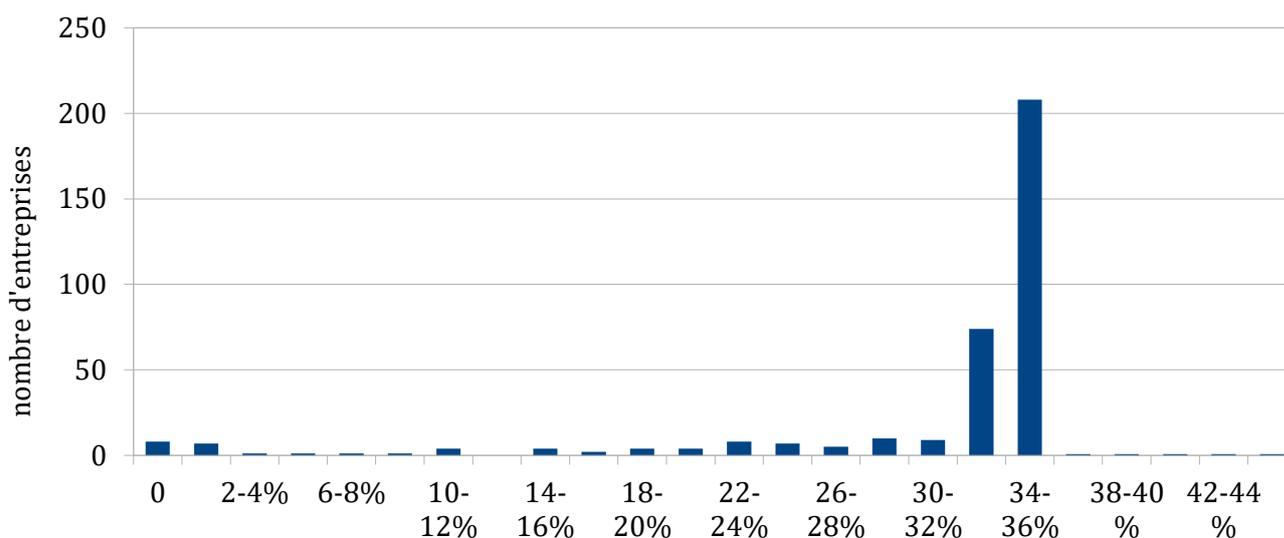
<sup>41</sup> Cette liste est bien évidemment une simple approximation réalisée pour les besoins de l'évaluation, sa définition précise étant un enjeu des négociations.

- D'autre part, les éléments suivants sont déduits du résultat comptable : les provisions et charges à payer antérieurement taxées, les plus-values imposées à 0 %, les plus-values imputées sur les moins-values antérieures, les déductions relatives au régime mère-fille (en particulier concernant les dividendes reçus), la créance dégagée par le report en arrière de déficit ainsi que les déficits antérieurs imputés sur les résultats de l'exercice.

#### b) Présentation des résultats

138. Avant de donner des chiffres précis, il est intéressant d'étudier les distributions des taux effectifs selon les différents scénarios indiqués supra. Les graphiques 6 à 8 ci-dessous, ainsi que le tableau 14 les récapitulant, permettent de comparer les distributions parmi les groupes fiscaux non-financiers dans pour trois définitions différentes, rapportant l'IS dû respectivement au résultat fiscal augmenté des autres éléments imposables à un taux spécial, au résultat comptable avant impôt et au résultat comptable avant impôt retraité de certains éléments fiscaux<sup>42</sup> :

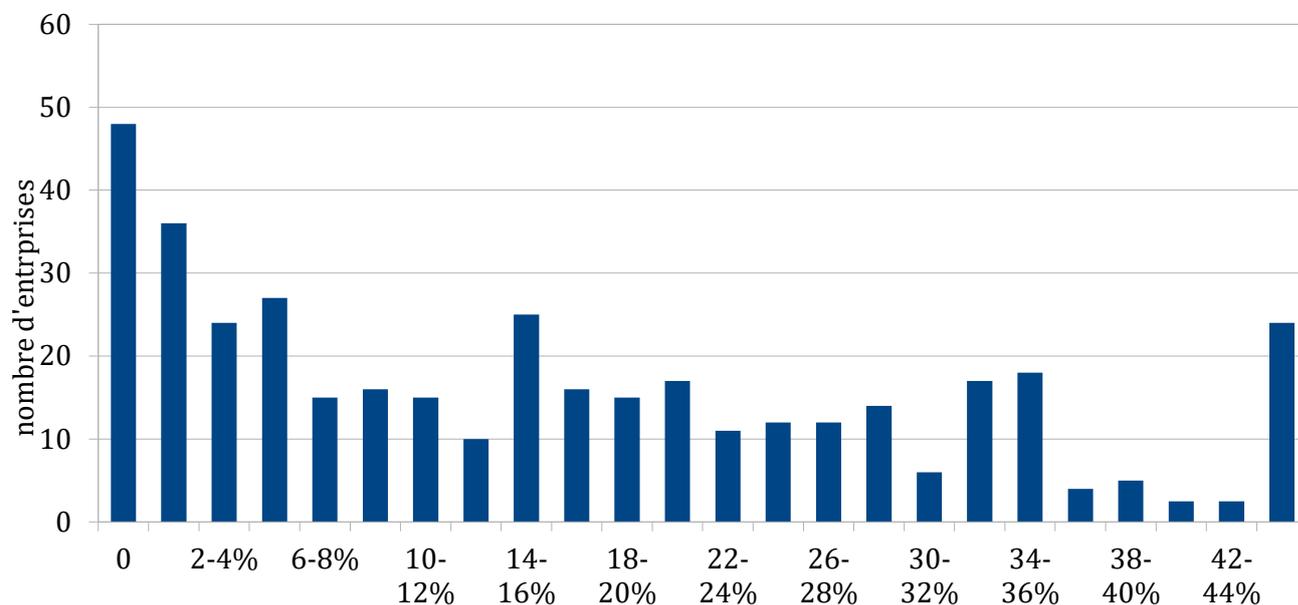
**Graphique 6 : Distribution des taux effectifs des sociétés non-financières (à CA supérieur à 750 M€), calculée en rapportant l'impôt au résultat fiscal ( $IS^*/(RFI^*+PVL^T)$ )**



Source : données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs des rapporteurs

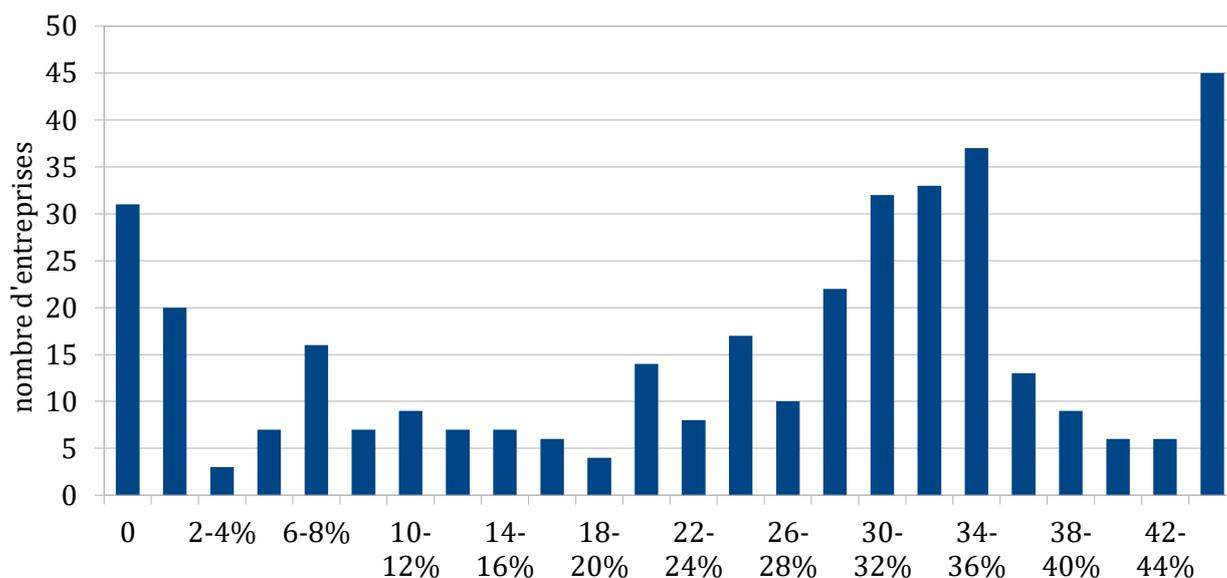
<sup>42</sup> IS\* : impôt sur les sociétés dû brut de crédits d'impôt (CI) avant report des déficits passés ; Rfi\* : résultat fiscal avant report des déficits passés ; PVL<sup>T</sup> : plus-values de long terme ; RC : résultat comptable.

**Graphique 7 : Distribution des taux effectifs des sociétés non-financières (à CA supérieur à 750 M€), calculée en rapportant l'impôt au résultat comptable ( $IS^*/(RC+IS)$ )**



Source : données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs des rapporteurs

**Graphique 8 : Distribution des taux effectifs des sociétés non-financières (à CA supérieur à 750 M€), calculée en rapportant l'impôt au résultat comptable retraité ( $IS^*/RC$  retraité)**



Source : données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs des rapporteurs

**Tableau 14 : Distribution des taux implicites des sociétés non-financières (dont le chiffre d'affaire est supérieur à 750 M€) selon trois définitions d'assiette**

Taux effectifs des SNF bénéficiaires dont le CA est supérieur à 750M€	IS*/(RFI* + PVLTL)				IS*/(RC+IS)				IS*/(RC retraité)			
	Nombre d'entreprises	IS (M€)	IS (%)	IS cumulé (%)	Nombre d'entreprises	IS (M€)	IS (%)	IS cumulé (%)	Nombre d'entreprises	IS (M€)	IS (%)	IS cumulé (%)
0	8	0	0%	0%	48	0	0%	0	31	0	0%	0%
Entre 0% et 2%	7	23	0%	0%	36	525	4%	4%	20	63	0%	0%
Entre 2% et 4%					24	685	5%	9%	3	2	0%	1%
Entre 4% et 6%					27	552	4%	13%	7	152	1%	2%
Entre 6% et 8%	5	874	7%	7%	15	531	4%	18%	16	446	3%	5%
Entre 8% et 10%					16	1164	9%	26%	7	276	2%	7%
Entre 10% et 11%					10	227	2%	28%	4	19	0%	7%
Entre 11% et 12%	4	54	0%	7%					5	74	1%	8%
Entre 12% et 13%	0	0	0%	7%	10	703	5%	34%	4	14	0%	8%
Entre 13% et 14%	0	0	0%	7%	5	134	1%	35%	3	79	1%	9%
Entre 14% et 15%					10	322	2%	37%	3	33	0%	9%
Entre 15% et 16%	6	135	1%	8%	15	1047	8%	45%	4	79	1%	10%
Entre 16% et 18%					16	764	6%	51%	6	218	2%	11%
Entre 18% et 20%					15	1511	12%	63%	4	45	0%	12%
Entre 20% et 22%	8	1365	10%	19%	17	994	8%	70%	14	649	5%	17%
Entre 22% et 24%	8	145	1%	20%	11	454	3%	74%	8	56	0%	17%
Entre 24% et 26%	7	175	1%	21%	12	264	2%	76%	17	343	3%	20%
Entre 26% et 28%	5	163	1%	22%	12	321	2%	78%	10	225	2%	21%
Entre 28% et 30%	10	173	1%	24%	14	754	6%	84%	22	550	4%	26%
Entre 30% et 32%	9	375	3%	26%	6	230	2%	86%	32	1484	11%	37%
Entre 32% et 34%	74	1982	15%	41%	17	564	4%	90%	33	1871	14%	51%
Entre 34% et 36%	208	7724	59%	100%	18	656	5%	95%	37	2588	20%	71%
Entre 36% et 38%	0	0			4	40	0%	95%	13	1042	8%	79%
Entre 38% et 40%	n.c	n.c			5	73	1%	96%	9	206	2%	81%
Entre 40% et 42%	0	0										
Entre 42% et 44%	0	0			5	123	1%	97%	12	236	2%	83%
Plus de 44%	n.c	n.c			24	416	3%	100%	45	2235	17%	100%
<b>Total*</b>	<b>358</b>	<b>13188</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>392</b>	<b>13055</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>369</b>	<b>12982</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs des rapporteurs

Note : le nombre d'entreprises change selon la définition car l'on ne retient que celles dont l'assiette considérée est positive

139. Dans le premier calcul (colonne IS\*/(RFI\*+PVLTL)), l'IS dû – avant report des déficits - est rapporté à sa base taxable (résultat fiscal, avant report des déficits, augmenté des autres éléments imposables à un taux spécial) :

- Cette présentation permet de retrouver la grande majorité des entreprises autour du taux maximal d'IS (34,43 %, y compris contribution sociale sur les bénéfices, la CSB) ;
- Les entreprises dont le taux est sensiblement inférieur au taux normal traduisent les effets des différents taux réduits dans l'assiette imposable : taux réduit sur les brevets, taux réduits sur les plus-values de long terme (y compris le dispositif d'exonération sur les plus-values de cession de titre de participation) ;
- Les rares entreprises dont le taux effectif est sensiblement supérieur au taux normal sont des entreprises pour lesquelles le résultat fiscal proprement dit est déficitaire mais où l'assiette des plus-values imposables fait plus que compenser l'assiette déficitaire du résultat fiscal. De la sorte, ces entreprises sont bien sélectionnées comme bénéficiaires, mais le dénominateur est très faible. Or, le numérateur peut alors être assez élevé, du fait de l'imposition des plus-values, ce qui donne au final un taux implicite élevé voire très élevé.

- En outre, un point d'accumulation est observable entre 18 % et 22% : il s'agit d'entreprises réalisant d'importants bénéfices taxés au taux réduit des brevets (15 % pour 2017) ou d'importantes plus-values à long terme taxées à taux réduit: le dénominateur inclut alors les assiettes fiscales correspondantes mais le numérateur rend compte des taux réduit ou nul appliqués sur ces assiettes.
140. Dans le deuxième calcul du tableau (colonne  $IS^*/(RC+IS)$ ), les taux effectifs des SNF sont présentés en fonction du résultat comptable (brut de la charge d'IS<sup>43</sup>) et traduisent l'effet des règles fiscales en vigueur de réintégrations et de déductions extracomptables (« effet assiette ») : la dispersion de ces taux effectifs est beaucoup plus élevée pour cette définition, avec notamment beaucoup d'entreprises avec un taux effectif très faible ou très élevé. Cela traduit des effets d'assiette importants : ils correspondent aux nombreux retraitements fiscaux établis à partir du résultat comptable. Il s'agit de tous les cas où la législation fiscale déroge aux règles comptables, et qui peuvent ainsi jouer à la baisse (déductions extracomptables) ou à la hausse (réintégrations extracomptables) sur le taux effectif.
141. Par contraste, nous pouvons voir dans le passage de la deuxième colonne à la troisième l'effet des autres retraitements fiscaux spécifiques à la France non pris en compte dans notre hypothèse de définition harmonisée du résultat comptable. Notamment, ce passage traduit la correction du biais de la deuxième colonne s'agissant de la comptabilisation des dividendes intragroupe dans le dénominateur retenu. Si une prise en compte plus extensive des retraitements fiscaux appliqués en France permettrait de réduire la masse de bénéfice imposée à un taux implicite inférieur au taux minimal du pilier 2, elle conduirait également naturellement à réduire l'impôt supplémentaire payé par les filiales des multinationales françaises localisées à l'étranger. Cependant, tandis que les liasses fiscales françaises permettent d'estimer le premier effet, il est malheureusement impossible d'évaluer le second (la baisse des recettes supplémentaires perçues par la France) en l'absence de données équivalentes pour les implantations à l'étranger.
142. Ces différences extrêmement importantes démontrent à quel point la définition de la mesure du profit retenue joue un rôle prépondérant.
143. Les résultats présentés dans la suite sont des variations au numérateur autour du taux implicite défini à partir du résultat comptable retraité de certains éléments fiscaux. Ce dernier est en effet considéré comme le scénario central dans notre modélisation, mais il est crucial de garder à l'esprit qu'il ne s'agit que d'un scénario extrêmement stylisé dont la réforme finale s'écartera très probablement. Il faut également garder à l'esprit que ces écarts, nos travaux le montrent, pourraient modifier de façon très importante les conséquences de la réforme.
144. Le tableau 15 ci-dessous récapitule les montants supplémentaires que seraient amenées à payer les entités installées en France dans le cas d'un taux implicite minimal de 12,5 % du résultat comptable retraité (présenté plus haut) selon différentes définitions du numérateur. Nous considérons cette définition du profit car elle paraît, parmi les hypothèses envisagées dans ce rapport, la plus centrale. Retenir le résultat fiscal n'aurait quasiment aucun impact, et choisir le résultat comptable sans retraitements conduirait à une réforme à l'ampleur déraisonnable : le surplus d'impôts dont auraient à s'acquitter les entreprises françaises atteindrait la dizaine de milliard d'euros. Toutefois, les retraitements apportés ici au résultat comptable ne préjugent aucunement de ceux qui sortiront des négociations.
145. Rappelons que les montants présentés dans le tableau 15 concernent l'ensemble des redevables fiscaux. Ils ne correspondent donc pas aux recettes fiscales supplémentaires pour la France, puisque les filiales de multinationales étrangères acquitteront cet impôt auprès du pays de siège.

---

<sup>43</sup> Le résultat comptable *stricto sensu* est diminué de la charge d'IS supportée ; ici, on neutralise cet effet pour avoir un résultat comptable brut de la charge d'IS.

**Tableau 15 : Surplus d'impôt à acquitter pour les entités résidentes dans le cadre du pilier II**

	IS brut	IS+CVAE	IS+CVAE+C3S	IS+CVAE+C3S net du CIR (imputations)	IS+CVAE+C3S net du CIR (imputations+restitutions)
SNF	1,0	0,5	0,4	0,5	0,8
SF	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>

Source : Données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs des auteurs

Note de lecture : Pour chacun des calculs, le dénominateur retenu est le résultat comptable retraité de certains éléments fiscaux (cf. §136). Ainsi, la première colonne montre que dans le cas où on rapporte l'IS brut de crédit d'impôt et avant déficit à cette assiette, l'instauration d'un taux minimal de 12,5 % conduirait les entreprises localisées en France à acquitter 1,1 Md€ supplémentaire.

146. Dans ces scénarios, la hausse d'impôts à acquitter par les entreprises établies en France resterait mesurée, mais assez concentrée sur un petit nombre d'entreprises. Par exemple, dans le cas du premier calcul (qui est identique au troisième calcul du paragraphe 137, présenté dans le graphique 8), le 1,1 Md€ de hausse serait concentré sur moins d'une centaine de groupes fiscaux.
147. Ces éléments ne suffisent pas à faire des projections budgétaires précises mais permettent néanmoins de dégager une tendance : la probabilité que des entreprises localisées en France soient amenées à payer un surplus d'impôt n'est pas négligeable. Cela peut sembler contre-intuitif au vu de la faiblesse de l'hypothèse de taux minimal retenu pour ces simulations (12,5 %) en comparaison de notre taux statutaire principal (et, s'il existe tout de même des taux réduits, ils sont pour la plupart supérieurs à 12,5 %). Mais cela s'explique principalement par l'écart, que nous avons détaillé supra, entre les retraitements fiscaux apportés dans le système français au résultat comptable, et par les retraitements, moins nombreux, retenus dans notre modélisation ou qui sont susceptibles de l'être dans le cadre de la négociation au sein du cadre inclusif, les retraitements devant pouvoir être réalisés de manière identique dans toutes les juridictions.
148. Ces résultats permettent par ailleurs d'éclairer les négociations en décrivant les différences majeures d'effets selon les choix effectués. La définition du résultat comptable – c'est-à-dire les détails qui peuvent sembler de second ordre autour de l'assiette (au premier ordre le résultat comptable avant impôt) – affecte nettement l'impôt supplémentaire dû du fait du pilier 2 ; ces choix techniques entraînent aussi des effets redistributionnels dans la mesure où certaines multinationales peuvent bénéficier plus que d'autres de tel ou tel traitement.

### 5.2.2. Les éclairages apportés par les données CbCR

149. Il est proposé dans cette partie de compléter le message des liasses fiscales sur le pilier II par une analyse fondée sur les données CbCR France. Il est nécessaire de garder à l'esprit la grande fragilité des évaluations qui vont suivre : elles sont principalement illustratives et, si elles permettent de dessiner de grandes tendances, elles ne constituent aucunement des estimations précises de l'effet attendu des réformes. Les données CbCR permettent d'illustrer les gains attendus pour le budget de l'Etat, à la différence des données des seules liasses fiscales qui renseignaient sur l'impôt supplémentaire éventuellement dû par les entreprises établies en France, mais sans pouvoir déterminer si cet impôt était dû à la France ou à une autre juridiction.
150. Dans le cas du pilier II, nous retenons l'hypothèse d'un taux minimal de 12,5 %. Nous évaluons des gains de recettes fiscales, encore plus stylisés que dans la section précédente compte tenu du niveau de détail plus limité des données, à 7,3 Md€, dont 3,9 Md€ acquittés par des entités localisées en France et 3,4 Md€ par les filiales étrangères. Nous ne sommes pas en mesure de donner une répartition sectorielle de ces montants, et notamment la part du secteur financier.

151. Il est notable que, sur le champ des entreprises localisées en France, le chiffre obtenu est significativement plus élevé que celui obtenu à partir des liasses fiscales (cf. 5.2.1.2.). L'estimation à partir des liasses qui est la plus comparable à CbCR est probablement celle de 1,1 Md€, brute du CIR et ne tenant pas compte de la CVAE et de la C3S. L'écart est important, mais il y a de nombreux facteurs de différence entre les deux estimations, et dans les deux sens. Voici la liste des facteurs les mieux identifiés :

- La variable de profit dans CbCR diffère de la mesure que nous avons retenue dans notre scénario central de la partie précédente. La quasi-totalité des retraitements fiscaux que nous avons introduits sont absents de la variable CbCR, et un doute demeure concernant un retraitement crucial : les dividendes intra-groupes. Il semble que certaines entreprises les aient inclus dans leur déclaration, sans que nous ne soyons capables de les identifier. Il s'agit évidemment d'une différence majeure : comme nous l'avons illustré précédemment, les modifications de la mesure du profit peuvent avoir des conséquences très importantes. Par ailleurs, cette inclusion des doubles dividendes joue sans doute un rôle plus important dans les résultats du siège que des filiales étrangères. Cela conduirait donc à surestimer les impôts supplémentaires acquittés par des entités localisées en France relativement à ceux acquittés par des entités étrangères.
- En outre, une multinationale française localisée en France peut être constituée de plusieurs groupes fiscaux français alors que le calcul des taux effectifs dans les données CbCR est effectué sur une agrégation plus large d'entités (en théorie, toutes les entités de la multinationale implantées en France) : en conséquence, le plus grand nombre d'occurrences pour le calcul via les liasses fiscales entraîne mécaniquement un effet majorant pour l'estimation de l'impôt supplémentaire à acquitter pour les entreprises situées sous le taux plancher dans les liasses fiscales. Ceci constitue un biais à la hausse pour l'estimation par les liasses fiscales par rapport à l'estimation avec CbCR.
- À l'inverse, l'absence des déclarations CbCR de la part des filiales localisées en France appartenant à des multinationales étrangères contribue à sous-estimer les sommes supplémentaires à acquitter pour les filiales implantées en France avec l'évaluation produite à partir des données CbCR.
- Enfin, le champ des données CbCR correspond aux multinationales dont le chiffre d'affaires consolidé mondial est supérieur à 750 M€ tandis que la sélection des entités au sein des liasses fiscales ne peut se faire qu'au niveau du chiffre d'affaires français, ce qui peut conduire à sous-estimer le nombre d'entreprises concernées dans l'estimation à partir des liasses fiscales. Ceci constitue un biais à la baisse pour l'estimation des liasses par rapport à CbCR.

### **5.2.3. Synthèse partielle des estimations pour le pilier 2**

152. Ces résultats appellent une première synthèse partielle, avant de commenter les évaluations d'institutions tierces. Sur le champ des entreprises situées en France, nous trouvons des résultats qui varient sensiblement selon le jeu de données utilisé et des corrections ou raffinements possibles. De cela, nous pouvons toutefois tirer plusieurs conclusions : tout d'abord les définitions des numérateurs et dénominateurs du taux effectif au cœur du pilier II joueront un rôle de première importance, jusque dans certains détails particulièrement techniques des retraitements fiscaux effectués ; par ailleurs, dans un scénario où peu de dispositions spécifiques à la définition française du bénéfice fiscal seraient retenues, les entreprises localisées en France pourraient potentiellement devoir s'acquitter d'un impôt supplémentaire non-négligeable, malgré le niveau élevé du taux statutaire maximal. Enfin, nous trouvons que le surplus d'impôt payé par les filiales étrangères des groupes français est commensurable à celui acquitté au titre de leurs activités en France. Toutefois, il est probable que l'inclusion des dividendes intra-groupes dans certaines déclarations – qui peut modifier substantiellement l'assiette de profit – ait un impact plus limité dans les comptes des filiales étrangères des groupes français. Ces dernières sont effet moins susceptible que la tête de groupe de percevoir des dividendes d'autres filiales. Cela a pour conséquence que la différence entre l'estimation sur les entités françaises et celle sur les entités étrangères est probablement biaisée à la hausse.

### **5.3. Les évaluations provisoires des organisations internationales**

153. Trois institutions ont à ce jour réalisé des estimations publiques. Deux sont des institutions internationales, l'OCDE et la Commission européenne, ces dernières ayant un avantage comparatif consistant en la possibilité de demander à leurs États membres des données détaillées, notamment sur la fiscalité de leurs entreprises résidentes, et la dernière est le CAE. Les trois estimations seront ici présentées successivement, avec à chaque fois le détail de leur méthodologie suivi de l'exposition des principaux résultats disponibles à la date de rédaction de ce rapport particulier.

#### **5.3.1. Les estimations de l'OCDE**

154. L'OCDE a été missionnée par le G20 pour coordonner les négociations au sein du cadre inclusif (qui regroupe 140 pays et dépasse donc largement le périmètre habituel de l'institution). L'organisation a en parallèle constitué un groupe de travail chargé de l'évaluation de la réforme. Elle a jusqu'à présent produit une évaluation des recettes fiscales au niveau mondial pour chacun des deux piliers, qui a fait l'objet d'une communication publique le 13 février 2020, et d'une évaluation pour chacun des pays, chaque pays n'ayant accès qu'à l'estimation le concernant.

155. Il est très important de signaler que ces estimations ne sont que provisoires. Elles intégreront des améliorations méthodologiques mais aussi la prise en compte des derniers développements des négociations du cadre inclusif. Par ailleurs, les résultats obtenus ainsi que le détail de la méthodologie seront publiés en septembre 2020.

### **a) La méthodologie retenue par l'OCDE**

156. L'étude de l'OCDE est très ambitieuse par l'ampleur et le détail de sa couverture géographique : une estimation est en effet produite pour les deux piliers dans chacun des pays du cadre inclusif. Pour accomplir cette tâche, l'OCDE a mobilisé un très grand nombre d'informations provenant de nombreuses sources différentes et notamment les déclarations CbCR agrégées<sup>44</sup>, que viennent compléter des informations privilégiées transmises par les Etats membres ainsi que les sources publiques habituelles (Orbis, comptes nationaux notamment).. Ces données lui ont permis de faire une estimation de la répartition, par pays de siège et pays de filiale (de façon croisée) du chiffre d'affaires, du profit et du surprofit des multinationales. La démarche repose essentiellement sur la construction – en croisant des sources très diverses – de trois matrices croisées pays de siège/pays de localisation de l'activité : la matrice de répartition du chiffre d'affaires, la matrice de répartition des profits et enfin la matrice de répartition de l'IS payé. Ces trois grandes matrices<sup>45</sup> constituent la base de l'estimation de l'OCDE commune aux deux piliers.
157. Cette information extrêmement vaste doit être complétée de deux manières pour une estimation statique des deux piliers : le montant de surprofit au niveau mondial ; le niveau de taxation des profits dans chacune des juridictions pour le pilier II ; la manière dont l'OCDE a récolté ces informations, produit les estimations finales, les avantages et les limites de celles-ci sont détaillés ci-dessous dans deux sous-parties distinctes, suivant le pilier considéré.

### **b) L'estimation du pilier I par l'OCDE**

158. Un élément de base de l'estimation est le calcul du surprofit. Il est réalisé à partir de données individuelles : une collecte exhaustive des comptes consolidés des multinationales est effectuée à l'aide de différentes bases de données, principalement Orbis<sup>46</sup>.
159. L'étude de l'OCDE apporte donc des informations fiables sur le volume et la concentration du surprofit mondial. Dans l'estimation que nous commentons ici, le surprofit est calculé sur le champ de l'ensemble des multinationales hors secteurs financiers et matières premières, avec un seuil de surprofit à 10 % ou 20 % du CA et une réallocation de 20 % de ce surprofit. On y apprend que la concentration est très importante puisqu'un peu plus de la moitié du surprofit mondial est concentrée au sein de cent multinationales.
160. La deuxième étape consiste à calculer pour chaque pays son niveau de clef de destination (au prorata des ventes finales) et de clef de source (au prorata des surprofits). Cette étape est réalisée à l'aide des matrices de chiffre d'affaires et de surprofit. Il est cependant à noter que ces matrices sont construites sur le champ de l'ensemble des multinationales, y compris les secteurs financiers et des matières premières, et indépendamment du calcul du surprofit.
161. L'OCDE présente ses résultats de façon agrégée, en regroupant les économies mondiales en quatre catégories : pays à haut revenus, pays à revenu moyen, pays à bas revenu et enfin les « centres d'investissement »<sup>47</sup> (cf. graphique 7 ci-dessous).

---

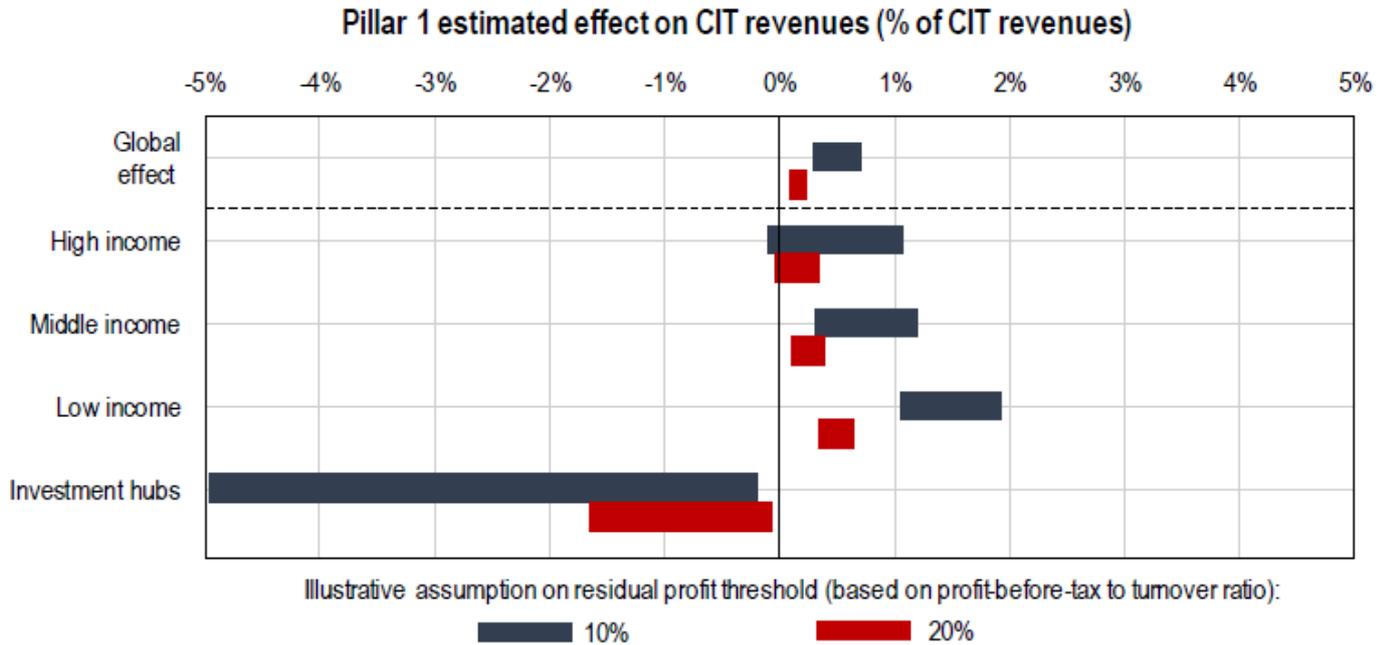
<sup>44</sup> Plus précisément, l'OCDE a reçu des membres du cadre inclusif les données CbCR agrégées sur l'ensemble des déclarants.

<sup>45</sup> Qui contiennent donc autant de colonnes (nombre de pays de siège) et de lignes (pays de filiale) qu'il y a de pays.

<sup>46</sup> Nous avons vu que cette base de données souffre de nombreux défauts relatives à la couverture géographique des comptes déconsolidés pays par pays. Toutefois, la qualité des comptes consolidés, très souvent publiés par les multinationales, est bien meilleure.

<sup>47</sup> Les critères sont respectivement : PIB par habitant supérieur à 12000\$ ; PIB par habitant entre 1000\$ et 12000\$ ; PIB par habitant inférieur à 1000\$ et enfin ratio Investissements directs étrangers sur PIB supérieur à 150 % (ce dernier critère primant, le cas échéant).

Graphique 9 : Estimation OCDE du pilier I sur les recettes fiscales par groupe de pays



Source : Webcast de l'OCDE du 13 février 2020 « Tax challenges arising from the digitalisation of the economy »

162. Au niveau global, en appliquant la réallocation obtenue avec les matrices de surprofit, de ventes finales et de clé de source, l'OCDE estime que la réallocation globalement neutre des profits induirait, du fait des différentiels de taxation, une légère hausse de l'impôt à acquitter en plus par les multinationales au niveau mondial. Ce montant agrégé relativement faible se traduit par des effets plus conséquents juridiction par juridiction, avec pour les pays développés des gains pouvant aller jusqu'à environ 1 % de leurs recettes d'IS, et pour les « centres d'investissement », c'est-à-dire les paradis fiscaux, des baisses pouvant aller jusqu'à 5 % des recettes. L'information importante est donc que les pays développés semblent sortir plutôt gagnant du point de vue des recettes fiscales.
163. Cette évaluation repose cependant sur une estimation du surprofit à réallouer biaisée à la hausse par la définition d'un champ trop large, puisque le cadre inclusif a indiqué que la réforme ne s'appliquerait au plus qu'aux secteurs « *automated digital services* » et « *consumer facing* ». Par ailleurs, appliquer des clés calculées sur l'ensemble des multinationales à un surprofit dont la moitié est concentrée dans cent d'entre elles fausse potentiellement significativement l'estimation ; il est cependant difficile de dire dans quel sens.

### c) L'estimation du pilier II par l'OCDE

164. Les niveaux de taxation implicites sont élaborés à partir de trois sources de données différentes : les données CbCR, dont l'OCDE dispose à un niveau agrégé (c'est-à-dire qu'elle dispose d'une unique déclaration CbCR pour l'ensemble des déclarants français – accompagnée toutefois d'éléments concernant la distribution des taux implicites calculée par les états membres à partir des liasses), les données du *Bureau of Economic Analysis* (BEA) sur les multinationales américaines – autrement dit le taux implicite des filiales des multinationales américaines –, et les taux calculés par Torslov et al. Le taux final retenu est la médiane de ces trois calculs. L'estimation statique du pilier II découle ensuite mécaniquement de l'application du différentiel entre ce taux et le taux minimum retenu à la matrice de profit pays de siège x pays de localisation (scénario 1).

165. La première remarque que l'on peut faire à ce stade est que l'hypothèse d'un taux implicite moyen unique par juridiction conduit à sous-estimer largement l'impact du pilier II<sup>48</sup>. Dans le cas de la France, par exemple, le taux implicite estimé étant très probablement supérieur à 12,5 %, aucune entreprise résidente n'est concernée par le pilier II dans la modélisation, ce qui apparaît comme très contestable (cf. 5.2).
166. La stratégie de l'OCDE consiste ensuite à avancer par étapes à partir d'une estimation purement statique afin de prendre en compte les éléments suivants : 1) interaction avec le pilier 1, 2) réduction du transfert de profit et 3) augmentation des taux dans certaines juridictions<sup>49</sup> :
- 1) L'interaction entre les deux piliers est modélisée comme si le pilier I était appliqué en premier et le pilier II en second, une fois les profits réalloués. Cela a des effets très limités (cf. graphique 7, scénario 2) ;
  - 2) L'impact du pilier II sur le transfert de profit est évalué en deux temps : tout d'abord une photographie du transfert de profit actuel et de sa localisation est réalisée (pour chaque couple pays de siège x pays de filiale), avec une idée proche de celle de Torslov et al., sauf qu'ici le seuil de rentabilité au-dessus duquel le profit est considéré comme transféré est défini dans l'absolu, et non dans chaque pays, et que les données diffèrent<sup>50</sup>. Le profit transféré, pour un pays de localisation et un pays de siège donné, est ensuite attribué aux pays d'origine en fonction de leurs taux et de l'importance de l'activité des multinationales. Enfin, la variation de ce transfert de profit est estimée en fonction de la variation de l'écart de taux induite par l'instauration du taux minimum, avec l'hypothèse d'une élasticité unitaire. Avec cette méthode, l'OCDE estime le montant mondial de profit transféré à 721 Md\$, soit un montant cohérent avec celui estimé par Torslov et al. (scénario 3) ;
  - 3) Enfin, l'OCDE modélise la réaction des gouvernements d'une façon qui peut sembler relativement prudente. En effet, les pays n'ayant pas d'impôt sur les sociétés sont supposés ne pas s'en doter, les profits localisés y sont donc imposés au taux minimal par les pays de l'entité-mère, et les pays dont le taux implicite est inférieur au taux minimum sont supposés le relever à hauteur de ce taux minimum pour la moitié des profits seulement (scénario 4).
167. Les résultats des modélisations successives sont récapitulés dans le graphique 8 ci-dessous.

---

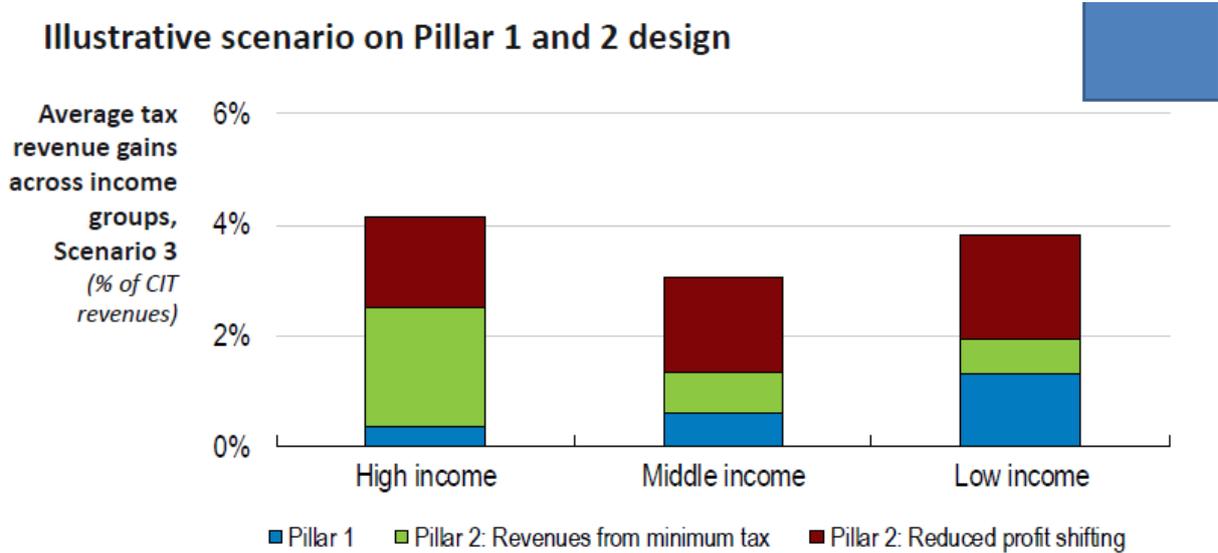
<sup>48</sup> A moyenne donnée, les montants du pilier II croissent mécaniquement avec la variance des taux effectifs des entreprises.

<sup>49</sup> Les modifications des choix de localisation et d'investissement des entreprises ne sont pas prises en compte dans cette étude. Ces questions font l'objet d'une réflexion en cours, non encore aboutie.

<sup>50</sup> L'OCDE estime les taux de rentabilité en divisant case à case sa matrice de profit, reposant largement sur CbCR, par sa matrice de chiffre d'affaires. Le seuil de rentabilité « normale » est défini à partir des valeurs observées sur Orbis relativement à la rentabilité globale des multinationales. Il est fixé à 7,9 % par les auteurs.



**Graphique 11 : Estimation OCDE de l'impact des deux piliers sur les recettes fiscales par groupe de pays, en %**



Source : Webcast de l'OCDE du 13 février 2020 « Tax challenges arising from the digitalisation of the economy »

170. Le groupe de pays auquel appartient la France verrait ainsi ces recettes fiscales augmenter de 4 % (ce qui représenterait environ 2 Md€ dans le cas de la France).
171. L'OCDE estime que le gain associé à la réduction du transfert de profit pour les pays développés représenterait environ 1,5 % de recettes d'IS. Cela peut sembler un montant relativement modeste au regard des ordres de grandeur des profits transférés hors des pays du G7, dont nous avons vu en partie II qu'ils représentaient des montants importants.
172. Cette estimation du pilier II se distingue par la quantité impressionnante de données qu'elle mobilise et parvient à prendre en compte de façon convaincante plusieurs facteurs dynamiques importants. Elle aboutit à des gains fiscaux modestes pour les pays développés (un peu moins de 4 % des recettes d'IS en dynamique, sachant qu'au global les effets dynamiques augmentent les recettes) en particulier si on la met en regard des calculs statiques effectués sur CbCR. Ces derniers aboutissaient à 7,3 Md€ de recettes fiscales pour la France, soit environ +15 % des recettes d'IS. L'écart entre ces deux estimations trouve sans doute en partie sa source dans le fait que l'estimation CbCR sur les entités françaises semble biaisée à la hausse (cf. 5.2.2), mais aussi dans le fait que les estimations OCDE sont biaisées à la baisse par l'hypothèse d'un taux implicite unique dans chaque pays.

### 5.3.2. Les travaux de la Commission européenne

173. La Commission n'a pour l'instant rendu public aucun résultat. Ses travaux ne semblent pas encore complètement aboutis et n'ont donné lieu qu'à des estimations larges. Celles-ci ne seront donc pas présentées: on se contente ici de commenter de façon très générale la démarche de la Commission.
174. À ce stade, la méthodologie est purement statique et repose sur des données principalement macro-économiques publiques, notamment les comptes nationaux et l'enquête FATS. En effet, l'institution n'a pas accès au très grand réservoir de données de l'OCDE, et ne dispose notamment ni des données CbCR, ni des données privilégiées des membres non européens du cadre inclusif. Cette démarche permettra d'apporter un précieux point de vue complémentaire aux autres estimations, en dépit de certaines limites inhérentes à l'utilisation de données agrégées.

## 5.4. Les estimations du CAE (Fuest et al., 2019)

### 5.4.1. La méthodologie

175. Fuest et al. (2019) ont construit pour le compte du CAE un outil ambitieux modélisant sous la forme d'un modèle d'équilibre général empruntant aux modèles à gravité le comportement des multinationales, en ce qui concerne la localisation de la production, des ventes et celle des profits, relativement à l'imposition en vigueur dans les différents pays. Les résultats sont décrits dans Fuest et al. (2019), la modélisation est détaillée dans une présentation de juin 2019 que les auteurs ont transmis aux rapporteurs de ce chapitre. Les résultats ont été rendus publics sous la forme d'une note du CAE, en date de novembre 2019.
176. Dans ses grandes lignes, la modélisation est la suivante. Les entreprises, prenant la demande des ménages comme donnée, décident dans un premier temps des marchés qu'elles souhaitent servir. Elles choisissent ensuite pour chacun de ces marchés un lieu de production, en fonction de son niveau technologique, des prix des facteurs de production, des coûts liés au commerce ou à produire dans un pays différent de celui du siège, et du taux d'imposition des bénéfices. Une fois la production et la vente réalisées, les profits avant impôts peuvent être transférés vers des paradis fiscaux<sup>51</sup>, puis l'impôt est payé.
177. L'attractivité d'un pays est définie comme la probabilité que ce pays soit celui qui offre à une entreprise avec son siège installé dans un pays  $i$  choisi au hasard le profit après impôts maximal pour servir n'importe quel pays  $n$  choisi au hasard. Plus simplement, c'est la probabilité que ce site de production soit le plus rentable pour un siège installé dans un pays  $i$  et souhaitant desservir un pays  $n$ .
178. Leur modèle couvre 40 pays représentant 84 % du PIB mondial, parmi lesquels 7 « paradis fiscaux » (Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse, Hong-Kong, Singapour et un agrégat de centres financiers offshore). Les principales données utilisées sont celles de KPMG pour les taux d'imposition (taux effectifs), UN-OCDE COMTRADE et OCDE EBOPS pour le commerce international, WIOD et TiVA pour les flux de commerce intra-nationaux. Ils s'appuient sur Ramondo et al. (2015) et Alviarez et al. (2019) et utilisent Eurostat FATS, OCDE AMNE, BEA USDIA et Thomson Reuters M&A Deals pour les flux retraçant les productions des multinationales.
179. Comme ils modélisent les décisions des entreprises, qu'elles soient liées à leurs sites de production ou à leur optimisation fiscale, ces auteurs peuvent déterminer l'impact de réformes très variées sur les variables clés que sont l'attractivité du pays vis-à-vis des autres pays, ses recettes fiscales, les profits (avant et après taxes) des multinationales, et également des variables mondiales, comme l'efficacité mondiale ou l'équité de la réforme entre pays. Ils étudient cinq scénarios différents :
- 1) Anti-abus : Élimination de l'optimisation fiscale, qui proviendrait par exemple de mesures anti-abus parfaitement efficaces, rendant infini le coût du transfert de profit. C'est un référentiel intéressant pour jauger de l'efficacité des réformes envisagées.
  - 2) Pilier 1 : 20 % des profits résiduels sont répartis selon le lieu de destination, le reste sur le lieu de production. Définis comme les profits au-delà d'une marge à 12 %, ces profits résiduels représentent 29 % des profits totaux avec leur calibrage. Les discussions à l'OCDE se sont plutôt orientées depuis la publication de leur étude en novembre 2019 sur une répartition de 20 % des profits résiduels, définis comme les profits dépassant une marge de 10 %.

---

<sup>51</sup> C'est le terme employé par les auteurs, repris dans cette partie à ce titre, pour décrire les pays avec un faible taux d'imposition.

- 3) Pilier 1 (variante) : 30 % des profits totaux sont taxés à la destination. Ce scénario simplifie l'impôt puisqu'il évite les calculs des profits résiduels, réduisant les coûts pour les entreprises et les États et l'inégalité devant la complexité fiscale entre entreprises aussi bien qu'entre États. Il modifie également le lieu de taxation d'un montant plus important de profits que le scénario précédent
- 4) Pilier 2 : taxation minimale de 15 %, sans changement de taux dans les pays à bas taux d'imposition. Depuis la publication de ce document, les discussions à l'OCDE semblent s'orienter vers un taux de 12,5 % plutôt, qui est celui que nous avons retenu pour nos simulations.
- 5) Pilier 2 (variante) : taxation minimale de 15 %, avec ajustement des taux d'imposition effectifs dans les paradis fiscaux à 15 %.

#### 5.4.2. Les résultats

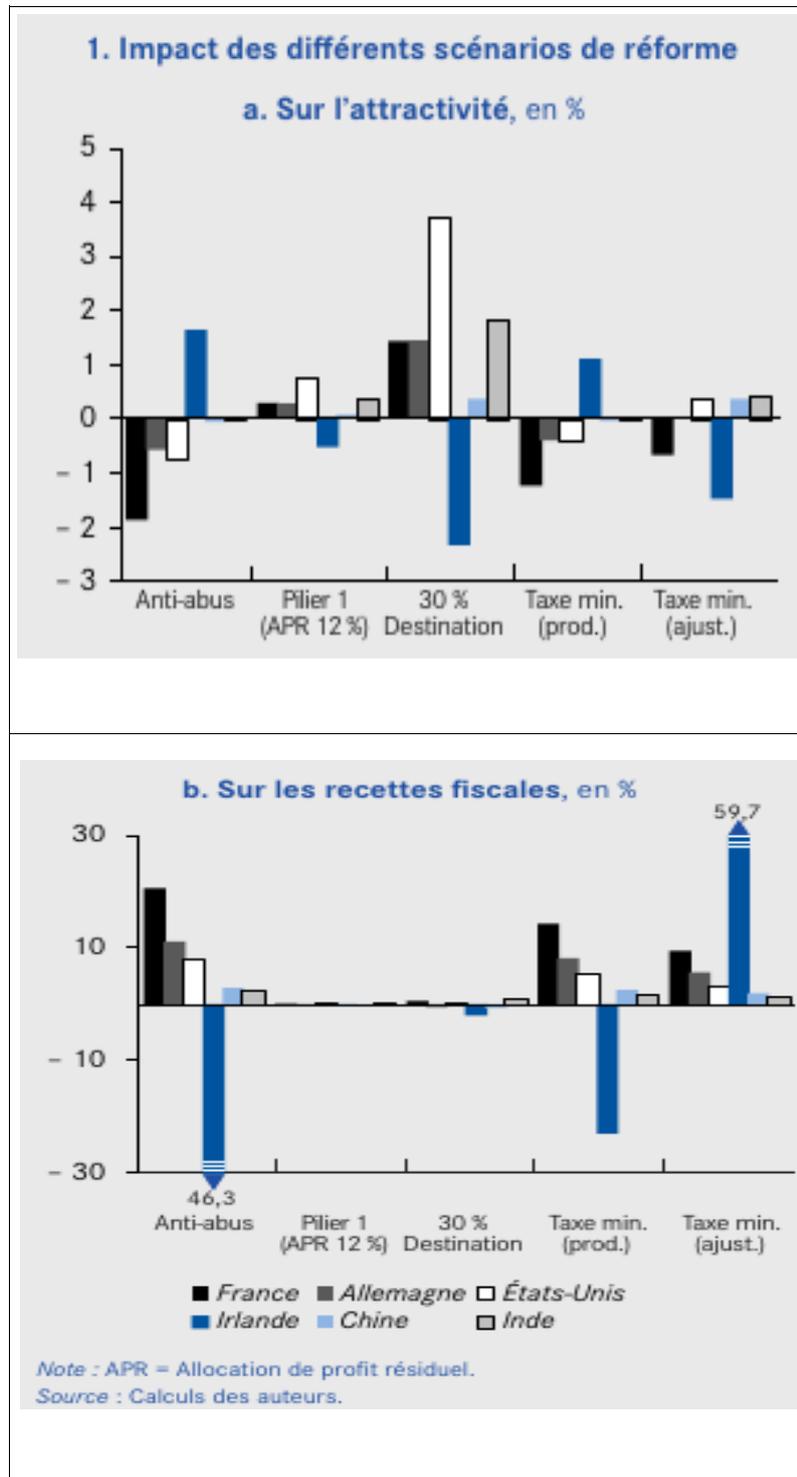
180. La mise en œuvre parfaite des mesures anti-abus augmenterait les recettes d'IS de 20,7 % en France, au prix d'une baisse modérée de l'attractivité de la France (-1,9 %, Graphique 9). En effet, dans ce premier scénario, tous les pays appliquent des lois anti-abus, ce qui limite la baisse de l'attractivité qui découle de ces lois.
181. L'affectation partielle des profits aux marchés de destination (pilier 1) augmenterait faiblement les recettes fiscales en France (+0,1 % et +0,6 % dans les scénarios 2 et 3 respectivement). En France, les gains de recettes fiscales sur les entreprises servant les consommateurs français dépasseraient légèrement les pertes de recettes fiscales sur les entreprises produisant en France. En Allemagne, les recettes fiscales seraient négativement mais tout aussi faiblement affectées (-0,1 % et -0,6 % respectivement). La mise en place du pilier 1 augmenterait l'attractivité de la France (+0,3 % pour le scénario 2 et +1,4 % pour le scénario 3). Ceci découle du fait qu'une partie des bénéfices réalisés en France n'est alors plus imposée aux taux français relativement élevés.
182. Le pilier 2 augmente fortement les recettes fiscales de tous les pays qui ne sont pas des paradis fiscaux, et en particulier en France. Si les paradis fiscaux n'alignent pas leur taux effectif d'imposition sur le taux minimum de 15 %, la hausse des recettes fiscales atteindrait 17,7 % en France, soit environ 9 Md€. Dans ce scénario 4, il apparaît clairement que les entreprises transfèrent moins de bénéfices vers les paradis fiscaux : malgré des taux inchangés dans les paradis fiscaux, les recettes fiscales y baissent, signe que leur base s'est réduite : ainsi en Irlande, la baisse des recettes fiscales dépasse 20 %. Par conséquent, la base fiscale aussi bien que le taux effectif d'imposition augmenteraient en France, ce qui se traduit par cette hausse marquée des recettes fiscales. Les recettes fiscales augmenteraient plus en France que dans les autres pays présentés par Fuest et al. (2019), Allemagne, États-Unis, Chine ou Inde ; le taux effectif d'imposition y augmente plus, ce qui, revers de la médaille, réduit plus qu'ailleurs l'attractivité de la France.
183. Dans le cas peut-être plus réaliste où les paradis fiscaux augmentent leur taux effectif d'imposition à 15 %, les recettes fiscales augmenteraient de 9,4 % en France, soit environ 5 Md€ (scénario 5). L'attractivité de la France baisserait moins que dans le scénario 4 puisque les paradis fiscaux aussi augmenteraient leur taux d'imposition et deviennent donc moins attractifs.
184. Les résultats des estimations selon les cinq scénarios sont récapitulés dans le graphique 10 ci-dessous.

185. En conclusion, l'introduction du pilier 1 générerait à peu près autant de gagnants que de perdants, ce qui pourrait compliquer les discussions et son adoption. Cet écueil devrait néanmoins être tempéré par les très petits montants d'impôts supplémentaires en jeu. Mais, parce que les redistributions entre pays d'impôts sont faibles avec ce pilier 1, Fuest et al. (2019) recommandent de se concentrer sur l'adoption du pilier 2. L'introduction du pilier 2 augmenterait fortement les recettes fiscales pour tous les pays qui ne sont pas des paradis fiscaux ; et si les paradis fiscaux alignaient leur taux effectif d'imposition sur le taux minimum, eux aussi y gagneraient en recettes fiscales : la baisse de la base fiscale à cause de moindres transferts de bénéfices serait plus que compensée par la hausse du taux effectif<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> La principale motivation pour un paradis fiscal à conserver un taux effectif inférieur au taux minimal consiste à attirer l'activité et les profits de groupes avec un siège dans un pays n'appliquant pas cette réforme internationale ; il peut aussi s'agir d'attirer les éléments du bilan qui échapperaient à cette réforme, voire les sièges sociaux avec l'espoir d'un contournement du pilier 1. Une autre motivation pourrait être d'attirer des capitaux non déclarés officiellement, mais la question se pose de la capacité du paradis fiscal à les taxer. Enfin les pays n'ayant pas d'imposition des bénéfices pourraient trouver trop coûteux d'en mettre en place un.

Graphique 12 : Impact des 5 scénarios étudiés par Fuest et al. (2019) sur l'attractivité des pays et les recettes fiscales.



Source : Fuest et al. (2019)

### 5.4.3. Points forts et limites

186. Tout d'abord, Fuest et al. (2019) s'appuie sur la construction d'une base de données impressionnante et un modèle dynamique intégré, ce qui est une innovation pas encore égalée par les autres approches, notamment des organisations internationales. C'est à notre connaissance la seule étude modélisant aussi finement le comportement des entreprises et offrant ainsi une analyse dynamique de la réforme de taxation internationale, c'est-à-dire incluant la réaction des entreprises aux changements de taxation. C'est donc un élément d'analyse de la réforme déterminant à prendre en compte.
187. Cependant, comme tous les travaux sur ce sujet, Fuest et al. (2019) ne disposent pas des données idoines pour une analyse totalement satisfaisante : ces données n'existent tout simplement pas pour le moment. Il faudrait disposer des comptes de résultat de toutes les entreprises dans le monde qui seraient soumises (ou proches de l'être) à l'un des piliers. Il faudrait en outre disposer d'une modélisation, même approchée, des systèmes fiscaux de chacun des pays concernés<sup>53</sup>. Les variables pertinentes au niveau de l'entreprise ne sont ainsi pas forcément les mêmes selon les pays. Les auteurs mobilisent de nombreuses bases de données pour estimer leur modèle, leur mise en commun pouvant entraîner des difficultés.
188. En partie du fait des limites des données, les auteurs ont fait de nombreuses hypothèses de modélisation, qui peuvent parfois être discutées. Harmoniser les variables entre les pays requiert forcément des simplifications. La construction des taux effectifs reste peu détaillée et soulève des questionnements car c'est une variable clé. Les réductions ou crédits d'impôt pris en compte ne sont ainsi pas explicités. Dans le même esprit de simplification, les comportements d'optimisation des entreprises sont assez rudimentaires : les entreprises réalisent un profit à un endroit avant d'éventuellement déplacer ce profit avant taxation. Or, d'une part, ce déplacement n'est peut-être pas aussi facile à mettre en place que le sous-entend l'étude et, d'autre part, cette modélisation laisse de côté les évitements fiscaux liés à l'absence d'établissement stable. Cette méthode s'appuyant en effet sur des mesures d'écart de rentabilité entre entreprises d'un pays, l'absence de profit à taxer provenant de l'absence d'établissement stable n'est pas mesurée.
189. Le modèle d'équilibre général utilisé n'est pas explicité avec beaucoup de détails, lui conférant un côté « boîte noire », peu contre-expertisable par le lecteur. Par ailleurs, comme il s'agit d'un modèle d'équilibre général où beaucoup de comportements, notamment des firmes, sont endogènes, cela a certes l'avantage de modéliser les choses en dynamique par opposition à du statique (ce que fait l'OCDE par exemple), mais le revers de la médaille est qu'il est difficile d'identifier les canaux de transmission qui expliquent le sens ou l'ampleur des résultats.
190. S'agissant du pilier I, il peut paraître étonnant que le même papier estime que la France pâtit considérablement de l'optimisation fiscale, avec les résultats de la première partie du papier chiffrant à au moins 4,6 Md€ ces pertes, mais que la résultante du pilier I soit globalement neutre pour la France, dans un contexte de taux nominal élevé. La perte d'une partie de l'IS actuellement acquittée par les entreprises produisant en France serait un peu plus que compensée par le gain d'IS de la part des entreprises servant des consommateurs en France dont les profits sont localisés à l'étranger. Il pouvait être attendu a priori que les gains d'IS dépassent plus nettement les pertes.

---

<sup>53</sup> Idéalement, il faudrait aussi tenir compte de l'effet sur les entreprises non soumises à ces piliers, qui sont affectées par les effets d'équilibre général et affectent en retour les estimations (par exemple si les entreprises non soumises à ces piliers parviennent à prendre des parts de marché aux entreprises soumises à cette imposition supplémentaire, les profits et donc l'impôt payé au titre de ces piliers baisseraient). Il faudrait également disposer des systèmes fiscaux des pays qui n'appliqueraient pas ces piliers, puisqu'il faudrait tenir compte de la possibilité des entreprises à y déplacer une partie de leurs activités ou de leurs bilans.

191. Une limite importante découle de l'utilisation de la fiscalité moyenne d'un pays pour les estimations des décisions d'entreprise. Or, des entreprises avec des secteurs, organisations ou modèles d'affaire différents peuvent faire face à une fiscalité différente au sein d'un même pays ; cette hétérogénéité n'est pas prise en compte.
192. Enfin, Fuest et al. (2019) ne fournissent pas d'estimation pour l'effet conjoint des piliers 1 et 2, ce qui est d'autant plus dommage que la souplesse de leur modélisation devrait le permettre. Ceci dit, il est probable que cet effet conjoint soit très proche de l'effet du seul pilier 2 pour les recettes fiscales, étant donné l'effet très mineur du pilier 1.

## Synthèse des résultats

193. Toute conclusion se doit d'être très circonstanciée et pondérée, au vu de la forte incertitude sur beaucoup d'éléments clés pour l'analyse, des données un peu anciennes et pas toujours adéquates, et des mécanismes très complexes qui rentrent en jeu, surtout en intégrant la réaction des entreprises et / ou des États. À ces problèmes techniques s'ajoute l'imprécision inhérente à toute modélisation nécessairement stylisée d'une réforme dont les contours précis ne sont pas encore arbitrés. En outre, les analyses décrivent l'effet des réformes par rapport à un statu quo ; or il est possible que le contrefactuel le plus crédible en cas d'échec de mise en place de ces réformes soit une multitude de réformes unilatérales non coordonnées, d'autant plus avec les pressions futures pour réduire les déficits publics suite à la crise du coronavirus.
194. Cependant l'analyse globale des différentes études permet de considérer comme robustes un certain nombre de conclusions.
195. Toutes les estimations du pilier II indiquent qu'il induirait pour les économies développées ou pour la France en particulier des gains de recettes fiscales significatifs, notamment auprès des filiales étrangères des groupes français. En particulier, un consensus se dégage au sujet du fait que le phénomène du transfert de profit auquel fait face la France est important et que le pilier II permettrait de le réduire. Ainsi l'OCDE estime que l'effet moyen pour les pays développés serait de près de +4 % sur leurs recettes d'IS ; le CAE anticipe une hausse de +9,4 % pour la France (avec un taux minimal de 15 %) ; et les calculs statiques sur les données CbCR indiquent une hausse d'environ +7 % sur le champ des filiales étrangères des multinationales françaises (+15 % en incluant les entités françaises mais avec une surestimation potentiellement importante due à l'enregistrement de dividendes intra-groupes dans le profit). Par ailleurs, l'étude du CAE suggère que ce surplus de recettes fiscales ne pénaliserait que peu l'attractivité du pays. Signalons cependant qu'un des aspects clefs de cette réforme sera la définition du profit retenu pour apprécier le taux effectif. Le choix qui sera fait pourra changer le pilier II dans des proportions extrêmement importantes.

196. Le pilier I est plus difficile à quantifier. Toutefois, il semble bien assuré que du point de vue des recettes fiscales, la France ne serait pas perdante à l'instauration du pilier I. La seule estimation négative est celle réalisée à partir des données CbCR de la France, et tout en étant par nature incomplète et biaisée à la baisse du fait de l'absence d'estimation des réallocations de surprofits réalisés par les multinationales étrangères, dont une part ira à la France ; elle n'aboutit qu'à une perte de l'ordre de 0,1 Md€ d'IS sur les seules multinationales françaises. Son effet sur les recettes fiscales semble nettement plus faible que le pilier II. L'étude du CAE retient également un chiffre très mesuré, mais positif, de + 0,1 %, résultante de mouvements contraires entre ce que la France perdrait comme recettes sur des multinationales qui servent actuellement des marchés étrangers et s'acquittent d'impôts conséquents en France, et ce qu'elle gagnerait en bénéficiant de recette de la part de multinationales étrangères servant les consommateurs français. De la même façon, l'OCDE estime que l'effet moyen sur les recettes d'IS des pays développés serait positif mais faible (de l'ordre de +0,2 %). Cela ne signifie cependant pas que son impact soit négligeable : au-delà de l'effet agrégé, il peut y avoir des effets plus importants pour certaines entreprises, surtout celles qui réalisent des profits élevés et qui produisent et vendent dans des pays différents. En outre, il est possible que dans le futur cet effet agrégé puisse devenir non négligeable avec l'évolution des comportements des entreprises et de la rentabilité des secteurs concernés. Il ne faut pas non plus oublier que l'alternative à ce pilier puisse être la multiplication des mesures unilatérales de chaque pays plutôt que le statu quo qui prévaut aujourd'hui. Par ailleurs, ce pilier peut être vu comme une première étape, qui pose les jalons techniques et politiques pour une montée en puissance dans le futur. Le défi politique pour partager l'impôt sur les sociétés est immense, car il s'agit de céder (et récupérer) une partie de la base imposable, en trouvant une position qui soit commune à tous les principaux pays et en maintenant dans la durée une coopération soutenue entre les administrations fiscales. Le défi technique est tout aussi important, vu les données nouvelles qu'il faut que les entreprises produisent. Le pilier 1 se veut comme un impôt du 21ème siècle, adapté à un fonctionnement mondialisé des entreprises. Le pilier 1 peut être vu comme un embryon d'un impôt plus important.

## Annexe 1 : Résultats de la littérature mobilisant les taux implicites

Tableau récapitulatif des résultats du Trésor-éco « Le taux de taxation implicite des bénéfices en France » (2011)

Par écart au taux normal (34,4 % <sup>a)</sup>	MICRO	PME	ETI	GE	Manuf.	Services	Toutes sociétés non financières (SNF)
Déductibilité des intérêts	-2,7	-3,7	-8,8	-13,9	-9,3	-10,0	-9,3
Taux réduit PME	-11,5	-2,0	-	-	-0,5	-1,7	-1,2
Imposition forfaitaire annuelle	+3,1	+2,7	+0,8	+0,3	+0,9	+1,5	+1,2
Participation	-0,1	-1,1	-2,4	-2,0	-2,5	-1,6	-1,7
Crédit impôt recherche	-1,5	-1,2	-1,4	-1,2	-2,8	-0,8	-1,3
Autres facteurs	+5,5	+3,0	+2,5	+4,6	+3,9	+5,6	+4,0
Règles d'assiette et de taux	-7,2	-2,3	-9,3	-12,2	-10,3	-7,0	-8,3
Part des entreprises déficitaires	+14,9	+10,4	+5,6	+3,8	+4,2	+8,5	+6,4
Report en avant et en arrière	-4,7	-3,0	-2,7	-7,4	-3,3	-5,3	-4,7
Démographie	+10,2	+7,4	+2,9	-3,6	+0,9	+3,2	+1,7
Taux implicite	37,4	39,5	28,0	18,6	25,0	30,6	27,5

1) Taux normal de 33<sup>1/3</sup> %, auquel on ajoute la contribution sociale sur les bénéfices pour les entreprises les plus grandes.

Sources : liasses fiscales 2007 (DGFIP) ; calculs DGTrésor.

Lecture : pour le gain de taux implicite lié à la déductibilité, des simulations ont été réalisées en réintégrant les intérêts excédentaires dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Le gain indiqué tient compte du surcroît de déficits passés qui auraient pu être imputés dans le cadre de cette simulation. La contribution de la part des entreprises déficitaires a été chiffrée en calculant le taux implicite sur le seul champ des entreprises bénéficiaires.

Principaux résultats de l'étude de l'Institut des Politiques Publiques « L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs ».

**TABLEAU 3.2 – Décomposition pour les micro-entreprises bénéficiaires**

Facteurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux statutaire	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33
IFA	2.70	1.92	1.66	1.71	0.55	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00
Contribution additionnelles	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Participation	-0.04	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.04	-0.04
Déductibilité charges financières	-3.07	-3.14	-3.10	-3.56	-3.64	-3.56	-3.28	-3.43	-3.66	-3.27	-3.05
Taux réduit (15%)	-6.11	-6.15	-6.09	-6.03	-6.08	-5.92	-5.92	-6.05	-5.91	-5.67	-5.63
Reports	-0.75	-0.48	-1.99	-1.74	-2.01	-2.32	-2.21	-2.22	-2.22	-2.23	-2.49
Autres facteurs (yc rés. méthodo.)	-7.82	-5.39	-7.31	-8.00	-3.08	-2.35	-2.25	-2.16	-3.72	-3.21	-3.62
Ecart TI - TS	-9.94	-9.44	-10.44	-10.18	-12.09	-12.14	-11.93	-12.04	-12.82	-13.54	-13.27
Taux implicites	23.39	23.90	22.89	23.15	21.25	21.20	21.40	21.30	20.52	19.79	20.06

SOURCES : Fichier des Bénéfices industriels et commerciaux - régime normal, Fichier des déclarations de groupes

NOTES : Calculs réalisés sur l'ensemble des redevables fiscaux bénéficiaires (EBE positif).

**TABLEAU 3.3 – Décomposition pour les PME bénéficiaires**

Facteurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux statutaire	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33
IFA	1.59	1.47	1.39	1.59	1.33	0.43	0.45	0.46	0.46	0.00	0.00
Contribution additionnelles	0.12	0.10	0.10	0.09	0.09	0.10	0.11	0.10	0.10	0.10	0.10
Participation	-0.65	-0.59	-0.60	-0.61	-0.53	-0.56	-0.55	-0.54	-0.51	-0.47	-0.46
Déductibilité charges financières	-2.89	-3.64	-3.50	-3.96	-4.42	-3.79	-3.85	-4.04	-3.76	-3.65	-3.07
Taux réduit (15%)	-1.23	-1.12	-1.05	-1.08	-1.07	-1.05	-1.05	-1.05	-1.01	-0.93	-0.92
Reports	-1.39	-1.48	-1.36	-1.27	-1.31	-1.93	-1.56	-1.51	-1.50	-1.56	-1.65
Autres facteurs (yc rés. méthodo.)	-11.27	-9.03	-11.24	-11.96	-7.70	-7.00	-6.61	-6.60	-8.61	-7.25	-7.99
Ecart TI - TS	-7.00	-9.10	-9.15	-9.53	-10.43	-9.92	-9.14	-9.63	-10.38	-11.24	-11.24
Taux implicites	26.33	24.23	24.18	23.80	22.90	23.41	24.19	23.70	22.95	22.09	22.09

SOURCES : Fichier des Bénéfices industriels et commerciaux - régime normal, Fichier des déclarations de groupes

NOTES : Calculs réalisés sur l'ensemble des redevables fiscaux bénéficiaires (EBE positif).

**TABLEAU 3.4 – Décomposition pour les ETI bénéficiaires**

Facteurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux statutaire	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33
IFA	0.22	0.27	0.24	0.45	0.27	0.27	0.28	0.29	0.28	0.00	0.00
Contribution additionnelles	0.62	0.58	0.52	0.51	0.48	0.48	0.59	0.65	0.63	0.73	0.75
Participation	-0.55	-0.54	-0.52	-0.63	-0.53	-0.54	-0.52	-0.52	-0.46	-0.49	-0.46
Déductibilité charges financières	-6.58	-7.00	-6.98	-8.37	-9.27	-8.32	-9.03	-9.10	-7.76	-7.40	-6.59
Taux réduit (15%)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Reports	-1.68	-1.36	-1.44	-0.93	-1.54	-1.77	-1.39	-1.22	-0.98	-0.95	-1.15
Autres facteurs (yc rés. méthodo.)	-8.03	-6.12	-8.15	-7.89	-3.25	-3.77	-2.82	-3.00	-6.02	-5.05	-6.05
Ecart TI - TS	-10.01	-11.56	-13.83	-13.30	-15.03	-15.18	-15.23	-13.43	-14.40	-14.38	-14.03
Taux implicites	23.33	21.77	19.50	20.04	18.31	18.16	18.10	19.90	18.93	18.95	19.30

SOURCES : Fichier des Bénéfices industriels et commerciaux - régime normal, Fichier des déclarations de groupes

NOTES : Calculs réalisés sur l'ensemble des redevables fiscaux bénéficiaires (EBE positif).

**TABLEAU 3.5 – Décomposition pour les Grandes entreprises bénéficiaires**

Facteurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux statutaire	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33
IFA	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.03	0.00	0.00
Contribution additionnelles	0.26	0.35	0.26	0.22	0.38	0.44	0.50	0.52	0.45	0.58	0.53
Participation	-0.03	-0.04	-0.01	-0.06	-0.07	-0.06	-0.05	-0.05	-0.06	-0.07	-0.07
Déductibilité charges financières	-20.76	-19.32	-19.19	-27.40	-18.18	-17.84	-14.44	-14.60	-18.95	-11.89	-9.87
Taux réduit (15%)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Reports	-1.73	-2.59	-3.60	-2.52	-5.12	-3.11	-3.24	-1.66	-1.10	-1.45	-2.00
Autres facteurs (yc rés. méthodo.)	6.19	6.18	4.05	11.28	5.53	5.55	2.45	2.42	5.19	-0.82	-2.94
Ecart TI - TS	-25.02	-21.55	-25.05	-25.50	-20.07	-17.88	-16.97	-17.09	-19.07	-15.62	-17.50
Taux implicites	8.31	11.78	8.28	7.83	13.26	15.45	16.36	16.25	14.26	17.72	15.83

SOURCES : Fichier des Bénéfices industriels et commerciaux - régime normal, Fichier des déclarations de groupes

NOTES : Calculs réalisés sur l'ensemble des redevables fiscaux bénéficiaires (EBE positif).

## Annexe 2 : détail technique du chiffrage du pilier 1 de l'OCDE

Cette annexe présente notre modélisation de la réforme du pilier. Nous nous plaçons dans le cas général de l'ensemble des multinationales bien que les calculs n'ont été effectués que sur les déclarants CbCR France.

Dans la suite, on note  $X_{i,j,k}$  la grandeur  $X$  de l'entreprise  $i$ , dont la tête de groupe est dans le pays  $j$ , présente dans le pays  $k$ : par exemple  $CA_{EDF,FR,UK}$  désigne le CA de l'ensemble des entreprises implantées au Royaume-Uni appartenant au groupe EDF, multinationale française. On note  $CA_{ind_{i,j,k}}$  pour désigner le CA indépendant de l'entreprise. Pour les deux piliers, nous ne retenons que les multinationales dont le CA monde consolidé est supérieur à 750 M€.

### 1. Description

L'approche unifiée de pilier 1 vise à réallouer une partie de l'assiette des multinationales très rentables vers les pays de vente.

Trois aspects caractérisent donc cette réforme :

- 1) Le montant du profit à réallouer
- 2) La clé de répartition de ce profit
- 3) La clé de prélèvement de ce profit : le pilier 1 visant simplement à réallouer le profit – en laissant donc inchangé le profit mondial d'une multinationale – il faut nécessairement prélever à un pays ce qui est donné à un autre

Les règles présentées pour cette simulation sont appliquées au niveau national pour chaque multinationale, en regroupant en une seule entité l'ensemble des sièges/filiales du groupe dans un pays donné.

#### 1.1. Le montant du profit à réallouer

Les réflexions à l'OCDE ont établi que le profit « routinier » était relativement bien traité par les règles actuelles. Le montant à réallouer est donc une fraction  $\alpha_1$  du surprofit, ce dernier correspondant à la fraction de la marge opérationnelle mondiale consolidée ( $\frac{\sum Resultat}{\sum CA_{ind}}$ ) supérieure à un seuil  $\rho_1$ . Les valeurs des paramètres ne sont pas figées et sont l'objet de négociations en cours. Le scénario central semble cependant être un seuil de rentabilité ( $\rho_1$ ) de 10 % et une fraction du surprofit à réallouer ( $\alpha_1$ ) de 20 %.

#### 1.2. La clef de répartition

On alloue le surprofit calculé en 1.1. à tous les pays où l'entreprise a une activité économique significative au prorata de ses ventes dans le pays (part du CA indépendant dans le CA total consolidé).

#### 1.3. La clef de prélèvement

Dans notre simulation du Pilier 1, nous travaillons sur deux hypothèses :

- Prélever le montant calculé en 1.1. au prorata du **profit** que la multinationale déclare dans chaque pays
- Prélever le montant calculé en 1.1. au prorata du **surprofit** que la multinationale dégage dans chaque pays

### 2. Implémentation

- Il faut tout d'abord se placer au niveau d'une base consolidée par entreprise sur toutes ses filières, pour calculer sa marge opérationnelle mondiale  $MO_{i,j}$  :

$$MO_{i,j} = \frac{\sum_k Resultat_{i,j,k}}{\sum_k CA_{ind_{i,j,k}}}$$

- Il faut ensuite revenir au niveau d'une base par entité de déclaration, donc entreprise  $\times$  pays, en ayant pour chaque entreprise  $i$  sa marge opérationnelle mondiale comme variable supplémentaire.

### 2.1. Cas de la clef de prélèvement au prorata des profits

Pour une entreprise  $i$  (dont la tête est installée en  $j$ ) dans un pays  $k$  donné, on calcule une variable de gain net d'assiette taxable réallouée vers ce pays  $\pi_{i,j,k}$  :

$$\pi_{i,j,k} = \left( \frac{CAind_{i,j,k}}{\sum_k CAind_{i,j,k}} - \frac{Résultat_{i,j,k} \times \mathbb{1}_{Résultat_{i,j,k} > 0}}{\sum_k (Résultat_{i,j,k} \times \mathbb{1}_{Résultat_{i,j,k} > 0})} \right) \times \alpha_1 \times (MO_{i,j} - \rho_1) \times \mathbb{1}_{MO_{i,j} > \rho_1} \times \sum_k CAind_{i,j,k}$$

Il faut ensuite sommer l'ensemble de ces gains nets d'assiette taxable sur toutes les multinationales pour déterminer le profit net réalloué à un pays. Par exemple pour un pays  $k$  :

$$\pi_k = \sum_i \pi_{i,j,k}$$

### 2.2. Cas de la clef de prélèvement au prorata des surprofits

$$\pi_{i,j,k} = \left( \frac{CAind_{i,j,k}}{\sum_k CAind_{i,j,k}} - \frac{(Résultat_{i,j,k} - \rho_1 \times CA_{i,j,k}) \times \mathbb{1}_{(Résultat_{i,j,k} > \rho_1 \times CA_{i,j,k})}}{\sum_k ((Résultat_{i,j,k} - \rho_1 \times CA_{i,j,k}) \times \mathbb{1}_{(Résultat_{i,j,k} > \rho_1 \times CA_{i,j,k})})} \right) \times \alpha_1 \times (MO_{i,j} - \rho_1) \times \mathbb{1}_{MO_{i,j} > \rho_1} \times \sum_k CAind_{i,j,k}$$

Comme précédemment, il faut ensuite sommer l'ensemble de ces gains nets d'assiette taxable sur toutes les multinationales pour déterminer le profit net réalloué à un pays. Par exemple pour un pays  $k$  :

$$\pi_k = \sum_i \pi_{i,j,k}$$

## Annexe 3 : Détail des données CbCR

### 1. Contenu des données

Les données CbCR ont fait l'objet d'échanges entre de nombreuses administrations fiscales. Ces échanges sont cependant strictement encadrés par des conventions multilatérales. En particulier, les données échangées par un état tiers ne peuvent être utilisées à des fins autres que le contrôle et le recouvrement sans l'accord de l'état émetteur, ainsi que le stipule l'article 4 de la Convention multilatérale assistance administrative mutuelle en matière fiscale (MAC) :

*"4. Nonobstant les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3, les renseignements obtenus par une Partie peuvent être utilisés à d'autres fins lorsque l'utilisation de tels renseignements à de telles fins est possible selon la législation de la Partie qui fournit les renseignements et que l'autorité compétente de cette Partie consent à une telle utilisation. Les renseignements fournis par une Partie à une autre Partie peuvent être transmis par celle-ci à une troisième Partie, sous réserve de l'autorisation préalable de l'autorité compétente de la première Partie."*

Nous n'avons donc eu accès qu'aux données des déclarants CbCR France, et nous avons travaillé sur les exercices clôturés en 2017. Il s'agit majoritairement de multinationales dont le siège est en France, bien qu'il y ait des exceptions<sup>54</sup>. Au total, elles représentent 274 déclarants.

Notons que la deuxième édition de *Corporate tax statistics* présente les données CbCR de 26 juridictions agrégées pour chacune au niveau de l'ensemble des déclarants. Elles ne sont pas utilisées dans le cadre de ce rapport, du fait d'une part de leur caractère agrégé qui complique nettement leur utilisation à des fins de chiffrage des deux piliers, et d'autre part de leur date de publication trop tardive (juillet 2020).

### 2. Les principaux problèmes détectés

#### *a. Des comportements déclaratifs très hétérogènes concernant les variables principales, notamment l'IS dû et le résultat avant impôt*

Cette hétérogénéité est notamment mise en évidence par l'étude conduite par la CAE, dans laquelle les données CbCR – sur le champ des sièges et filiales françaises des groupes français - ont été appariées avec les données fiscales. Cet appariement est rendu compliqué par le manque de variables fiables permettant d'identifier les entités dans CbCR. Le CAE s'appuie sur le numéro de TVA intra-communautaire, qui est malheureusement l'objet de nombreuses erreurs ou omissions<sup>55</sup>. Le cas échéant, les auteurs se rabattent sur la raison sociale. Autre difficulté : cet appariement ne peut concerner que le secteur non-financier, seul présent dans la base de données administrative utilisée (FARE). Les auteurs retiennent 191 groupes, pour lesquels en moyenne

---

<sup>54</sup>

Il est en effet permis de faire déposer sa déclaration CbCR par une filiale dans un pays autre que celui du siège, mais c'est un cas de figure relativement rare.

<sup>55</sup>

Cette variable est en effet citée en bonne place dans la publication de l'OCDE « Common errors made by MNEs in preparing Country-by-Country reports » sous deux items : « The Tax Identification Number field is blank or includes only spaces » et « The same Tax Identification Number is repeated for multiple Constituent Entities ».

76 % des unités légales sont identifiées dans FARE. Le tableau ci-dessous présente leur principal résultat :

	Moyenne	Médiane	Écart-type	N
$\frac{\text{Emploi (CbC)}_i}{\text{Effectif au 31 dec. (Fare)}_i}$	158,3	1,02	902,6	191
$\frac{\text{CA (CbC)}_i}{\text{CA (Fare)}_i}$	154,3	1,04	1 133,2	191
$\frac{\text{CA (CbC)}_i}{\text{CA (Fare)} + \text{résultats exceptionnels}_i}$	150,6	1,05	1 134,7	191
$\frac{\text{Résultat avant impôt (CbC)}_i}{\text{Résultat courant avant impôt (Fare)}_i}$	- 6 940	0,89	99 027,8	191
$\frac{\text{IS dû (CbC)}_i}{\text{IS (Fare)}_i}$	19,4	0,88	444,1	191

*Données* : Pour un groupe  $i$ , les variables de Fare sont reconstituées en additionnant les résultats de toutes les entités légales  $j \in (1, 2, \dots, J)$  du groupe  $i$  listées dans les CbCR.

*Source* : CAE, à partir de Fare et Reporting pays par pays (FR) (2016).

Les deux caractéristiques marquantes sont d'une part une médiane proche de 1, laissant espérer un comportement « central » dans CbCR proche de celui de FARE et une énorme dispersion, qui met en évidence une très grande hétérogénéité des comportements déclaratifs. Les auteurs indiquent par ailleurs « [ne pas obtenir] une image fondamentalement différente » en se restreignant aux 43 groupes pour lesquels l'appariement est complet.

Deux variables en particulier doivent attirer l'attention :

- l'IS dû, qui ressorte globalement du même signe dans CbCR et dans FARE (en ce sens que la médiane ainsi que la moyenne du ratio sont positives). Or l'IS dû est enregistré comme une charge dans FARE. Il faut donc tenter de modifier la variable dans CbCR lorsqu'elle est enregistrée de la même façon (cf. *infra*, sous-partie b).
- Le résultat avant impôt, qui rapporté au résultat courant avant impôt dans FARE est en moyenne très fortement négatif et une médiane proche de 1. Cela dénote une très grande hétérogénéité de la définition retenue du résultat dans les CbCR. Il est probable que les dividendes intragroupes jouent un rôle important dans cette hétérogénéité (cf. *infra*, sous-partie c).

#### b. Incohérence des impôts et des résultats

De nombreuses entreprises ont renseigné un montant d'impôt sur les sociétés dû négatif, c'est-à-dire de la façon dont l'IS apparaît dans leur comptabilité d'entreprise, comme une charge. Le tableau ci-dessous exprime le pourcentage d'impôt positif et négatif selon le signe du résultat sur les données brutes.

Sur les données brutes, on a la répartition suivante (% d'IS dû en valeur absolue) :

	Données France	
	Impôt positif	Impôt négatif
Résultat positif	40 %	55 %
Résultat négatif	2 %	4 %

La correction consiste à forcer un signe d'impôt positif lorsque le résultat est positif. Compte tenu du grand nombre d'impôt positif accompagnant un résultat positif, et de la grande hétérogénéité des comportements déclaratifs observée *supra*, ce retraitement est jugé préférable à l'application de la valeur absolue sur l'ensemble de la variable impôt dû. On corrige ainsi vraisemblablement plus d'incohérences qu'on n'en crée.

*c. Double compte des dividendes intra-groupe*

L'OCDE n'a pas donné d'instruction claire sur les éléments comptables à retenir dans la définition du résultat. Les entreprises ont donc pu enregistrer dans leur résultat certains éléments habituellement déduits comme les dividendes intra-groupes. Afin de clarifier la définition du résultat, certains pays ont donné des instructions incluant ou non les dividendes intra-groupes.

Les instructions françaises renaient pour les années considérées une définition extensive du résultat, qui inclut les dividendes intra-groupe reçus. C'est un problème car ces dividendes sont alors comptés deux fois (davantage s'ils transitent par plusieurs pays) dans le résultat, et diminuent le taux d'imposition apparent dans les pays où les entreprises reçoivent ou font transiter ces dividendes, puisqu'ils sont comptabilisés dans le résultat alors qu'ils ne sont pas taxés car ils satisfont généralement la condition du régime mère-fille. **Il n'est pas possible de corriger ce phénomène, ce qui peut fortement affecter les résultats.**

*d. Les fragilités liées aux normes comptables*

Dans un document lié, le CAE détaille les fragilités des données CbCR et fait des propositions pour améliorer le *reporting* pays par pays (Delpuch et al., 2019). Ces données souffrent d'une mauvaise harmonisation entre pays : les États-Unis appliquent le système GAAP (Generally Accepted Accounting Principles) quand les pays européens et d'autres juridictions appliquent la norme IFRS (International Financial Reporting Standards) ; de variables pas assez clairement définies, en particulier sur l'inclusion ou non des paiements intra-groupes de dividendes ou de royalties, ce qui peut entraîner des doubles comptes, ou le traitement des crédits d'impôts et autres dégrèvements. En s'appuyant sur un périmètre similaire d'unités légales composant un groupe, Delpuch et al. (2019) montre que des agrégats calculables dans CbCR France et dans FARE, donc a priori comparables, présentent pourtant des différences qui peuvent être marquées. Ainsi le chiffre d'affaires, l'emploi ou l'IS dû sont supérieurs dans la base CbCR que dans FARE. Ces auteurs suggèrent donc de ne pas mobiliser les données CbCR pour évaluer les deux piliers, même si en elles-mêmes ces données peuvent apporter de l'information. Malgré leurs fragilités, les données CbCR semblent difficilement contournables pour étudier cette réforme fiscale internationale. L'amélioration des directives pour les millésimes à venir devrait les rendre encore plus pertinentes. Delpuch et al. (2019) proposent les améliorations suivantes : donner plus de détails sur les variables constituant les résultats avant impôts, la destination des ventes, les subventions ou crédits d'impôts (car la concurrence fiscale se déplace du niveau de l'imposition sur les bénéficiaires vers les subventions), la liste des unités légales composant le groupe. Enfin ils demandent à ce que les données soient plus facilement accessibles aux chercheurs.

### 3. Les principales observations

*3.a. Les entreprises françaises localisent leur résultat dans des pays à fiscalité avantageuse*

Dans la base fournie par la France, la part de chiffre d'affaires lié réalisé en Suisse et en Irlande (respectivement 4,9 % et 3,5 %) est plus de deux fois supérieure au chiffre d'affaires indépendant

réalisé dans ces pays (resp. 2,2 % et 1,6 %). Cela suggère d'éventuelles utilisations des prix de transfert par certaines entreprises françaises à des fins d'optimisation fiscale.

Le Luxembourg, Hong-Kong et la République-Tchèque concentrent 5,2 % du résultat net des entreprises françaises alors que seul 1,4 % de leur chiffre d'affaires indépendant est réalisé dans ces pays. Le taux effectif de ces filiales est particulièrement bas (8,1 % pour le Luxembourg, 11,9 % pour Hong-Kong et 15,2 % pour la République-Tchèque) au regard de celui des principaux pays développés qui se situe entre 20 % et 40 %. Le taux effectif en France des entreprises françaises n'est pas particulièrement élevé (19,3 %) par rapport à celui de leurs filiales implantées en Allemagne (27,9 %), en Italie (33,0 %) ou aux États-Unis (43,6 %). Cela peut notamment s'expliquer par le double compte des dividendes intra-groupe conduisant à augmenter artificiellement le résultat enregistré en France.

*3.b. La localisation du CA lié et du profit est fortement corrélé aux taux effectifs*

Plus le taux effectif d'une filiale dans un pays donné est élevé, plus sa profitabilité décroît. De même, un faible taux effectif a tendance à accroître la part de chiffre d'affaires lié de cette filiale dans ce pays. Cela illustre le comportement d'optimisation de certaines entreprises consistant à localiser du chiffre d'affaires lié et du résultat dans des filiales n'ayant pas de réelle activité économique afin de maximiser leur profit dans des juridictions à faible taux effectif.

## Annexe 4 : Bibliographie

### Rapports et documents administratifs :

Commission européenne, « Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services », 2018.

Conseil des prélèvements obligatoires, « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte », janvier 2017.

Conseil des prélèvements obligatoires, « Toutes les entreprises ont-elles le même taux implicite d'impôt sur les sociétés ? », rapport particulier n°3, janvier 2017.

Conseil d'analyse économique (FUEST, Clemens, PARENTI, Matthieu, et TOUBAL, Farid), « Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ? », Note du CAE n° 54, novembre 2019.

Conseil d'analyse économique (LAFFITTE, Sébastien, *et al.*), « Profit Shifting in France: Evidence from Firm-Level Administrative Databases », Focus du CAE n° 36, novembre 2019.

Conseil d'analyse économique (DELPEUCH, Samuel, et LAFFITTE, Sébastien), « Quel reporting pays par pays pour les futures réformes ? », Focus du CAE n° 38, novembre 2019.

Fonds monétaire international (BEER, Sebastian, *et al.*), « International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots », 2018.

Fonds monétaire international, « Corporate taxation in the global economy », IMF Policy Paper, 2019.

Institut des politiques publiques (BACH, Laurent, BOZIO, Antoine, et MALGOUYRES, Clément), « L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs », Rapport IPP n°21, mars 2019.

OCDE, BEPS Action 13 sur la déclaration pays par pays, Orientations relatives à l'utilisation appropriée des informations contenues dans les déclarations pays par pays, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfice, 2017.

OCDE, Déclaration du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20 relative à l'approche en deux piliers visant à relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20, janvier 2020.

OCDE, Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, 2013.

OCDE, « Tax challenges arising from the digitalisation of the economy », Webcast du 13 février 2020.

DG Trésor, « Le taux de taxation implicite des bénéfices en France », 2011.

**Articles :**

CLAUSING, Kimberley, “The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond”, *National Tax Journal*, 69(4), 2016, p. 905-934.

DEVEREUX, Michel, et GRIFFITH, Rachel, « Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals », 1998.

DEVEREUX, Michel, et GRIFFITH, Rachel, « The impact of corporate taxation on the location of capital: a review », 2002.

HINES, James, et RICE, Eric, « Fiscal paradise: foreign tax havens and american business », NBER working paper series, working paper N°3477, 1994.

NICODÈME, Gaëtan, “Computing Effective Corporate Tax Rates : Comparisons and Results”. *Economic Papers*, juin 2001, n° 153.

Torslov, Thomas *et al.*, “The Missing Profits of Nations”, 2018.

Torslov, Thomas *et al.*, “The Missing Profits of Nations”, 2020.