Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

OCDE

Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2013), *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264192904-fr

ISBN 978-92-64-19289-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-19290-4 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © John Gollop / iStockPhoto.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.

© OCDE 2013

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à *rights@oecd.org*. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

Table des matières

Synthèse 7

Chapitre 1. **Introduction** 15

Chapitre 2. **Quelle est l'ampleur du problème posé par l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ? Aperçu des données disponibles** 19

Données relatives aux recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés 19
Données relatives aux investissements directs étrangers (IDE) 21
Présentation d'études récentes consacrées au phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices 23

Chapitre 3. **Modèles de gestion d'entreprises mondiaux, compétitivité, gouvernement d'entreprise et fiscalité** 29

Modèles d'activité mondiaux et fiscalité 29
Compétitivité et fiscalité 32
Gouvernement d'entreprise et fiscalité 34

Chapitre 4. **Principes fiscaux fondamentaux et possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices** 37

Principes fondamentaux d'imposition des activités transnationales 37
Principes fondamentaux et possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices 43

Chapitre 5. **Préoccupations soulevées par l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices : comment y remédier ?** 53

Domaines dans lesquels les pressions sont les plus fortes 54
Prochaines étapes 54

Élaborer un plan d'action de portée mondiale pour résoudre le problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices 58
Des mesures immédiates doivent également être prises par nos administrations fiscales 60

Bibliographie 61

***Annexe A.* Données relatives aux recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en pourcentage du PIB (1990-2011)** 63

***Annexe B.* Aperçu d'études récentes consacrées au phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices** 67

Études des taux effectifs d'imposition des entreprises multinationales 67
Études utilisant des données provenant de déclarations de contribuables. 69
Autres analyses des transferts de bénéfices. 72
Bibliographie 76

***Annexe C.* Exemples de schémas d'optimisation fiscale adoptés par des entreprises multinationales** 79

Structure de commerce électronique à deux niveaux avec transfert d'actifs incorporels en vertu d'un accord de répartition des coûts. 80
Transfert d'activités de fabrication avec transfert des actifs incorporels connexes en vertu d'un accord de répartition des coûts 82
Acquisition par endettement avec transfert de dette et recours à des sociétés holding intermédiaires 86

***Annexe D.* Travaux en cours et passés de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices**. 89

Transparence fiscale. 89
Conventions fiscales. 90
Prix de transfert 90
Optimisation fiscale agressive 91
Pratiques fiscales dommageables. 92
Analyses et statistiques relatives à la politique fiscale 92
Administration de l'impôt 93
Fiscalité et développement 93

Graphiques

Graphique 2.1 Impôts sur les bénéfices des sociétés en pourcentage du PIB 20
Graphique 3.1 Représentation simplifiée d'une chaine de valeur mondiale 30
Graphique 3.2 Indice de la longueur relative des CVM, en moyenne mondiale pour certaines secteurs, 2008 31
Graphique C.1 Schéma d'optimisation fiscale du Groupe A (scénario 1) 80
Graphique C.2 Schéma d'optimisation fiscale du Groupe A (scénario 2) 83
Graphique C.3 Acquisition par emprunt 86

Tableau

Tableau A.1 Indice de la longueur relative des CVM, en moyenne mondiale pour certains secteurs, 2008 64

Encadrés

Encadré 2.1 Taux légal et taux effectif de l'impôt sur les bénéfices des sociétés . . 23
Encadré D.1 L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices dans les pays en développement 94

Synthèse

L'érosion de la base d'imposition fait peser des risques réels menaces sur les recettes, la souveraineté et l'équité fiscales, dans les pays membres de l'OCDE comme dans les pays non membres. S'il existe de nombreux phénomènes susceptibles d'entraîner une érosion des bases fiscales nationales, le transfert de bénéfices n'est pas l'un des moindres. Il est certes important et nécessaire de poursuivre les travaux sur les données relatives à l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, mais il ne fait aucun doute que ce phénomène constitue pour un certain nombre de pays ou territoires un problème urgent, d'une actualité brûlante. Dans ce contexte, le G20 a salué les travaux entrepris par l'OCDE dans ce domaine, et demandé qu'un rapport lui soit fait sur l'avancement de ces travaux pour sa réunion de février 2013.

Si la question comporte à l'évidence un volet de discipline fiscale, comme en témoignent un certain nombre d'affaires très médiatisées, ce qui est en jeu, c'est un problème plus fondamental relevant de l'action publique, à savoir que les principes internationaux communs, inspirés des expériences nationales de partage de la compétence fiscale, n'ont peut-être pas évolué à la même vitesse que l'environnement des affaires. Les règles nationales de fiscalité internationale et les normes internationalement admises se réfèrent toujours à un environnement économique caractérisé par un faible degré d'intégration économique entre les pays, alors que l'environnement actuel des contribuables dans le monde entier se distingue par l'importance croissante de la propriété intellectuelle en tant que déterminant de la valeur et par l'évolution constante des technologies de l'information et de la communication.

Très tôt, il a été admis que les interactions entre différents systèmes fiscaux nationaux peuvent entraîner, dans l'exercice des droits d'imposition, des chevauchements qui peuvent à leur tour déboucher sur une double imposition. Les règles nationales et internationales destinées à résoudre le problème de double imposition, dont beaucoup puisent leur origine dans des principes élaborés par la Ligue des Nations dans les années 20, ont pour objectif de traiter à ces chevauchements de manière à minimiser les distorsions sur les échanges et les obstacles à une croissance économique durable. Les interactions entre les différents systèmes fiscaux nationaux (y compris entre des règles pourtant adoptées conformément aux règles

internationales visant à éviter la double imposition) peuvent aussi aboutir à créer des failles qui permettent de supprimer ou de réduire considérablement l'imposition des revenus ou des bénéfices d'une manière qui n'est pas compatible avec les objectifs de ces règles fiscales nationales ou de ces normes internationales. Alors que les entreprises multinationales pressent les États de coopérer pour élaborer des normes internationales permettant de limiter la double imposition résultant de divergences entre les règles fiscales nationales, elles sont promptes à tirer profit de ces différences lorsqu'elles leur donnent la possibilité d'échapper à l'impôt ou de le réduire sensiblement.

Le présent rapport vise à présenter de manière objective et exhaustive les problèmes soulevés par l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Il s'ouvre sur une description des études et des données publiquement accessibles concernant l'existence et l'ampleur de ce phénomène (on trouvera en Annexe B des résumés de ces études). Il donne ensuite un aperçu des évolutions internationales qui ont des retombées sur la fiscalité des entreprises. Au cœur du rapport figure une présentation, dans leurs grandes lignes, des principes fondamentaux sur lesquels repose l'imposition des activités transnationales, ainsi que des possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices auxquels ils peuvent éventuellement donner lieu. Enfin, le rapport contient une analyse de certaines structures d'optimisation fiscale bien connues mises en place par les entreprises (décrites de manière plus détaillée dans l'Annexe C), et met en lumière les principaux problèmes qu'elles soulèvent.

Il ressort de la conclusion du rapport que, outre la nécessité d'accroître la transparence sur les taux d'imposition effectifs auxquels sont soumises les entreprises multinationales, les domaines dans lesquels les pressions sont les plus fortes sont notamment ceux qui concernent :

- les différences internationales de qualification des entités et des instruments, y compris les montages hybrides et l'arbitrage fiscal ;
- l'application de principes figurant dans les conventions fiscales à des bénéfices tirés de la fourniture de biens et de services numériques ;
- le traitement fiscal du financement par emprunt entre parties liées, des transactions d'assurance captive et autres transactions financières intragroupe ;
- les prix de transfert, notamment en liaison avec le transfert de risques et de biens incorporels, la répartition artificielle de la propriété d'actifs entre différentes entités juridiques au sein d'un même groupe, et la réalisation, entre de telles entités, de transactions qui seraient très rares entre parties indépendantes ;

- l'efficacité des mesures de lutte contre l'évasion fiscale, en particulier les règles générales de lutte contre l'évasion fiscale, les régimes de sociétés étrangères contrôlées, les règles en matière de sous-capitalisation et les règles destinées à prévenir toute utilisation abusive des conventions fiscales ;
- l'existence de régimes préférentiels dommageables.

Plusieurs indicateurs montrent que les pratiques fiscales de certaines entreprises multinationales se sont faites plus agressives au fil du temps, soulevant de graves problèmes de discipline fiscale et d'équité. Ces problèmes avaient déjà été mis en avant par des responsables d'administrations fiscales lors de la réunion de 2006 du Forum sur l'administration de l'impôt à Séoul, et différents instruments ont depuis été mis au point pour mieux analyser les schémas d'optimisation fiscale agressive qui entraînent des pertes de recettes fiscales massives, et y réagir plus efficacement. Les travaux de l'OCDE sur l'optimisation fiscale agressive, en particulier son répertoire des schémas mis en place à cette fin, est utilisé par les fonctionnaires de plusieurs pays. Certains pays s'inspirent fortement de ces travaux pour améliorer leurs résultats en matière de contrôles. Améliorer la discipline fiscale, au plan national comme au plan international, reste une priorité fondamentale pour à la fois garantir les recettes fiscales des États et assurer des règles du jeu équitables aux entreprises. Cela nécessite de la détermination de la part des administrations fiscales qui devraient coopérer pour échanger des informations et des renseignements, et pour contrôler l'efficacité des stratégies utilisées, par exemple en termes de recettes fiscales supplémentaires imposées/collectées et en termes d'amélioration de la discipline.

Ce rapport montre également que les normes fiscales internationales actuellement en vigueur n'ont pas évolué au même rythme que les pratiques des entreprises au niveau mondial, en particulier dans le domaine des biens incorporels et de l'économie numérique en développement. Par exemple, il est aujourd'hui possible d'être fortement impliqué dans la vie économique d'un autre pays, c'est-à-dire de traiter avec des clients situés dans ce pays par le truchement d'internet, sans y avoir d'implantation imposable, ou sans être présent dans un autre pays qui prélève des impôts sur les bénéfices. A une époque où des contribuables non résidents peuvent dégager des bénéfices considérables en effectuant des opérations avec des clients situés dans un autre pays, on peut s'interroger pour savoir si les règles existantes répondent bien aux objectifs recherchés. De plus, étant donné que les entreprises font l'objet d'une intégration transfrontalière de plus en plus poussée et que les règles fiscales manquent souvent de coordination, un certain nombre de structures, par ailleurs légales du point de vue technique, tirent profit des asymétries qui existent dans les règles fiscales nationales et internationales.

L'OCDE a déjà effectué des travaux analytiques afin de tenter de mieux comprendre la question des dispositifs hybrides qui ont pour effet de faire littéralement disparaître des revenus imposables (*Dispositifs hybrides : Questions de politique et de discipline fiscales,* 2012), et d'y réagir. Des travaux ont été également engagés pour répondre à certains de ces nouveaux défis. Des propositions visant à mettre à jour les Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert dans le domaine des biens incorporels et à en simplifier l'application ont été formulées, et il faudrait qu'elles se concrétisent rapidement pour apporter des réponses immédiates à certains des problèmes de transfert de bénéfices les plus aigus. Leur simplification devrait également permettre aux administrations fiscales de disposer de meilleurs_outils pour évaluer les risques d'indiscipline fiscale. Ceci suppose de définir des obligations de documentation permettant aux contrôleurs des impôts d'obtenir un tableau complet des activités des entreprises. Il y a peu, l'OCDE a également identifié un certain nombre de moyens permettant de mieux évaluer les risques d'indiscipline fiscale, tels que ceux décrits dans la publication *Lutter contre la planification fiscale agressive par l'amélioration de la transparence et de la communication de renseignements* (OCDE, 2011). Enfin, des progrès majeurs ont été accomplis au cours des quatre dernières années sur la voie de la transparence grâce à la mise sur pied du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales.

Plus fondamentalement, une approche holistique est nécessaire pour aborder correctement le phénomène de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices. Les pouvoirs publics doivent prendre des mesures exhaustives et propres à traiter tous les différents aspects du problème, qu'il s'agisse par exemple de l'équilibre entre l'imposition dans le pays d'origine ou dans le pays de résidence, du traitement fiscal des transactions financières intragroupe, de la mise en œuvre des dispositions de lutte contre l'utilisation abusive des conventions fiscales, notamment de la législation sur les sociétés étrangères contrôlées, ainsi que des règles en matière de prix de transfert. Une approche exhaustive, bénéficiant du soutien de tous les pays, devrait être fondée sur une analyse approfondie de l'interaction entre tous ces points de tension. Il est évident que la coordination jouera un rôle essentiel dans la mise en œuvre de toute solution, quelle qu'elle soit, même s'il est possible que tous les pays n'utilisent pas les mêmes instruments pour résoudre le problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices.

Ce qui est en jeu, c'est l'intégrité du système de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Toute absence de réponse contribuerait à saper davantage la concurrence, car certaines entreprises, par exemple celles qui exercent leurs activités par-delà les frontières et qui ont accès à des compétences fiscales sophistiquées, pourront mettre à profit les possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices et jouiront ainsi

d'avantages concurrentiels non prévus par rapport aux entreprises exerçant principalement à l'échelle nationale. Outre des questions d'équité, une telle absence risque d'aboutir à une inefficience de l'allocation des ressources sous l'effet d'une distorsion des décisions d'investissement qui aboutirait à privilégier les activités présentant les taux de rendement avant impôt les plus faibles, mais les taux de rendement après impôt les plus élevés. Enfin, si d'autres contribuables (notamment les citoyens ordinaires) pensent que les entreprises multinationales peuvent, en toute légalité, échapper à l'impôt sur les bénéfices, cela va saper la discipline volontaire de tous les contribuables, dont dépend l'administration moderne de l'impôt.

Comme nombre de stratégies d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices consistent à tirer profit de l'interface entre les règles fiscales de différents pays, il peut être difficile à un pays isolé, agissant individuellement, de s'attaquer au problème dans son intégralité. De plus, des réactions unilatérales et non coordonnées émanant d'États agissant de manière isolée pourraient créer un risque de double, voire de multiple imposition pour les entreprises. Un tel phénomène aurait des répercussions négatives sur l'investissement et, partant, sur la croissance et sur l'emploi au niveau mondial. Dans ce contexte, le principal défi consiste non seulement à identifier les réponses appropriées, mais aussi les mécanismes qui permettront de les mettre en œuvre de manière rationnelle, en dépit des contraintes juridiques existantes bien connues, on compte par exemple plus de 3 000 conventions fiscales bilatérales. Il est en conséquence fondamental que les pays envisagent des approches novatrices pour mettre en œuvre des solutions globales.

Élaborer un plan d'action de portée mondiale pour résoudre le problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices

Un plan d'action global

Pour résoudre le problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfice qui, fondamentalement, est causé par l'interaction d'un grand nombre de facteurs, il est nécessaire d'élaborer rapidement un plan d'action global. Un tel plan aurait pour principal objectif de donner aux pays des instruments nationaux et internationaux leur permettant de faire mieux coïncider leurs droits d'imposition avec l'activité économique réelle.

S'il est utile de dresser l'inventaire des travaux déjà effectués ou en cours, il est aussi important de revenir sur certains principes fondamentaux sur lesquels reposent les normes existantes. De fait, des approches incrémentales peuvent aider à infléchir les tendances actuelles, mais elles ne permettront pas de répondre à nombre des difficultés auxquelles les pouvoirs publics sont confrontés.

Bien qu'il puisse arriver que des États soient amenés à proposer des solutions unilatérales, une approche coordonnée au niveau international est utile et nécessaire. La collaboration et la coordination permettront non seulement de faciliter et de renforcer les mesures prises à l'échelle nationale pour protéger les bases d'imposition, mais seront également essentielles à la fourniture de solutions internationales exhaustives susceptibles de résoudre le problème de manière satisfaisante. De ce point de vue, la coordination permettra également de rendre moins nécessaire l'adoption de mesures fiscales unilatérales par les pays à titre individuel. À l'évidence, il peut aussi arriver que des pays prennent, pour éviter l'érosion de leur base d'imposition et les transferts de bénéfices, des mesures unilatérales plus strictes que celles qui seraient décidées dans le cadre d'une approche coordonnée.

L'OCDE est déterminée à proposer un plan d'action global et de portée mondiale fondé sur une analyse approfondie des domaines de tension identifiés, afin de fournir des solutions concrètes pour réaligner les normes internationales sur l'actuel environnement international des affaires. Il faudra pour cela sortir des schémas de pensée classiques, et faire preuve d'ambition aussi bien que de pragmatisme pour surmonter les difficultés pratiques de mise en œuvre, qui tiennent par exemple à l'existence des conventions fiscales actuelles. Parallèlement, les travaux actuels seront naturellement accélérés partout où ils ont un rapport avec l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

Mis au point en temps voulu, en consultation avec toutes les parties prenantes

Une solution globale ne peut être trouvée sans la contribution de toutes les parties prenantes. Tous les pays membres intéressés devront ainsi participer à la mise au point du plan d'action et les pays non membres, en particulier les économies du G20, devront également apporter leur contribution. Des consultations avec les représentants des entreprises ainsi que de la société civile devront être organisées de façon à ce que les vues de tous les professionnels et de toutes les autres parties prenantes puissent être prises en compte, et à donner aux entreprises la certitude dont elles ont besoin pour prendre des décisions d'investissement à long terme.

Il est urgent de tenter de résoudre ce problème et l'OCDE est déterminée à y apporter une réponse novatrice et rapide. Il est donc proposé qu'un plan d'action global préliminaire soit élaboré au cours des six prochains mois de manière à ce que le Comité des affaires fiscales puisse l'adopter au cours de sa prochaine réunion, en juin 2013. Un tel plan d'action devra : *(i)* définir les mesures nécessaires pour traiter le problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices, *(ii)* fixer des délais pour la mise en œuvre de ces mesures et *(iii)* déterminer les ressources nécessaires ainsi que la méthodologie propre à mettre en œuvre les actions convenues.

Pour élaborer un tel plan, le CFA a chargé le Bureau du CFA ainsi que les présidents des différents groupes de travail concernés de collaborer avec le Secrétariat de l'OCDE, en consultation avec les pays intéressés et les autres parties prenantes. Le Bureau du CFA et les présidents des groupes de travail mobiliseront toutes les compétences disponibles grâce à une série de réunions, physiques ou virtuelles, et suivront les travaux de façon à ce qu'un plan d'action puisse être soumis au CFA suffisamment tôt pour pouvoir être examiné et approuvé lorsque ce dernier se réunira en juin 2013.

Mettant l'accent sur les principaux points de tension

En substance, l'élaboration du plan d'action devrait fournir une réponse globale, prenant en compte les liens qui existent entre les différents domaines de tension. En outre, on s'efforcera d'améliorer les informations et les données relatives à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices.

Les différents volets du plan d'action comprendront des propositions permettant :

- de mettre au point des instruments propres à supprimer ou à neutraliser les effets des montages hybrides et des opérations d'arbitrage ;
- d'apporter des améliorations ou des éclaircissements aux règles en matière de prix de transfert pour s'attaquer aux domaines spécifiques dans lesquels les règles actuelles produisent des effets indésirables du point de vue de l'action des pouvoirs publics. Les travaux actuels portant sur les biens incorporels, domaine qui suscite des préoccupations particulières, pourraient être intégrés dans une réflexion plus large sur les règles en matière de prix de transfert ;
- de proposer des solutions actualisées aux questions liées à la compétence fiscale, en particulier dans le domaine des biens et des services numériques. Parmi ces solutions pourraient figurer par exemple une révision des dispositions des conventions fiscales ;
- de mettre au point des mesures plus efficaces de lutte contre l'évasion fiscale, en complément des éléments précédents. Des mesures anti-évasion peuvent être incluses dans les législations nationales ou intégrées dans des instruments internationaux. Parmi ces mesures peuvent figurer par exemple des règles générales de lutte contre l'évasion fiscale, des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées, des règles relatives à la limitation des avantages ou d'autres dispositions visant à empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales ;
- de définir des règles relatives au traitement des opérations financières intragroupe, comme celles qui concernent la déductibilité des paiements ou l'application de retenues à la source ;

- d'élaborer des solutions permettant de lutter plus efficacement contre les régimes dommageables, en prenant en compte des facteurs tels que la transparence et la substance.

Le plan d'action devra également envisager la meilleure manière de mettre en œuvre, en temps opportun, les mesures sur lesquelles les gouvernements pourront s'accorder. Si les conventions fiscales doivent être modifiées, il conviendra également d'examiner et de proposer des solutions en vue d'une mise en œuvre rapide de ces modifications. L'OCDE a élaboré des normes pour supprimer la double imposition et elle doit veiller à ce que cet objectif soit atteint, mais des efforts doivent aussi être déployés pour éviter la double exonération. De ce point de vue, une approche globale doit aussi envisager des améliorations possibles permettant d'éliminer la double imposition, par exemple par une efficacité renforcée des procédures amiables et des dispositions en matière d'arbitrage.

Des mesures immédiates doivent également être prises par nos administrations fiscales

Le Forum sur l'administration de l'impôt réunit les Directeurs des administrations fiscales de tous les pays de l'OCDE et du G20. Le Forum se réunira à Moscou en mai 2013. Il est prévu que les participants mettent l'accent et communiquent sur les mesures qu'ils ont prises pour améliorer la discipline fiscale, condition sine qua non à l'instauration d'un environnement fiscal équitable. Ils sont invités en particulier à s'inspirer des travaux élaborés par l'OCDE dans le domaine de l'optimisation fiscale agressive, dont plus de 400 schémas ont été inclus dans le répertoire déjà cité plus haut.

Enfin, il est recommandé que le présent rapport soit communiqué au G20, en réponse à sa demande, formulée en novembre 2012 au Mexique, de se voir remettre un rapport pour leur prochaine réunion, à Moscou, en février.

Chapitre 1

Introduction

On considère de plus en plus que les États subissent d'importantes pertes de recettes au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sous l'effet d'une optimisation fiscale visant à transférer ces bénéfices vers des pays où ils sont plus faiblement taxés, ce qui érode l'assiette d'imposition. Les articles récemment publiés par Bloomberg (« The Great Corporate Tax Dodge »), le New York Times (« But Nobody Pays That »), The Times (« Secrets of Tax Avoiders ») ou encore le Guardian (« Tax Gap ») ne sont que quelques exemples de l'attention croissante que les grands médias portent depuis quelque temps déjà aux affaires fiscales des entreprises. La société civile et les organisations non gouvernementales (ONG) se sont elles aussi fait entendre sur le sujet, en abordant parfois des questions fiscales complexes de façon simpliste et en accusant les règles d'établissement des prix de transfert fondées sur le principe de pleine concurrence de tous les maux.

Cette attention grandissante et la difficulté inhérente de traiter de façon exhaustive un thème aussi complexe nourrissent l'idée selon laquelle les règles nationales et internationales d'imposition des bénéfices générés par des activités transnationales ont aujourd'hui cessé d'être respectées et que seuls les naïfs paient leurs impôts. Les entreprises multinationales (EMN) sont accusées d'échapper à l'impôt partout dans le monde, et en particulier dans les pays en développement, où les recettes fiscales sont indispensables pour soutenir le développement à long terme.

Les chefs d'entreprise estiment souvent avoir envers leurs actionnaires l'obligation de réduire, par des moyens licites, les impôts à la charge de leur société. Certains d'entre eux peuvent juger la plupart des accusations infondées, et tiennent parfois les pouvoirs publics pour responsables de politiques fiscales incohérentes et de systèmes fiscaux qui incitent à l'érosion de la base d'imposition et au transfert des bénéfices. Ils soulignent également le fait que les EMN continuent parfois de subir une double imposition des bénéfices générés par leurs activités internationales, car les procédures amiables ne parviennent pas toujours à résoudre en temps voulu les différends entre pays.

Le débat relatif à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices a gagné une dimension politique en devenant un enjeu pour plusieurs pays membres et non membres de l'OCDE. Au cours de leur sommet au Mexique les 18 et 19 juin 2012, les dirigeants du G20 ont explicitement mentionné « la nécessité de prévenir l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert de bénéfices » dans leur déclaration finale. Ce message a été réitéré lors de la réunion des ministres des Finances du G20 les 5 et 6 novembre 2012, dont le communiqué final indique : « nous saluons également les travaux entrepris par l'OCDE en vue de traiter le problème de l'érosion de l'assiette fiscale et du transfert de bénéfices, et attendons avec intérêt un rapport sur les progrès accomplis lors de notre prochaine réunion ».

En marge de la réunion du G20 en novembre 2012, George Osborne, le Chancelier de l'Échiquier britannique, et Wolfgang Schäuble, le ministre allemand des Finances, ont publié une déclaration conjointe, à laquelle s'est joint depuis lors Pierre Moscovici, le ministre français de l'Économie et des Finances, appelant une action coordonnée en vue de renforcer les normes fiscales internationales, et demandant à leurs homologues d'appuyer les efforts déployés par l'OCDE afin de repérer les lacunes éventuelles dans les législations fiscales. Cette préoccupation est également partagée par le Président des États-Unis Barack Obama, qui indique dans *le Cadre du Président pour la réforme de la fiscalité des entreprises* que « d'après certaines données concrètes disponibles, le transfert de bénéfices opéré par les groupes multinationaux est un grave problème auquel il faut répondre en engageant une réforme fiscale ». La thématique de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices s'inscrit également dans la réflexion menée à l'échelle de l'OCDE sur les nouvelles approches face aux défis économiques, dont l'objectif est de répondre à l'appel lancé par plusieurs pays en faveur d'une telle réflexion, tirer les enseignements de la crise et en déterminer les implications stratégiques, et consolider la trajectoire de croissance économique et d'amélioration du bien-être[1].

Le présent rapport vise à présenter de façon objective et exhaustive les problèmes posés par l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. En premier lieu, il décrit les études et données publiquement disponibles concernant l'existence et l'ampleur de ce phénomène (on trouvera en Annexe B des résumés de ces études). Il passe ensuite en revue les évolutions internationales qui influent sur la manière dont les entreprises gèrent leurs affaires fiscales. Au cœur du rapport figure une présentation, dans leurs grandes lignes, des principes fondamentaux sur lesquels repose l'imposition des activités transnationales, ainsi que des possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices auxquels ils peuvent donner lieu. Enfin, ce rapport analyse certaines structures d'optimisation fiscale bien connues (décrites de manière plus détaillées dans l'Annexe C) et met en lumière les principaux problèmes qu'elles soulèvent.

Note

1. *www.oecd.org/about/secretary-general/newapproachestoeconomicchallengesanoecdagendaforgrowth.htm*.

Chapitre 2

Quelle est l'ampleur du problème posé par l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ? Aperçu des données disponibles

Ce chapitre présente des données sur l'évolution des recettes de l'impôt sur les sociétés, donne un aperçu des statistiques sur les investissements directs étrangers, et analyse les études pertinentes sur l'existence et l'importance du phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Elle constate qu'il est difficile de parvenir à des conclusions fiables sur l'ampleur du phénomène sur la foi des données existantes. La plupart des études consacrées à la question n'aboutissent à aucune conclusion, même si de nombreux indices corroborent l'idée que les pratiques d'érosion fiscale et de transfert de bénéfices sont largement répandues. Plusieurs études et données montrent qu'un découplage croissant s'opère entre le lieu où les entreprises exercent leurs activités et investissent et le lieu où les bénéfices sont déclarés à des fins fiscales.

Données relatives aux recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés

En moyenne, dans la zone OCDE, l'impôt sur le bénéfice des sociétés génère des recettes équivalentes à environ 3 % du PIB, soit environ 10 % du total des recettes fiscales. Bien que leur importance relative varie d'un pays à l'autre, les recettes de l'impôt sur les sociétés constituent une source importante de recettes publiques. Le manque à gagner imputable à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices, rapporté au total des recettes fiscales, n'est peut-être pas d'une ampleur considérable, mais la question n'en est pas moins sérieuse en termes monétaires, et peut-être aussi du fait des conséquences sur la perception de l'intégrité du système fiscal. En matière de tendances, la moyenne non pondérée des impôts sur les bénéfices des sociétés, en pourcentage des rentrées fiscales totales dans les pays de l'OCDE, était de 8.8 % en 1965, a chuté à 7.6 % en 1975, et a constamment augmenté jusqu'en 2007, où elle a atteint 10.6 %. À partir de

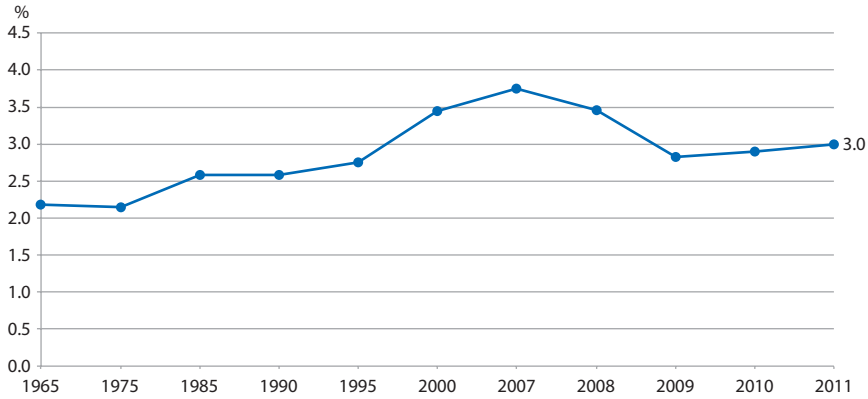
2008, probablement en raison du ralentissement économique, ce ratio s'est replié à 10 % en 2008 et à 8.4 % en 2009 ; il a ensuite augmenté pour atteindre 8.6 % en 2010[1].

La baisse tendancielle des taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés a débuté avec les réformes fiscales engagées au Royaume-Uni et aux États-Unis au milieu des années 80, qui ont eu pour effets d'élargir la base d'imposition (en réduisant la générosité des déductions d'amortissement, par exemple) et de réduire les taux légaux. La baisse des taux s'est poursuivie ces dernières années. Ainsi, le taux légal de l'impôt sur les sociétés dans les pays membres de l'OCDE a diminué de 7.2 points en moyenne entre 2000 et 2011, passant de 32.6 % à 25.4 %. Cette tendance semble être généralisée, car 31 pays ont réduit leur taux, et seuls deux pays l'ont augmenté : le Chili (de 15 à 17 %) et la Hongrie (de 18 à 19 %). En Hongrie toutefois, un taux d'imposition de 10 % a été mis en place en 2010 pour les bénéfices allant jusqu'à 500 millions HUF (1.7 million EUR) imposables, si bien qu'en 2011, le taux effectif d'imposition est ressorti à 14 %.

Les diminutions des taux d'imposition introduites par ces réformes n'ont pas entraîné d'allégement de la charge fiscale pour les entreprises (mesurée par le ratio de l'impôt sur les sociétés au PIB). De façon générale, les recettes générées par l'impôt sur les sociétés en pourcentage du PIB ont augmenté au fil du temps, et la moyenne non pondérée de ces recettes est passée de 2.2 % du PIB en 1965 à 3.8 % en 2007. Cette tendance positive s'est inversée en 2008 et 2009, lorsque le ratio moyen s'est replié respectivement à 3.5 % et 2.8 %. Il s'est légèrement redressé en 2010 pour s'établir à 2.9 %. Le graphique 2.1 illustre l'évolution dans la durée des recettes de l'impôt

Graphique 2.1. **Impôts sur les bénéfices des sociétés en pourcentage du PIB**

Moyenne non pondérée OCDE



Note : moyenne estimée pour 2011.

Source : OCDE (2012), Statistiques des recettes publiques 1965-2011.

sur les bénéfices des sociétés en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE (l'Annexe A contient une comparaison pays par pays sur la période 1990-2011).

Là encore, il convient de remarquer que ces tendances d'évolution du rapport entre l'impôt sur les bénéfices des sociétés et le PIB, pour évocatrices qu'elles puissent être, n'impliquent pas nécessairement l'existence ou l'absence de pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices. Les raisons suivantes expliquent la bonne tenue des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés avant l'impact de la crise financière, et ce malgré les baisses de taux : les mesures d'élargissement de la base, comme l'alignement plus étroit des règles d'amortissement fiscal avec l'amortissement réel, et la réduction des « dépenses fiscales » (allégements d'impôts en faveur de certaines activités ou catégories de contribuables qui, dans les faits, équivalent à des dépenses publiques et doivent donc être financés par un relèvement d'autres impôts). Une autre raison tient à l'augmentation de la part des bénéfices des sociétés dans le PIB de nombreux pays, qui reflète la hausse des profits des entreprises et, dans certains pays, la multiplication des immatriculations de sociétés (c'est-à-dire qu'une part croissante d'activités commerciales sont exercées par des entités constituées en sociétés, dont les bénéfices sont imposés en conséquence). Cependant, des analyses plus poussées seraient nécessaires pour distinguer les facteurs spécifiques à l'origine de l'élargissement de la base d'imposition des bénéfices des sociétés dans chaque pays[2].

Données relatives aux investissements directs étrangers (IDE)

L'analyse des données disponibles relatives aux IDE peut procurer des indications utiles sur l'importance du phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. L'investissement direct est un type d'investissement transnational effectué par le résident d'une économie (« investisseur direct ») afin d'établir un intérêt durable dans une entreprise (« entreprise d'investissement direct ») qui est résidente d'une autre économie que celle de l'investisseur direct. L'investisseur est motivé par la volonté d'établir, avec l'entreprise, une relation stratégique durable afin d'exercer une influence significative sur sa gestion. L'existence d'un « intérêt durable » est établie dès lors que l'investisseur direct détient au moins 10 % des droits de vote de l'entreprise d'investissement direct. L'investissement direct peut également permettre à l'investisseur d'accéder à l'économie de résidence de l'entreprise d'investissement direct, ce qui pourrait lui être impossible en d'autres circonstances. L'investissement direct n'a donc pas les mêmes finalités que l'investissement de portefeuille, l'investisseur de portefeuille ne cherchant généralement pas à influer sur la gestion de l'entreprise.

L'OCDE et le FMI établissent des statistiques sur les IDE en se fondant sur les informations collectées à l'échelon national. Une analyse plus approfondie de ces données pourrait être pertinente. Par exemple, l'enquête coordonnée sur l'investissement direct (ECID) du FMI (CDIS) révèle qu'en 2010, la Barbade, les Bermudes et les Îles Vierges Britanniques avaient reçu plus d'IDE (au total, 5.11 % de l'IDE mondial) que l'Allemagne (4.77 %) ou le Japon (3.76 %). La même année, ces trois pays avaient effectué plus d'investissements dans le reste du monde (4.54 % au total) que l'Allemagne (4.28 %). Sur une base pays par pays, les Îles Vierges Britanniques étaient en 2010 le deuxième principal investisseur en Chine (14 %) après Hong Kong (45 %) et avant les États-Unis (4 %). La même année, les Bermudes étaient le troisième investisseur au Chili (10 %). On dispose de données analogues concernant d'autres pays ; ainsi, l'Île Maurice est le principal investisseur en Inde (24 %), tandis que Chypre[3] (28 %), les Îles Vierges Britanniques (12 %), les Bermudes (7 %) et les Bahamas (6 %) sont les cinq premiers investisseurs en Russie.

La base de données de l'OCDE sur les investissements contient des informations intéressantes. Pour certains pays, cette base de données ventile les positions d'IDE (stocks)[4] détenues par l'intermédiaire d'entités à vocation spéciale (EVS)[5]. En résumé, les EVS sont des entités qui n'emploient pas ou emploient peu de personnel, ont une présence physique limitée ou nulle dans le pays d'accueil, dont les actifs et les passifs correspondent à des investissements en provenance ou à destination d'autres pays et qui mènent essentiellement des activités de financement de groupe ou de détention d'actifs[6].

Par exemple, le total des investissements entrants aux Pays-Bas en 2011 atteignait 3 207 milliards USD. Sur ce total, les investissements réalisés par le biais d'EVS s'élevaient à 2 625 milliards USD. En revanche, les investissements sortants des Pays-Bas se chiffraient à 4 002 milliards USD, dont environ 3 023 milliards USD étaient le fait d'EVS. De même, s'agissant du Luxembourg, le total des investissements entrants en 2011 s'élevait à 2 129 milliards USD, dont 1 987 milliards USD via des EVS. Les investissements sortants du Luxembourg atteignaient 2 140 milliards USD, dont environ 1 945 milliards USD par des EVS. Les chiffres sont moins élevés, mais toujours proportionnellement significatifs pour deux autres pays de l'OCDE. Concernant l'Autriche, le total des investissements entrants en 2011 équivalait à 271 milliards USD, dont 106 milliards USD étaient imputables aux EVS. Par contre, les investissements sortants de l'Autriche totalisaient 300 milliards USD, dont environ 105 milliards USD via les EVS. Enfin, concernant la Hongrie, le total des investissements entrants en 2011 était de 233 milliards USD, dont 106 milliards USD par l'intermédiaire des EVS. Les investissements sortants atteignaient 176 milliards USD, soit environ 152 milliards USD pour les EVS.

Bien que le recours à une entreprise faiblement ou non taxée pour la détention d'actifs ou le financement intragroupe n'implique pas forcément

des pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices, un examen plus poussé des données relatives à ces structures peut fournir un éclairage utile sur l'utilisation de certains régimes pour transférer des investissements et des prêts intragroupe d'un pays vers un autre par le biais de sociétés-relais. Il s'agit par exemple de la réduction de l'imposition, dans le pays d'origine et de résidence, des dividendes et des intérêts au cours du projet d'investissement, et de l'impôt sur les plus-values au terme du projet.

Présentation d'études récentes consacrées au phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices

Un certain nombre d'études récentes ont analysé les taux effectifs d'imposition (TEI) des entreprises multinationales pour tenter de démontrer l'existence ou l'absence de pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Le plus souvent, ces études suivent des approches rétrospectives et utilisent des données au niveau de l'entreprise. Certaines études, réalisées principalement aux États-Unis, utilisent des données provenant des déclarations des contribuables. D'autres études s'appuient sur d'autres données, comme les flux et positions d'investissement, pour évaluer l'importance du phénomène. L'annexe B contient des résumés des conclusions de ces études.

La différence entre le taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et le taux effectif d'imposition des entreprises est souvent source de malentendu dans le débat public. L'encadré 2.1 explique la différence entre ces deux concepts et présente diverses approches pour calculer les taux effectifs d'imposition.

Encadré 2.1. **Taux légal et taux effectif de l'impôt sur les bénéfices des sociétés**

Le taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est le taux indiqué dans la législation fiscale du pays qui s'applique au bénéfice imposable d'une société afin d'obtenir le montant de l'impôt dû. Il est souvent appelé « taux nominal », et ne peut à lui seul constituer un indicateur fiable de la charge fiscale effective qui pèse sur les bénéfices des sociétés. De fait, l'impôt sur les sociétés effectivement dû dépend de diverses règles relatives à la base d'imposition applicables pour calculer le bénéfice imposable, qui peuvent être définies de façon plus ou moins étroite. Par exemple, des abattements fiscaux généreux déduits de la base d'imposition peuvent aboutir à un taux effectif bien inférieur au taux légal. Les aspects temporels jouent aussi un rôle, par exemple lorsque l'amortissement fiscal des coûts du capital est accéléré par rapport à l'amortissement comptable ou économique. Les stratégies d'optimisation fiscale mises en œuvre par les entreprises afin de réduire l'impôt sur les bénéfices peuvent aussi rétrécir considérablement la base d'imposition et donc l'impôt dû.

Encadré 2.1. **Taux légal et taux effectif de l'impôt sur les bénéfices des sociétés** *(suite)*

Le taux (rétrospectif) effectif d'imposition (TEI) d'une société désigne généralement le rapport entre l'impôt sur les bénéfices des sociétés et une mesure avant impôt des bénéfices réalisés sur une certaine période de temps. Les indicateurs rétrospectifs sont en principe avantageux parce qu'ils sont basés sur des mesures des impôts effectivement payés, et rendent donc compte de tous les facteurs qui influent sur l'impôt effectivement dû (dispositions légales et planification fiscale); néanmoins, il peut être difficile de déterminer dans quelle mesure le taux effectif se situe au-dessous du taux légal pour des raisons de conception (amortissement accéléré, par exemple) ou d'optimisation fiscale. Cela étant, un taux effectif d'imposition calculé sur cette base peut ne pas refléter les stratégies d'optimisation fiscale qui ont également pour effet de faire diminuer le bénéfice avant impôt dans le pays dans lequel on le mesure. Les comparaisons au sein d'un même secteur d'activité et d'autres approches peuvent aider à savoir si ces éléments constituent un problème. *Les taux effectifs prospectifs de l'impôt sur les sociétés* proviennent de la modélisation d'un projet d'investissement hypothétique selon les techniques d'actualisation des flux de trésorerie et en tenant compte de toutes les dispositions fiscales pertinentes. Les taux marginaux effectifs de l'impôt sur les sociétés examinent le traitement fiscal des rendements avant impôts de la dernière unité de capital investie (lorsque le bénéfice économique est épuisé) et estiment l'impact de l'impôt sur le coût du capital d'une entreprise (rendement minimum requis d'un projet d'investissement). Les taux moyens effectifs de l'impôt sur les sociétés sont surtout utiles lorsque des entreprises (et notamment des multinationales) peuvent choisir le pays où mener des projets ponctuels et inframarginaux dont le rendement est supérieur au coût du capital. Les indicateurs prospectifs peuvent rendre compte de l'ensemble des principales dispositions légales qui influent sur l'impôt dû, et de récents travaux de l'OCDE ont élaboré des méthodes de prise en compte des effets de la planification fiscale internationale (y compris le transfert de bénéfices d'investissements internationaux). *

* Au cours des deux dernières décennies, le CPAF a publié deux ouvrages qui analysent les taux effectifs prospectifs de l'impôt sur l'investissement. Une publication phare, *L'imposition des bénéfices dans une économie globale* (OCDE, 1991), rend compte des taux effectifs prospectifs sur l'investissement direct transfrontalier entre pays de l'OCDE, en s'appuyant sur la méthodologie standard de King-Fullerton (1984). Plus récemment, le CPAF a diffusé une deuxième publication, *Effets de la fiscalité sur l'investissement direct étranger – Données récentes et analyse des politiques* (OCDE, 2007), qui élabore une approche permettant d'intégrer les stratégies d'optimisation fiscale transfrontalière dans un modèle de taux effectif d'imposition prospectif. L'analyse recense des taux effectifs moyens sur l'investissement transfrontalier effectué par le biais d'intermédiaires situés dans des pays à fiscalité faible ou nulle qui sont bien inférieurs aux taux effectifs mesurés selon la méthode classique, utilisée par exemple dans *L'imposition des bénéfices dans une économie globale.* D'autres chapitres de cette publication donnent un aperçu des différents modèles employés pour analyser les effets de l'impôt sur l'IDE, passent en revue les études empiriques qui tentent de mesurer la sensibilité de l'IDE à l'impôt, et présentent les principales considérations stratégiques qui régissent l'imposition de l'investissement entrant et sortant. L'UE a également mené des travaux sur les taux effectifs prospectifs de l'impôt sur l'investissement. Par exemple, l'étude *Taux effectifs de l'impôt des sociétés au sein d'une UE élargie* (EU, 2008) étend le champ d'application des taux effectifs calculés dans l'étude sur les taux effectifs de l'impôt des sociétés (UE, 2001). Elle examine les effets des réformes fiscales dans l'UE pour la période 1998-2011 et leur impact sur le niveau d'imposition tant des investissements nationaux que transfrontaliers.

Source : OCDE.

L'examen de ces études conduit à formuler un certain nombre d'observations :

- Certaines études et données montrent qu'un découplage croissant s'opère entre le lieu où les entreprises exercent leurs activités et investissent et le lieu où les bénéfices sont déclarés à des fins fiscales. Les activités commerciales effectives sont généralement identifiées par des éléments tels que les ventes, les effectifs, la masse salariale et les actifs immobilisés. Les études qui analysent les données agrégées sur les positions d'investissement mondial entre pays montrent que ce découplage est une réalité, avec notamment un transfert croissant des bénéfices générés par des activités mobiles vers les pays où ils bénéficient d'un traitement fiscal favorable. Néanmoins, les données comptables sous-jacentes ne rendent pas toujours compte de certains actifs parmi les plus importants, notamment les actifs mobiles ; aussi, ces études n'apportent que des preuves indirectes de l'existence de pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices.
- **Le taux effectif d'imposition (TEI), à condition d'être calculé de façon cohérente, donne en théorie une idée juste de la réalité du phénomène d'érosion fiscale et de transfert de bénéfices.** Toutefois, les mesures factuelles du TEI combinent un certain nombre de facteurs, et les études existantes ne permettent pas de déterminer si un TEI extrêmement faible est la conséquence de stratégies agressives d'optimisation fiscale élaborées par les contribuables, ou le simple résultat de la politique publique qu'une incitation donnée était censée promouvoir (comme dans le cas de l'amortissement accéléré de certaines immobilisations)[7]. Si les pouvoirs publics soutiennent une activité en particulier au moyen d'allégements fiscaux, les impôts payés seront naturellement minorés ; par conséquent, le TEI, calculé à partir du bénéfice comptable avant impôt qui ne tient pas compte de ces allégements, sera nécessairement plus faible.
- **Les études disponibles relatives aux TEI sont certes utiles, mais on peine à en trouver deux utilisant une même méthodologie**. Les principales différences concernent les impôts retenus pour les calculs (impôts payés au comptant ou dette fiscale), la mesure des bénéfices utilisée, les entreprises sélectionnées et la période temporelle étudiée. En outre, pour les TEI rétrospectifs, les actions requises pour assurer la compatibilité des montants au numérateur (impôt) et au dénominateur (bénéfice avant impôt) sont limitées par les problèmes de disponibilité de données. De fait, dans certains cas, l'analyse semble être dictée par les données disponibles plutôt que par une méthodologie objectivement fiable, et les données disponibles ne sont peut-être pas suffisantes pour révéler l'importance des pratiques réelles d'érosion de la base et de transfert de bénéfices.

- Le recours à différentes méthodologies pour calculer les TEI (et notamment ceux rétrospectifs) et les lacunes des données disponibles aboutissent à des conclusions radicalement divergentes sur la charge fiscale imposée aux EMN et sur la fréquence des pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices. Les études portant sur le même pays ou la même région parviennent à des résultats très différents, et parfois même opposés. Dans certains cas, la méthodologie retenue et les données utilisées semblent obéir davantage à la volonté de valider une conclusion préalable que d'aboutir à une conclusion qui soit le résultat d'une analyse.

Notes

1. Voir OCDE (2011), Statistiques des recettes publiques 1965-2010.

2. A cet égard, voir par exemple Commission européenne (2007) « The corporate income tax rate-paradox : Evidence in the EU », Taxation papers, Document de travail n° 12 – 2007 et Sorensen, P. B. (2006) « Can capital income taxes survive ? And should they ? » CESifo Economic Studies, 53.2 : 172-228

3. a. La note de la Turquie :

   Les informations figurant dans ce document et faisant référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

   b. La note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne :

   La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

4. Les positions d'IDE (stocks) se composent des actifs et des passifs (prêts inter-entreprise) et représentent la valeur du stock d'investissements directs à la fin de la période de référence (année, trimestre ou mois).

5. Les pays sont sélectionnés en fonction de leur capacité à ventiler ces données.

6. L'OCDE donne aux EVS la définition suivante : « Les entreprises multinationales (EMN) ont souvent recours à des structures organisationnelles à des fins de

diversification géographique de leurs investissements. Ces structures peuvent être constituées par certains types d'EVS, par exemple des filiales de financement, des sociétés relais, des sociétés holding, des sociétés de façade, des sociétés fantômes et des sociétés boîte aux lettres. Malgré l'absence de définition universelle du concept d'EVS, il est possible de dégager des caractéristiques communes. Toutes sont des personnes morales qui n'emploient pas ou emploient peu de personnel, n'exercent guère ou pas d'activités et ont une présence physique limitée ou nulle dans la juridiction dans laquelle elles ont été créées par leur société-mère, entreprises qui sont normalement situées dans d'autres juridictions (économies). Elles servent généralement de dispositif pour lever des capitaux et détenir des actifs et des passifs et ne sont en principe pas engagées dans des activités de production d'envergure. Une entreprise est généralement considérée comme une EVS si elle remplit les critères suivants : *(i)* Il s'agit d'une personne morale : *a)* officiellement immatriculée auprès d'une autorité nationale ; et *b)* soumise aux obligations fiscales et autres obligations juridiques de l'économie dont elle est résidente. *(ii)* Elle est soumise au contrôle ultime, direct ou indirect, d'une société-mère non résidente. *(iii)* Elle emploie peu ou n'emploie pas de personnel, n'a guère ou pas d'activités de production dans l'économie d'accueil et y a une présence physique limitée ou nulle. *(iv)* La quasi-totalité de ses actifs et passifs correspondent à des investissements en provenance ou à destination d'autres pays. *(v)* Elle mène essentiellement des activités de financement de groupe ou de détention d'actifs, c'est-à-dire – du point de vue du statisticien d'un pays particulier – des activités de transmission de fonds de non-résidents vers d'autres non-résidents. Toutefois, les fonctions de gestion et de direction ne jouent qu'un rôle mineur dans ses activités courantes ». Voir la quatrième édition de la Définition de référence de l'OCDE des investissements directs internationaux.

7. À cet égard, les taux moyens effectifs prospectifs de l'impôt sont plus attractifs parce qu'ils sont transparents, étant calculés à partir de formules qui sont fonction de paramètres fiscaux intégrés dans le modèle. Toutefois, les calculs fiscaux et les mesures du taux effectif d'imposition qui en découlent étant notionnels, reflétant des hypothèses d'application des législations fiscales et de structures de financement, d'optimisation fiscale et de rapatriement dont l'importance dans le modèle peut ne pas correspondre à la réalité, une incertitude considérable entoure généralement la représentativité de ces mesures. En outre, ils ne reflètent pas le comportement des contribuables et sont donc d'une utilité limitée pour déterminer si les contribuables déploient effectivement des stratégies agressives de transfert de bénéfices et d'érosion de la base d'imposition.

Chapitre 3

Modèles de gestion d'entreprises mondiaux, compétitivité, gouvernement d'entreprise et fiscalité

Ce chapitre décrit les évolutions de l'économie qui ont eu des conséquences sur l'organisation des entreprises et, partant, sur la gestion de leurs affaires fiscales. Elle examine ensuite la question souvent pertinente de la compétitivité des pays et de l'incidence de ces évolutions sur les règles d'imposition des activités internationales.

Modèles d'activité mondiaux et fiscalité

La mondialisation n'est pas un phénomène nouveau, mais le rythme d'intégration des économies et des marchés nationaux a connu une accélération marquée ces dernières années. La libre circulation du capital et du travail, le transfert des centres de production de pays à coûts élevés vers des pays à faibles coûts, la levée progressive des obstacles aux échanges, les progrès technologiques et des télécommunications et l'importance croissante de la gestion des risques et de la création, de la production et du développement de la propriété intellectuelle ont des effets sensibles sur la structure et la gestion des multinationales. Cette évolution s'est traduite par le passage de modèles d'activité propres aux différents pays à des modèles mondiaux fondés sur des organisations dirigées par décentralisation fonctionnelle et sur des chaînes d'approvisionnement intégrées qui centralisent plusieurs fonctions à un niveau régional ou mondial. En outre, l'importance croissante des services dans l'économie et des produits numériques qui peuvent souvent être vendus sur l'Internet permet aux entreprises d'implanter de nombreuses activités productives dans des lieux éloignés de l'emplacement physique de leurs clients.

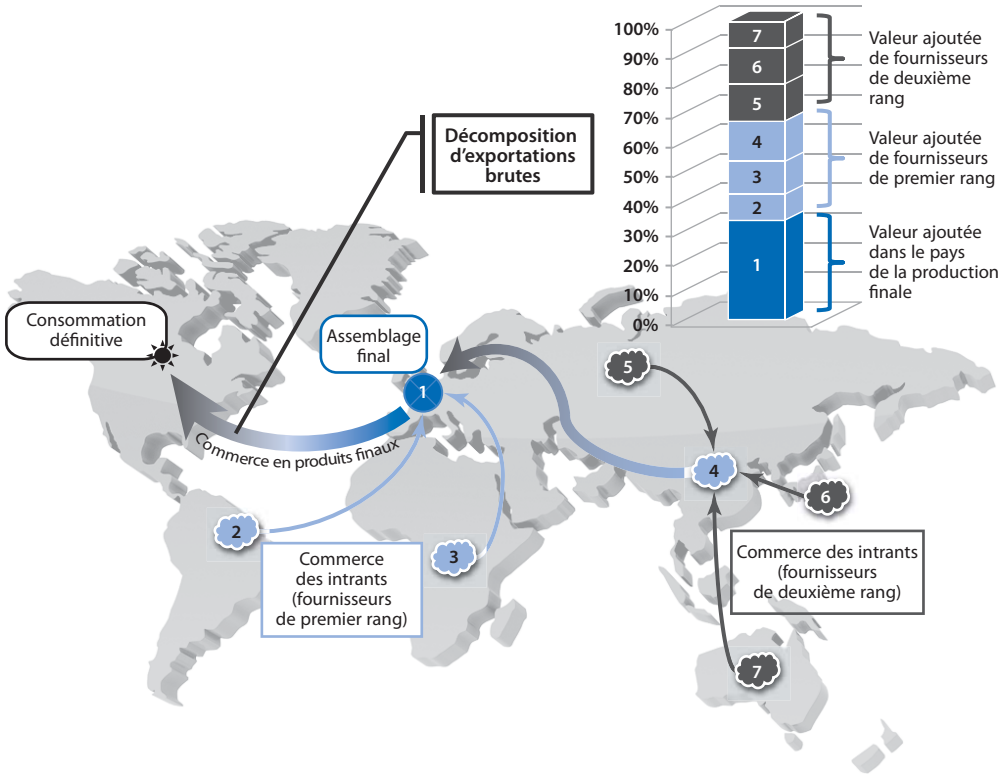
Aujourd'hui, les différentes entités qui composent les EMN exercent leurs activités en suivant les orientations et les stratégies générales définies par le groupe dans son ensemble. Les entités juridiquement distinctes qui forment le groupe fonctionnent comme une seule et même entreprise intégrée qui applique une stratégie commerciale d'ensemble. Les cadres peuvent être

géographiquement dispersés et non plus centralisés, et les voies hiérarchiques et les processus décisionnels ne reflètent plus la structure juridique de l'entreprise multinationale.

Les chaînes de valeur mondiales (CVM), caractérisées par la fragmentation de la production entre différents pays, sont devenues une caractéristique prédominante de l'économie mondiale, et englobent des pays émergents comme des économies développées. Le graphique 3.1 est une illustration simple de ces chaînes. De plus en plus, la structure des échanges montre qu'un bien produit dans l'Économie 1 et exporté vers son marché de consommation finale fait intervenir des intrants fournis par des producteurs situés dans d'autres économies, qui eux-mêmes s'approvisionnent dans des économies tierces.

Une autre façon simple d'illustrer ce phénomène consiste à déterminer le nombre d'étapes nécessaires pour produire un bien ou un service donné.

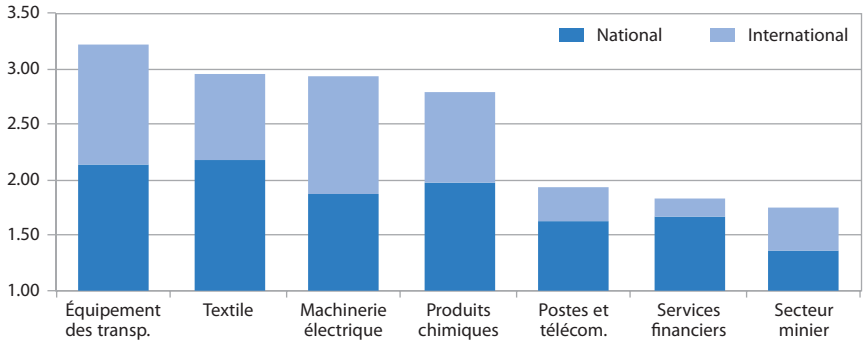
Graphique 3.1. **Représentation simplifiée d'une chaine de valeur mondiale**



Source : OCDE (2012), *Global Value Chains: OECD Work on Measuring Trade in Value Added and Beyond*, document de travail interne, Direction des statistiques, Paris.

Le graphique 3.2 présente une moyenne de ces indices pour l'ensemble des économies. En se fondant sur un indice de valeur 1 lorsqu'il existe une seule étape de production dans un seul pays, ce graphique montre que, dans certains secteurs, les chaînes d'approvisionnement sont longues et qu'une fraction importante de cette production fragmentée est internationale. L'éclatement de la production est particulièrement marqué dans les industries manufacturières, mais les services sont eux aussi produits de plus en plus dans des chaînes de valeur mondiales.

Graphique 3.2. **Indice de la longueur relative des CVM, en moyenne mondiale pour certaines secteurs, 2008**



Source : OCDE (2012), *Global Value Chains: OECD Work on Measuring Trade in Value Added and Beyond*, document de travail interne, Direction des statistiques, Paris.

L'essor des CVM a également modifié la notion de ce que font les économies et de ce qu'elles produisent. Le concept de biens ou services bruts exportés est de moins en moins pertinent, tandis que les tâches et étapes de production acquièrent une importance croissante. Dans un monde où les étapes et les tâches comptent plus que la production finale, les CVM bouleversent le concept classique de la place des économies sur la courbe de valeur. D'un point de vue économique, la valeur d'un bien ou d'un service est généralement créée pour l'essentiel lors d'activités en amont, qui incluent la conception d'un produit, les activités de R-D ou la production des composants fondamentaux, ou lors du stade final des activités en aval, qui concerne le marketing ou le développement de l'image de marque. Les actifs fondés sur le savoir, comme la propriété intellectuelle, les logiciels et les compétences organisationnelles, jouent aujourd'hui un rôle majeur pour la compétitivité, la croissance économique et l'emploi.

La mondialisation a de fait entraîné une évolution des produits et des modèles économiques, ouvrant la voie à la conception de stratégies globales destinées à optimiser les bénéfices et à minimiser les dépenses et les coûts,

y compris les dépenses fiscales. Parallèlement, les règles d'imposition des bénéfices générés par des activités internationales sont restées pratiquement inchangées, et les principes élaborés par le passé continuent d'être utilisés dans la législation fiscale nationale et internationale (voir également ci-après la deuxième section du chapitre 4). En d'autres termes, les transformations des pratiques des entreprises entraînées par la mondialisation et le développement de l'économie numérique incitent les pouvoirs publics à se demander si les règles nationales et internationales d'imposition des bénéfices transnationaux ont suivi le rythme de ces changements. Au-delà des abus de droit, qui sont plus l'exception que la règle, les entreprises multinationales qui pratiquent l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices respectent les obligations juridiques en vigueur dans les pays concernés. Les pouvoirs publics en sont conscients et savent que seule la coopération internationale permettra de faire évoluer le cadre juridique.

Compétitivité et fiscalité

La libéralisation des échanges, l'abolition des contrôles des changes et les progrès technologiques ont tous contribué à une augmentation considérable des flux de capitaux et des investissements entre pays. Il en résulte une interconnexion sans précédent à tous les niveaux : personnes physiques, entreprises et pouvoirs publics. Dans leurs efforts pour rehausser leur position concurrentielle, les entreprises procèdent à des investissements, à des innovations technologiques et à des gains de productivité qui améliorent le niveau de vie. Pour une entreprise, être compétitif implique la capacité de vendre les meilleurs produits au meilleur prix, afin d'optimiser ses bénéfices et la valeur pour l'actionnaire. À cet égard, il est normal que les investissements soient réalisés là où les perspectives de rentabilité sont les meilleures ; l'impôt étant un des facteurs de rentabilité, il influe sur le choix du pays et des modalités de l'investissement.

Du point de vue des pouvoirs publics, la mondialisation signifie que les politiques nationales, y compris fiscales, ne peuvent pas être conçues d'une manière isolée, sans tenir compte des effets sur les politiques d'autres pays et inversement. Dans le monde d'aujourd'hui, l'interaction des politiques nationales devient fondamentale. La politique fiscale n'est pas seulement l'expression de la souveraineté nationale, mais elle est au cœur de cette souveraineté, et chaque pays est libre de concevoir son système fiscal comme il l'entend. La politique et l'administration fiscales influent sur de nombreux déterminants de la productivité, depuis l'investissement dans les compétences, les biens d'équipement et le savoir-faire technique jusqu'aux moyens nécessaires pour administrer le régime fiscal et s'y conformer.

Les pouvoirs publics s'emploient à faire en sorte que la croissance soit la plus forte possible afin d'optimiser le bien-être. La croissance dépend de l'investissement, qui inclut l'investissement étranger. Étant donné que les investisseurs tiennent compte de la charge fiscale, entre autres facteurs, des pressions s'exercent souvent sur les pouvoirs publics pour qu'ils mettent en place un régime fiscal propice à l'investissement. Comme l'indiquent des études antérieures de l'OCDE[1], l'expérience montre que pratiquement aucun pays n'échappe à l'impératif de « compétitivité internationale » et aux pressions pour que la charge fiscale pesant sur les entreprises soit relativement faible. Les préoccupations liées à la compétitivité internationale tiennent souvent à l'argument selon lequel d'autres pays offrent un régime plus favorable.

Les autorités publiques ont depuis longtemps admis qu'il existe des limites et qu'elles ne doivent pas s'engager dans des pratiques fiscales dommageables. En 1998, l'OCDE a publié un rapport consacré aux pratiques fiscales dommageables, basé en partie sur le constat qu'une « course au moins-disant fiscal » conduirait à terme à des taux d'imposition nuls sur certaines sources mobiles de revenu pour l'ensemble des pays, que cela soit ou non l'objectif poursuivi par tel ou tel pays. S'accorder collectivement sur un ensemble de règles communes pourrait aider les pays à préserver leur souveraineté en matière fiscale. Pour déterminer si un régime est dommageable, il faut procéder en trois étapes : *(i)* examen du point de savoir si un régime est préférentiel et prise en compte de facteurs préliminaires en vue de déterminer si le régime en question doit être évalué ; *(ii)* examen des facteurs essentiels et d'autres facteurs en vue de déterminer si un régime préférentiel est potentiellement dommageable ; et *(iii)* examen des effets économiques de ce régime potentiellement dommageable pour déterminer s'il l'est effectivement.

Si un régime est considéré comme préférentiel et est couvert par les travaux, quatre facteurs essentiels et huit autres facteurs servent à déterminer si ce régime est potentiellement dommageable. Les quatre facteurs essentiels sont les suivants : *(i)* taux effectif d'imposition nul ou faible ; *(ii)* cantonnement du régime ; *(iii)* absence de transparence ; et *(iv)* absence d'un échange effectif de renseignements. Les huit autres facteurs sont les suivants : *(i)* définition artificielle de la base d'imposition ; *(ii)* non-respect des principes internationaux applicables en matière de prix de transfert ; *(iii)* exonération de l'impôt du pays de résidence pour les revenus de source étrangère ; *(iv)* possibilité de négocier le taux ou l'assiette d'imposition ; *(v)* existence de dispositions relatives au secret, *(vi)* accès à un vaste réseau de conventions fiscales ; *(vii)* promotion du régime en tant qu'instrument de minimisation de l'impôt ; *(viii)* le régime encourage les activités ou arrangements à motivations exclusivement fiscales.

Pour qu'un régime soit considéré comme potentiellement dommageable, le premier facteur essentiel, celui du « taux effectif d'imposition nul ou faible », doit s'appliquer. C'est un critère déterminant. Toutefois, pour déterminer si un régime est potentiellement dommageable, il convient de procéder à une évaluation générale de chacun des facteurs et de ses effets économiques. Si un régime préférentiel est jugé dommageable, le pays concerné aura la possibilité de supprimer ce régime ou d'éliminer ses caractéristiques qui ont un effet dommageable. À défaut, d'autres pays peuvent décider de prendre des mesures défensives afin de contrer les effets du régime dommageable, tout en continuant d'inciter le pays qui applique le régime en question à le modifier ou à le supprimer.

Il est utile de mentionner ici les progrès considérables récemment accomplis concernant l'un des quatre facteurs essentiels, à savoir la transparence fiscale[2]. Le Forum mondial, qui est depuis 2000 l'enceinte multilatérale au sein de laquelle s'effectuent les travaux en matière de transparence et d'échange de renseignements, a été entièrement restructuré en 2009 afin de répondre à l'appel à l'action dans ce domaine lancé par le G20. Depuis lors, plus de 800 accords prévoyant l'échange de renseignements en matière fiscale conformes à la norme convenue à l'échelle internationale ont été conclus, 110 examens par les pairs ont été lancés et 88 rapports d'examen par les pairs ont été réalisés et publiés. Les examens par les pairs aboutissent à des conclusions concernant la disponibilité des renseignements pertinents en matière fiscale (informations comptables, bancaires ou sur la propriété), les pouvoirs dont dispose l'administration pour accéder à ces renseignements et sa capacité à transmettre ces informations à tout partenaire qui en fait la demande. En outre, depuis la mise à jour de 2012 de l'article 26 du Modèle de Convention fiscale de l'OCDE, la norme en matière d'échange de renseignements couvre explicitement les demandes relatives à un groupe de contribuables. Enfin, dans le contexte des accords de mise en œuvre de la loi FATCA (« Foreign Account Tax Compliance Act »), les pays sont de plus en plus nombreux à s'acheminer vers l'échange automatique de renseignements. Bien évidemment, ces évolutions sont autant d'occasions de se procurer des renseignements plus exacts et de meilleure qualité sur les cas d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices, qui jusqu'alors n'étaient souvent pas disponibles.

Gouvernement d'entreprise et fiscalité

Le bénéfice par action (BPA) est un déterminant fondamental de la valeur pour l'actionnaire dans le système actuel d'information financière. L'impôt est un élément important du BPA : en pratique, un TEI de 30 % a pour effet de réduire les bénéfices de 30 %. En d'autres termes, le TEI a une incidence considérable sur le BPA et donc un impact direct sur la valeur pour

l'actionnaire. Bien que n'étant pas pris en compte du calcul du résultat avant frais financiers, impôts, amortissement et provisions (EBITDA), le TEI a également des répercussions sur d'autres indicateurs financiers utilisés par les analystes d'entreprise, comme le rendement des capitaux propres ou le coût moyen pondéré du capital, et donc sur la valorisation des actions.

La comparaison entre le TEI d'une multinationale et celui de ses concurrents directs soulève souvent des questions et accentue les pressions sur les fiscalistes de la multinationale. Parallèlement, les normes de publication d'informations financières conduisent à se soucier davantage du risque, y compris fiscal. Par exemple, en vertu des principes comptables généraux des États-Unis (GAAP), des règles plus strictes relatives à la comptabilisation des positions fiscales incertaines prévues par la disposition FIN 48 entraînent l'obligation d'établir des provisions correspondantes s'il est très probable que l'administration fiscale n'acceptera pas la position assumée, à condition d'être informée de tous les faits pertinents.

Un avant-projet consacré à l'impôt sur les bénéfices a été publié par le Conseil international de normalisation comptable (IASB) en mars 2009 (ED/2009/2). Il propose d'obliger une « entité à divulguer des informations sur les principales sources d'incertitudes entourant les estimations de nature fiscale…, notamment : une description de ces incertitudes… ». Dans la mesure où les règles de comptabilité financière peuvent imposer de plus en plus la communication d'informations analogues, adopter une position fiscale agressive n'aura probablement pas d'effet positif sur le TEI et sur les bénéfices pouvant être distribués susceptibles de figurer dans les états financiers publiés du groupe à court terme. Par conséquent, une position fiscale agressive n'augmente pas immédiatement la valeur pour l'actionnaire mais accroît les risques, y compris en termes de réputation, si la planification fiscale devient notoire, notamment si le différend fait l'objet d'un procès public.

Plusieurs pays ont récemment pris un certain nombre de mesures afin de combattre la planification fiscale agressive et ont parfois adopté des règles qui imposent la divulgation de ces montages à l'administration. Par conséquent, les stratégies fiscales agressives peuvent être préjudiciables aux intérêts des actionnaires, surtout à moyen et long terme, parce qu'elles induisent un risque élevé et les coûts en cas d'échec peuvent être considérables, y compris en termes de réputation. En outre, depuis maintenant quelques années, la confrontation caractéristique des relations entre administrations fiscales et grandes entreprises fait place à une plus grande collaboration. Ces programmes de mise en conformité volontaire s'appuient sur la transparence au service de la certitude pour les deux parties. La sévérité croissante des règles comptables qui régissent l'établissement de provisions pour positions fiscales incertaines ne fait que souligner l'intérêt commercial de la certitude.

Comme l'indiquent les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (OCDE, 2011), qui contiennent des recommandations pour une conduite responsable des entreprises que les 44 gouvernements adhérents encouragent leurs entreprises à respecter là où elles exercent leurs activités, les entreprises devraient considérer la gouvernance fiscale et la discipline fiscale comme des éléments importants de leurs mécanismes de contrôle et de leurs systèmes de gestion des risques au sens large. En particulier, les conseils d'administration devraient adopter des stratégies de gestion du risque fiscal qui permettent d'identifier et d'évaluer pleinement les risques financiers, réglementaires et de réputation associés à la fiscalité. Les Principes directeurs soulignent qu'il est important que les entreprises contribuent aux finances publiques des pays d'accueil en acquittant avec ponctualité les impôts dont elles sont redevables et recommandent que les entreprises se conforment à la lettre comme à l'esprit des lois et règlements fiscaux des pays où elles opèrent[3].

Notes

1. Voir Études de politique fiscale de l'OCDE n° 17, « Effets de la fiscalité sur l'investissement direct étranger – Données récentes et analyse des politiques », OCDE (2007), p. 12

2. Il convient de rappeler qu'en 2001, le Comité des affaires fiscales a décidé que pour déterminer quels étaient les pays ou territoires considérés comme des paradis fiscaux non coopératifs, on ne prendrait en compte que les engagement relatifs aux critères de transparence et d'échange efficace de renseignements. Voir le *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables Rapport d'étape 2001* (OCDE, 2011)

3. OCDE (2011), *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Éditions OCDE, Paris.

Chapitre 4

Principes fiscaux fondamentaux et possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices

Cette section donne un aperçu des principes fondamentaux sur lesquels repose l'imposition des activités transnationales, ainsi que des possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices auxquels ils peuvent donner lieu. Elle montre comment ce cadre théorique se traduit en pratique en analysant quelques structures d'optimisation fiscale bien connues (décrites plus en détail à l'annexe C). Elle conclut que les règles actuelles permettent d'accroître la part des bénéfices associés à des montages juridiques et à des droits et obligations incorporels, et de transférer légalement les risques au sein du groupe, avec pour conséquence de réduire la part des bénéfices associés à des opérations concrètes.

Principes fondamentaux d'imposition des activités transnationales

Les règles qui régissent le traitement fiscal des opérations internationales se composent essentiellement des législations fiscales nationales, ainsi que des conventions de double imposition et autres instruments de droit international, comme ceux applicables dans l'Union européenne (Règlements, Directives, etc.). Un certain nombre de principes contenus dans ces textes revêtent une grande importance du point de vue de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices. Ces principes fondamentaux concernent la compétence fiscale, les prix de transfert, le recours à l'endettement et la lutte contre l'évasion fiscale.

Compétence fiscale

La compétence fiscale est traditionnellement basée sur un facteur qui établit un lien avec un pays ou un territoire. Elle est exercée entité par entité, et non à l'échelle du groupe, sauf s'il existe des régimes de consolidation de groupe à l'échelle nationale)[1]. On opère généralement une distinction

entre les systèmes d'imposition mondiaux et territoriaux. Un système mondial d'imposition soumet généralement à l'impôt ses résidents au titre de leur revenu mondial, c'est-à-dire issu de sources situées à l'intérieur et à l'extérieur de son territoire (et sur le revenu généré par des filiales étrangères contrôlées) et les non-résidents au titre du revenu provenant de son territoire. En revanche, un système territorial soumet généralement à l'impôt à la fois ses résidents et non-résidents uniquement au titre du revenu provenant de sources situées sur son territoire. Dans la plupart des pays, aucun de ces deux systèmes n'existe sous une forme pure, et il n'y a pas deux systèmes fiscaux parfaitement identiques.

L'interaction des régimes fiscaux nationaux entraîne parfois des chevauchements, de sorte qu'un élément de revenu peut être taxé par plusieurs pays, aboutissant à une double imposition. Cette interaction peut aussi se traduire par des failles, de sorte qu'un élément de revenu n'est taxé nulle part, ce qui conduit à une situation de « double exonération ». Les entreprises demandent aux pays de coopérer à l'échelon bilatéral et multilatéral en vue de remédier aux différences entre les régimes fiscaux qui aboutissent à une double imposition, tout en tirant parti de celles qui permettent une double exonération.

Les règles nationales et internationales établies pour remédier aux cas de double imposition, qui sont pour la plupart issues des principes élaborés par la Société des nations dans les années 20, visent à supprimer les chevauchements qui entraînent une double imposition afin de minimiser les distorsions des échanges et les obstacles à une croissance économique durable. En dépit des différences substantielles qui existent entre les 3 000 conventions fiscales bilatérales actuellement en vigueur, les principes qui sous-tendent les dispositions des conventions régissant l'imposition des bénéfices des entreprises sont relativement uniformes. En vertu des dispositions des conventions fiscales, le premier critère d'assujettissement à la fiscalité d'un pays est le fait de savoir si le contribuable qui bénéficie du revenu en question est un résident de ce pays. La définition de la résidence, au sens des conventions, dépend des conditions d'assujettissement à l'impôt fixées par la loi nationale applicable au contribuable. Une entreprise est considérée comme résidente d'un État si elle est passible de l'impôt dans cet État, au titre de facteurs (comme le domicile, la résidence, le lieu de sa constitution ou celui de sa direction) qui déterminent l'assujettissement général à la législation fiscale nationale. Toutes les conventions ou presque disposent que tout contribuable résident peut être taxé sur ses bénéfices commerciaux là où ils sont générés (à condition que le pays de résidence supprime la double imposition) alors qu'en règle générale, les contribuables non résidents ne peuvent être taxés sur leurs bénéfices commerciaux que si certaines conditions sont réunies.

Les dispositions concernant la taxation des bénéfices énoncées par les conventions recourent au concept d'établissement stable comme règle

fondamentale de liaison/seuil, pour déterminer si un pays jouit ou non de droits d'imposition des bénéfices d'un contribuable non résident. Toutefois, certains types de bénéfices peuvent être taxés dans un pays, même en l'absence d'établissement stable dans celui-ci. Il s'agit : *(i)* des bénéfices tirés de biens immeubles, qui, selon toutes les conventions ou presque, peuvent être taxés par le pays de la source où se situe le bien immeuble ; *(ii)* des bénéfices correspondant à certaines formes de rémunérations qui, selon la convention applicable, peuvent comprendre des dividendes, intérêts, royalties ou redevances techniques ; la convention permet alors au pays de la source de prélever un impôt limité sur le montant brut du versement (et non sur l'élément de bénéfice lié à ce dernier) ; *(iii)* selon certaines conventions, des bénéfices provenant de la collecte de primes d'assurance ou de l'assurance de risques dans le pays de la source ; *(iv)* selon certaines conventions, des bénéfices provenant de la prestation de services, si la présence du prestataire dans le pays de la source remplit certaines conditions. En outre, le concept d'établissement stable opère comme une règle d'origine, en vertu du principe général selon lequel les seuls bénéfices d'un non-résident qui peuvent être taxés par un pays sont ceux imputables à un établissement stable.

Les arguments pour ou contre les règles existantes reposent souvent sur certaines hypothèses relatives au lieu approprié d'imposition des bénéfices d'entreprise. S'agissant des conventions fiscales, l'examen de ce problème remonte aux travaux de la Chambre de commerce internationale et de la Société des nations dans les années 20, en particulier au rapport rédigé en 1927 par un comité international d'experts techniques ; il a conduit à l'adoption des principales règles reprises aujourd'hui par les Modèles de Convention fiscale de l'OCDE et des Nations Unies et dont s'inspirent la plupart des conventions fiscales.

On peut citer plusieurs arguments théoriques pour soutenir qu'un revenu doit, en règle générale, être imposé exclusivement dans l'État de résidence. Cette conception a été réexaminée et rejetée, avec d'autres, par un groupe d'économistes (les « Économistes ») auquel la Société des nations avait demandé d'étudier la question de la double imposition sous l'angle théorique et scientifique. Le rapport établi en 1923 par les Économistes avait écarté ces théories et posé le principe d'une imposition découlant d'une doctrine d'allégeance économique, « dont l'objet serait d'apprécier les contributions respectives des différents États à la formation et à la jouissance du revenu » (Graetz et O'Hear, 1997). Selon leur conclusion générale, les facteurs essentiels (en proportion variable selon la catégorie de revenu considérée) étaient : *(i)* l'origine de la richesse (c'est-à-dire la source) et *(ii)* le lieu où la richesse était dépensée (c'est-à-dire la résidence). Dans ce contexte, ils définissaient l'origine ou la formation des ressources comme l'ensemble des phases de la création de richesse. Comme le remarquaient les Économistes : « toutes ces phases, jusqu'à celle de la réalisation de l'enrichissement, peuvent

être partagées entre diverses autorités territoriales[2] » (OCDE, 2005). Ce principe de « l'origine des richesses » est aujourd'hui encore le principal fondement de l'imposition.

Cependant, les évolutions entraînées par l'économie numérique exercent une pression croissante sur ces principes bien établis, et notamment sur le concept d'établissement stable. Il est admis depuis bien longtemps que le concept d'établissement stable désigne non seulement une présence physique substantielle dans le pays concerné, mais également des situations dans lesquelles le non-résident exerce des activités dans le pays concerné par l'intermédiaire d'un agent dépendant (d'où les règles figurant aux paragraphes 5 et 6 de l'article 5 du Modèle de l'OCDE). Il est aujourd'hui possible d'être fortement impliqué dans la vie économique d'un autre pays, par exemple en réalisant des transactions électroniques avec des clients situés dans ce pays, sans y avoir de présence imposable (présence physique substantielle ou existence d'un agent dépendant). À une époque où des contribuables non résidents peuvent tirer d'importants bénéfices de transactions avec des clients situés dans un autre pays, on doit se demander si les règles actuelles permettent une juste répartition des droits d'imposition des bénéfices commerciaux, notamment lorsque les bénéfices générés par ces transactions ne sont taxés nulle part.

Prix de transfert

Les problèmes de compétence fiscale et de calcul des bénéfices sont étroitement liés : après avoir établi qu'une partie des bénéfices d'une entreprise peut être considérée comme émanant d'un pays et que ce dernier devrait être en droit de la taxer, il faut disposer de règles pour déterminer la proportion concernée des bénéfices qui supportera l'imposition. Les règles d'établissement des prix de transfert jouent ce rôle. Les calculs de prix de transfert s'appuient sur le principe de pleine concurrence universellement accepté, qui dispose qu'à des fins fiscales, les parties liées doivent allouer le revenu comme le feraient des entreprises indépendantes agissant dans des circonstances identiques ou comparables.

Lorsque des transactions ont lieu entre des entreprises indépendantes, les conditions de ces transactions sont généralement déterminées par le jeu des forces du marché. Lorsque les transactions ont lieu entre des entreprises apparentées, il peut arriver que les forces du marché n'affectent pas directement leurs relations de la même manière. L'objectif du principe de pleine concurrence est que le prix et les autres conditions de transactions entre entreprises associées soient cohérents avec ceux qui seraient convenus entre entreprises indépendantes, pour des transactions comparables effectuées dans des circonstances comparables. Dans les transactions entre entreprises indépendantes, la rémunération reflète généralement les fonctions exercées

par chacune des entités concernées, en tenant compte des actifs utilisés et des risques assumés. En conséquence, lorsqu'il s'agit de déterminer s'il est possible de comparer des transactions ou des entités contrôlées à des transactions ou des entités sur le marché libre, une analyse est nécessaire pour s'assurer que les caractéristiques pertinentes, du point de vue économique, des situations en présence sont suffisamment comparables. L'un des piliers de l'analyse de comparabilité consiste à procéder à une analyse fonctionnelle permettant d'identifier et de comparer les éléments économiquement significatifs de la transaction : activités et responsabilités exercées, actifs utilisés et risques assumés par les parties.

Ce principe, élaboré à l'origine par la Société des nations, figure dans la législation nationale de la plupart des pays et est intégré à l'article 7 et à l'article 9 des Modèles de Convention fiscale de l'OCDE et des Nations Unies, ainsi que dans pratiquement toutes les conventions de double imposition. Les Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales (« les Principes ») et le Rapport de l'OCDE sur l'attribution de bénéfices aux établissements stables fournissent des orientations sur l'application des articles 7 et 9 des conventions qui s'inspirent du Modèle de Convention fiscale de l'OCDE. Le premier rapport de l'OCDE sur les prix de transfert a été publié en 1979. En 1995, ce rapport a été remplacé par de nouveaux Principes directeurs exhaustifs. L'introduction de ces Principes directeurs s'est accompagnée de la prise de conscience de la nécessité de mettre en place une législation explicite sur les prix de transfert, assortie d'obligations documentaires. Par voie de conséquence, de plus en plus de pays se sont dotés d'une législation sur les prix de transfert et d'obligations correspondantes en matière de documentation. Bien que les régimes nationaux de prix de transfert soient en grande majorité basés sur le principe de pleine concurrence, chaque régime national a ses propres caractéristiques et reflète les positions du pays en la matière.

Les Principes directeurs ont été plusieurs fois mis à jour depuis 1995. Ces mises à jour reflètent l'accumulation d'expérience et d'expertise sur les questions relatives aux prix de transfert.

Recours à l'endettement

La plupart des pays font une distinction fondamentale entre le traitement fiscal des emprunts et celui des capitaux propres. L'emprunt est généralement considéré comme une ressource n'appartenant pas à l'entreprise et, sous certaines conditions, les intérêts qu'il génère sont donc déductibles fiscalement. En revanche, la rémunération versée par une entreprise à ses actionnaires sous forme de dividendes n'est généralement pas déductible. Il n'est pas étonnant que cela puisse entraîner un biais fiscal en faveur de

l'endettement et favoriser les tentatives pour définir certains paiements comme des intérêts déductibles dans le pays du débiteur et comme des dividendes (qui peuvent échapper à l'impôt) dans le pays du bénéficiaire.

Lutte contre l'évasion fiscale

Les mesures qui annulent ou réduisent l'avantage fiscal recherché (ainsi que les initiatives qui visent à influencer le comportement des contribuables et des tiers) sont évidemment pertinentes pour les activités d'optimisation fiscale des entreprises. Dans la pratique, les pays ont recours à un large éventail de stratégie de lutte contre l'évasion fiscale pour garantir l'équité et l'efficacité de leur système d'imposition des entreprises. Ces stratégies mettent souvent l'accent sur les mesures de dissuasion, de détection et de réaction face aux activités de planification fiscale agressive. Les stratégies de dissuasion visent généralement à décourager les contribuables d'adopter une position agressive. Parmi ces stratégies figurent les mesures prises pour éduquer les contribuables grâce à la publication de décisions administratives, sanctionner les promoteurs de montages fiscaux agressifs, imposer des obligations supplémentaires de diffusion d'informations, ainsi que mettre en œuvre des stratégies efficaces de communication de masse. Les stratégies de détection visent à garantir que l'on va disposer en temps opportun d'informations ciblées et exhaustives, que les vérifications traditionnelles seules ne permettent pas d'obtenir. Il est important que les pouvoirs publics disposent de telles informations pour qu'ils puissent identifier suffisamment tôt les domaines à risque et décider rapidement s'ils doivent y réagir et comment, ce qui est source de certitudes accrues pour les contribuables.

En ce qui concerne les stratégies de réaction, l'objectif ultime des mesures de lutte contre l'évasion fiscale est souvent non seulement de réprimer des comportements jugés inacceptables, mais aussi d'influencer les comportements futurs. En d'autres termes, les mesures de lutte contre l'évasion fiscale constituent des mesures publiques fondamentales interdisant de s'engager dans certaines activités de planification et/ou d'obtenir certains résultats. Parmi les mesures de lutte contre l'évasion fiscale les plus pertinentes figurant dans les systèmes fiscaux nationaux, on peut citer :

- **les règles générales de lutte contre l'évasion fiscale**, qui limitent ou refusent le bénéfice d'avantages fiscaux indus, par exemple dans les situations où les transactions manquent de substance économique ou en cas de finalité économique non fiscale ;
- **les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées**, en vertu desquelles certains revenus ayant un effet d'érosion de la base fiscale ou entachés d'irrégularités perçus par une entité contrôlée non

résidente sont attribués aux actionnaires nationaux et imposés en tant que tels, que les revenus leur aient été ou non rapatriés ;

- **les règles relatives à la sous-capitalisation et autres règles limitant les déductions d'intérêts**, qui interdisent la déduction de certains frais financiers, par exemple lorsque le rapport dette/fonds propres du débiteur est considéré comme excessif ;
- **les règles destinées à lutter contre les montages hybrides**, qui lient le traitement fiscal national au traitement fiscal dans un pays étranger, ce qui supprime les possibilités d'asymétries ;
- **les règles de lutte contre l'érosion de la base d'imposition**, qui imposent des prélèvements à la source plus élevés sur certains paiements, ou qui en interdisent la déductibilité (par exemple les paiements au profit d'entités implantées dans certains pays ou territoires).

Les conventions fiscales bilatérales contiennent aussi souvent des règles de lutte contre l'évasion fiscale, afin de réduire le risque d'utilisation abusive de ces conventions par des personnes qui n'étaient pas censées en bénéficier, par exemple par le recours à des sociétés relais. Certains pays ont expressément inclus dans leurs conventions fiscales des dispositions visant à lutter contre ce type d'abus. Classiquement, il s'agit de dispositions qui visent à refuser à certaines entités le bénéfice de la convention, qui visent certaines catégories particulières de revenus, qui visent les régimes préférentiels introduits après la signature de la convention ou encore qui visent à préserver la base d'imposition des pays qui concluent des conventions avec des pays à faible fiscalité. Pour les membres de l'UE, des problèmes supplémentaires se posent, comme en témoignent le nombre des décisions rendues par la Cour européenne de justice dans des affaires fiscales, et les travaux récents menés par la Commission européenne dans le domaine de la double exonération[3].

Principes fondamentaux et possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices

Les objectifs poursuivis par les multinationales sont divers, notamment pour les entreprises ayant leur siège dans des pays différents, mais en règle générale leurs activités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices visent à transférer les bénéfices vers les pays ou territoires où ils sont le moins taxés et à transférer les dépenses là où les possibilités de déduction sont les plus importantes. Des stratégies spécifiques peuvent également être déployées pour tirer profit de dispositifs fiscaux existants, comme les crédits d'impôt, les reports de pertes, etc.[4] Ces objectifs génériques sont souvent poursuivis en coordination avec la gestion d'ensemble des opérations financières du groupe, comme la gestion de la trésorerie et du

risque de change et les stratégies de rapatriement efficaces. Les paragraphes suivants décrivent des possibilités caractéristiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices créées par l'existence et l'interaction de règles fondées sur les grands principes décrits ci-avant.

Compétence fiscale

Chaque pays est libre d'établir son régime de fiscalité des entreprises comme il l'entend. Les États disposent du pouvoir souverain de prendre les mesures fiscales qu'ils jugent nécessaires pour dégager des recettes permettant de couvrir leurs dépenses. Un des principaux enjeux est de faire en sorte que l'impôt ne produise pas d'effets inopinés de distorsion des échanges et des investissements internationaux, et qu'il ne fausse pas la concurrence et l'investissement au sein de chaque pays en pénalisant les acteurs nationaux. Dans un monde où les économies sont de plus en plus intégrées, les systèmes fiscaux conçus isolément sont rarement harmonisés les uns avec les autres, ce qui ouvre des possibilités d'asymétries. Comme on l'a déjà mentionné, ces asymétries peuvent entraîner des cas de double imposition et de double exonération. En d'autres termes, elles peuvent permettre à un revenu d'échapper à l'impôt, ce qui conduit à une diminution du montant global de l'impôt payé par toutes les parties concernées. Il est souvent difficile de déterminer les pays victimes de pertes de recettes fiscales, mais il ne fait aucun doute que, collectivement, les pays concernés subissent des pertes de recettes. En outre, ces différences entravent la concurrence, car certaines entreprises, comme celles qui exercent des activités transnationales et ont accès aux conseils de spécialistes fiscaux chevronnés, peuvent tirer profit de ces opportunités et jouir d'avantages concurrentiels indus par rapport à d'autres entreprises, comme les PME, essentiellement présentes à un échelon national.

Par conséquent, il est judicieux d'examiner les interactions entre les systèmes fiscaux, non seulement en vue de supprimer les obstacles aux échanges et aux investissements internationaux, mais aussi pour limiter les risques d'exonération involontaire. En outre, les conventions de double imposition, qui sont des instruments bilatéraux utilisés par les pays pour coordonner l'exercice de leurs droits d'imposition respectifs, permettent également aux contribuables d'obtenir des avantages fiscaux sous la forme d'un allégement ou d'une suppression de l'imposition à la source et/ou dans l'État de résidence du contribuable.

Bien que la méthode la plus directe pour réduire ou supprimer l'impôt au niveau du bénéficiaire soit de transférer les bénéfices vers une entité située dans un pays à faible fiscalité, le même résultat peut être obtenu de bien d'autres façons, même entre pays à fiscalité élevée. Ces autres stratégies, quoique plus complexes, procurent souvent des avantages supplémentaires, par

exemple : déduction intégrale au niveau du débiteur, réduction ou suppression potentielle des retenues d'impôt à la source, et non-applicabilité des règles anti-évasion dans le pays d'origine ou de résidence (car ces règles ciblent uniquement les stratégies qui exploitent les pays à faible fiscalité).

Les paragraphes suivants décrivent comment les entreprises peuvent appliquer les règles existantes pour minimiser ou supprimer leur charge fiscale, principalement dans le domaine du financement.

- **Utilisation d'une filiale peu taxée d'une entreprise étrangère** : une entreprise peut être établie dans un pays à fiscalité élevée, mais être soumise à un taux d'imposition effectif faible sur les bénéfices perçus au moyen de l'octroi de prêts (licences ou services) via une filiale étrangère bénéficiant d'un régime fiscal attractif. En général, cela nécessite que le pays dans lequel le « siège » est établi applique un régime d'exemption aux filiales étrangères, soit en vertu de sa législation nationale, soit aux termes de conventions de double imposition. La faible imposition de la filiale peut être obtenue de différents moyens : *(i)* le pays de la filiale prélève un impôt nul ou faible sur les bénéfices ; *(ii)* à la différence du pays du siège, le pays de la filiale considère que les activités qui y sont menées ne sont pas assez significatives pour entraîner une présence fiscale de l'entreprise étrangère ; *(iii)* à la différence du pays du siège, le pays de la filiale accorde une déduction au titre des intérêts présumés sur le capital de la filiale.
- **Utilisation d'entités hybrides** : une société de financement (ou de PI) qui est exclusivement présente dans des pays à fiscalité élevée peut réduire l'impôt à sa charge en recourant à des entités hybrides. Une entité hybride est une entité imposable dans un pays mais « transparente » dans un autre (dans cet autre pays, les bénéfices ou pertes de l'entité sont imposés/déduits au niveau de ses membres). Supposons par exemple qu'une entité constituée dans le pays B reçoit un prêt de sa société-mère dans le pays A. L'entité dans le pays B est considérée comme non transparente dans ce pays, mais comme transparente dans le pays A. Cette différence de traitement permet au groupe de demander une déduction dans le pays B au titre d'un paiement qui est exonéré dans le pays A (car, pour ce pays, le bénéficiaire ne réalise aucun profit). Il convient de garder à l'esprit qu'une double imposition peut aussi se produire si le traitement réservé à l'entité concernée est inversé dans les deux pays.
- **Utilisation d'instruments financiers hybrides et d'autres transactions financières** : des résultats similaires peuvent être obtenus par l'utilisation d'instruments hybrides. Ce sont des instruments financiers qui présentent à la fois des caractéristiques propres à des dettes mais aussi à des capitaux propres. Supposons qu'une entreprise située dans le pays A

achète des instruments financiers émis par une entreprise située dans le pays B. Selon la législation fiscale du pays A, l'instrument est considéré comme un instrument de capitaux propres, tandis que dans le pays B, il est considéré à des fins fiscales comme un instrument de dette. Les paiements correspondants sont considérés comme des dépenses d'intérêt déductibles pour l'entreprise du pays B selon la législation fiscale du pays B, tandis que les recettes correspondantes sont considérées comme des dividendes à des fins fiscales dans le pays A et donc exonérées. D'autres transactions financières, notamment des transactions de compagnies d'assurance captives ou impliquant des produits dérivés, peuvent aboutir à des résultats similaires, à savoir des paiements déductibles dans un pays mais exonérés dans un autre pays.

En outre, l'imposition à la source est souvent réduite ou éliminée par l'interposition d'entités intermédiaires dans les pays signataires d'une convention fiscale afin de demander le bénéfice de cette convention, ou lorsque certains éléments du revenu, comme les paiements au titre d'instruments dérivés, ne sont pas imposés à la source :

- **Sociétés-relais** : le fait que le propriétaire de l'actif générateur de revenu (fonds ou PI) soit situé dans un pays à fiscalité faible signifie que, si ce revenu provient d'autres pays, le droit d'imposition de l'État de la source ne sera pas limité par l'existence éventuelle d'une convention de double imposition. L'interposition d'une société-relais située dans un État qui a conclu une convention avec l'État de la source peut permettre au contribuable de réclamer l'application de la convention, ce qui réduit ou supprime l'impôt à la source. En outre, si l'État de la société-relais n'applique aucune retenue d'impôt sur certains paiements sortants en vertu de sa législation nationale, ou a conclu une convention avec l'État du propriétaire de l'actif générateur de revenu prévoyant la suppression de la retenue d'impôt à la source, le revenu peut être rapatrié au propriétaire de l'actif générateur de revenu sans aucune imposition à la source. Le bénéfice généré par les fonds ou par la propriété intellectuelle dans l'État de la société-relais n'est pas imposé car ce bénéfice sera compensé par une déduction correspondante au titre des paiements effectués en faveur du propriétaire de l'actif générateur du revenu dans le pays ou le territoire faiblement taxé.
- **Instruments dérivés** : certains instruments dérivés peuvent être employés pour réduire ou annuler les retenues d'impôt sur les paiements transfrontaliers. Par exemple, les paiements d'intérêt peuvent être convertis en honoraires au titre de contrats dérivés (de type contrat à terme ou contrat d'échange de taux d'intérêt) et ainsi échapper à la retenue d'impôt à la source, soit parce que la législation

nationale pertinente ne soumet pas ces paiements à l'impôt à la source, soit parce que la convention de double imposition empêche le pays de taxer le revenu à la source.

Prix de transfert

L'une des principales hypothèses qui sous-tend le principe de pleine concurrence est que plus les fonctions/actifs/risques mobilisés par l'une des parties à la transaction sont importants, plus la rémunération qu'elle en attend sera élevée, et inversement. Ceci crée naturellement une incitation à localiser les fonctions/actifs/risques là où ils sont imposés le plus favorablement. S'il est quelquefois difficile de déplacer certaines fonctions fondamentales, les risques liés à des actifs corporels et incorporels mobiles et la propriété de tels actifs peuvent, compte tenu de leur nature même, être plus faciles à transférer. De nombreuses stratégies d'optimisation fiscale adoptées par des entreprises visent en priorité à transférer les risques importants et les actifs incorporels difficiles à valoriser vers des pays à plus faible fiscalité, où ils peuvent bénéficier d'un régime fiscal favorable. De tels mécanismes peuvent contribuer ou aboutir à l'érosion de la base d'imposition ou au transfert de bénéfices.

Le transfert de bénéfices par le biais d'accords de prix de transfert liés à l'attribution contractuelle de risques et d'actifs incorporels pose souvent des questions épineuses. L'une d'elles concerne les circonstances dans lesquelles la répartition du risque effectuée par un contribuable est acceptable. En général, l'établissement de prix de transfert selon le principe de pleine concurrence respecte la répartition des risques effectuée par les parties liées. Cette répartition des risques et ses conséquences présumées sur la répartition du bénéfice peuvent être source de controverse. L'évaluation des risques implique souvent des discussions sur le fait de savoir si le destinataire des actifs incorporels transférés, qui bénéficie d'une fiscalité modeste, doit être considéré comme celui qui supporte, pour le compte de l'entreprise multinationale, les risques significatifs liés à la mise en valeur et à l'utilisation des actifs incorporels dans des transactions commerciales. Ces arguments mettent à l'épreuve la capacité des administrations fiscales d'examiner ces accords sur le fond, et de déterminer si les résultats de tels accords, considérés dans leur globalité, sont cohérents avec les normes (éviter l'érosion inappropriée de la base d'imposition). Les règles relatives aux prix de transfert concernant l'attribution des risques et des actifs au sein d'un groupe sont appliquées entité par entité, ce qui facilite la planification basée sur le cantonnement des risques au niveau de certains membres du groupe. Il existe un certain nombre d'exemples de répartitions des risques pouvant être réalisées en application du principe de pleine concurrence entre membres d'un même groupe (fabrication et distribution à faible risque, sous-traitance des activités de recherche-développement et compagnies d'assurance captive par exemple).

Avec chacun de ces modèles, le principal/l'assureur pourrait être situé dans un pays ou un territoire faiblement taxé, et le prestataire de service/l'assuré dans un pays ou un territoire fortement taxé. Une grande difficulté consiste à déterminer les circonstances dans lesquelles de tels dispositifs peuvent aboutir ou contribuer à l'érosion de la base d'imposition, ainsi que les principes à suivre pour s'attaquer au problème de l'érosion de la base d'imposition.

Les dispositifs visant à transférer les risques soulèvent un certain nombre de difficultés sur le plan de la détermination des prix de transfert. Sur le fond, ils posent deux questions : comment le risque est-il effectivement réparti entre les membres d'un groupe multinational, et les règles en matière de prix de transfert doivent-elles facilement admettre des répartitions contractuelles de risques. D'autres questions concernent le niveau de substance économique requis pour respecter les répartitions contractuelles de risques, notamment en ce qui concerne la capacité des dirigeants à contrôler les risques et la capacité financière à supporter des risques. Enfin, on peut se demander si des paiements devraient être effectués à titre d'indemnisation lorsque le risque est réparti entre les membres d'un groupe[5].

En résumé, les Principes directeurs sont perçus par certains comme mettant trop l'accent sur les structures juridiques (comme en témoignent les répartitions contractuelles des risques, par exemple) au détriment de la réalité sous-jacente du groupe économiquement intégré, ce qui peut favoriser les activités d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices.

Recours à l'endettement

Les règles actuelles encouragent les entreprises à privilégier un financement par l'endettement plutôt que sur fonds propres. En effet, les différences de traitement qui existent entre les dettes et les fonds propres, au sein d'un même pays comme d'un pays à l'autre, créent une incitation en faveur du financement par l'endettement. Lorsqu'une société-mère et sa filiale sont soumises à des règles fiscales différentes, par exemple parce qu'elles ne sont pas implantées dans le même pays ou le même territoire, le montant des fonds propres fournis par la société-mère à sa filiale affecte la charge fiscale totale du groupe.

Cette situation amène à l'évidence à privilégier un financement par l'endettement, surtout lorsqu'il est associé à une faible fiscalité au niveau du bénéficiaire des fonds. Il est courant de monter une opération financière dans un pays où la fiscalité est modérée, ou selon des modalités qui, pour l'essentiel, permettent de parvenir au même résultat (voir plus haut le passage relatif aux asymétries de la fiscalité des montages hybrides) pour financer les activités des autres sociétés du groupe. Résultat : les paiements sont déduits des bénéfices imposables des sociétés d'exploitation fortement imposées, alors

qu'ils sont imposés favorablement, voire exonérés, au niveau du bénéficiaire, ce qui permet une réduction de la charge fiscale totale. Dans un groupe, faire porter l'endettement sur les sociétés fortement imposées au moyen d'un montage intragroupe constitue un moyen très simple et très direct de réaliser des économies d'impôts au niveau du groupe.

Lutte contre l'évasion fiscale

Les règles diffèrent à l'évidence d'un pays à l'autre et nombre de divergences peuvent s'expliquer par des différences dans les traditions juridiques, les niveaux de complexité des systèmes fiscaux et dans les approches retenues par les tribunaux nationaux pour interpréter la législation fiscale. Au regard des difficultés pour tracer précisément la ligne de démarcation entre ce qui est agressif et ce qui ne l'est pas, les dispositions en matière de lutte contre l'évasion fiscale prévues par la législation nationale et par les conventions constituent le critère permettant de décider si une stratégie donnée doit être mise en œuvre (du point de vue du contribuable) ou doit être contestée (du point de vue des autorités fiscales). Par ailleurs, les situations auxquelles il n'est pas possible de remédier en appliquant les règles actuelles mais qui inquiètent néanmoins l'administration fiscale doivent être portées à l'attention des responsables de la politique fiscale afin de déterminer l'opportunité de modifier les règles en vigueur.

En outre, il existe dans la pratique un éventail de stratégies qui peuvent être utilisées pour échapper à l'application des règles de lutte contre l'évasion fiscale et s'assurer une charge fiscale globalement modeste. À l'évidence, ces stratégies varient en fonction des règles elles-mêmes, et elles peuvent évoluer au fil du temps. Par exemple, on peut contourner les règles en matière de sous-capitalisation en faisant transiter les financements par un tiers indépendant, en particulier lorsque les règles en question ne s'appliquent qu'aux parties apparentées. En revanche, l'injection de fonds propres a un coût qui risque de limiter très fortement l'intérêt d'une telle opération. Il est également possible de contourner les règles en matière de sous-capitalisation en ayant recours à des produits dérivés.

De la même façon, les pays ont élaboré diverses stratégies pour se soustraire à l'application des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC), notamment les inversions, c'est-à-dire des transactions qui ont pour effet de modifier la structure d'une entreprise multinationale de façon à ce que la société-mère d'origine soit remplacée à la tête du groupe par une société non résidente, généralement implantée dans un pays ou territoire à fiscalité faible ou nulle et ne possédant pas de régime applicable aux SEC. Dans le même ordre d'idées, le recours à des entités hybrides peut avoir pour effet de rendre fiscalement « transparents » certains revenus dans le pays de la société-mère effective, ce qui évite l'application des règles en vigueur relatives aux SEC.

Analyse des structures fiscales mises en place par les entreprises

Un constat essentiel dans l'analyse des structures fiscales établies par les entreprises est que c'est souvent l'interaction entre divers principes et pratiques qui permet des activités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Les règles de retenue d'impôt à la source dans un pays, le système d'imposition territorial dans un autre et les règles de caractérisation des entités dans un troisième peuvent se combiner pour aboutir à ce que certaines transactions soient exonérées d'impôt et aient pour effet de transférer des bénéfices vers un pays où, pour diverses raisons, ils ne sont pas taxés. Le plus souvent, ce n'est pas la législation fiscale d'un pays en particulier qui crée la possibilité d'un transfert de bénéfices, mais plutôt la manière dont les législations de plusieurs pays interagissent.

Du point de vue pratique, toute structure visant à éroder la base d'imposition et à transférer des bénéfices suppose un certain nombre de stratégies coordonnées, qu'on peut souvent répartir en quatre grandes catégories : *(i)* minimisation de la charge fiscale dans le pays d'origine ou dans un pays étranger où l'entreprise est implantée (qui est souvent un pays ou territoire ayant une fiscalité moyenne à forte), soit par un transfert des bénéfices bruts au moyen de structures commerciales, soit par une réduction du bénéfice net au moyen d'une maximisation des déductions au niveau du contribuable, *(ii)* une imposition faible ou nulle à la source, *(iii)* une imposition faible ou nulle au niveau du bénéficiaire (qui peut être obtenue grâce à des pays ou territoires à faible fiscalité, à des régimes préférentiels ou à des asymétries transnationales de la fiscalité des montages hybrides), avec possibilité de se faire attribuer des bénéfices exceptionnels substantiels, souvent constitués au moyen de dispositions intragroupe, et *(iv)* une absence d'imposition courante des bénéfices faiblement taxés (rendue possible grâce aux trois premières étapes) au niveau de la société-mère effective. De plus, les stratégies efficaces de rapatriement de liquidités peuvent constituer un problème lorsque, par exemple, il est nécessaire de financer le versement de dividendes et bien évidemment, le réinvestissement « permanent » à l'étranger de liquidités faiblement imposées pourra permettre la comptabilisation d'un taux d'imposition particulier au titre des bénéfices par action.

En conséquence, toute analyse du phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices doit prendre en compte l'interconnexion qui existe entre ces éléments et les paramètres qui, globalement, motivent les stratégies d'optimisation fiscale. Les structures présentées à l'annexe C ont été largement traitées dans la presse spécialisée et généraliste. Elles ont été choisies car elles incarnent certaines des possibilités de planification fiscale créées par les règles et les principes évoqués plus haut. L'analyse de ces structures permet de formuler un certain nombre d'observations :

- Leur effet global est d'accroître la part des bénéfices associés à des montages juridiques et à des droits et obligations incorporels, et de transférer légalement les risques au sein du groupe, avec pour conséquence de réduire la part des bénéfices associés à des opérations concrètes. Ces tendances s'amplifient au fil du temps, à mesure que les entreprises traditionnelles laissent place à des entreprises plus mobiles fondées sur les technologies de l'information et sur les actifs incorporels.
- Bien que, techniquement parlant, ces stratégies d'optimisation fiscale puissent être licites et exploitent des interactions soigneusement étudiées entre divers principes et règles fiscales, leur effet global est d'éroder la base d'imposition des entreprises de nombreux pays, allant à l'encontre de l'objectif poursuivi par la politique nationale. En effet, les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert des bénéfices utilisent à leur avantage diverses caractéristiques de systèmes fiscaux qui ont été mis en place par les pays d'origine et les pays d'accueil. Dès lors, il peut être très difficile pour un pays agissant seul de lutter efficacement contre ces pratiques.

Notes

1. L'application de régimes de consolidation de groupe à l'échelle nationale peut générer des asymétries supplémentaires entre la législation nationale et le droit des conventions, car les conventions de double imposition répartissent toujours les droits d'imposition sur les bénéfices des sociétés sur une base entreprise par entreprise, tandis que les législations fiscales nationales peuvent considérer l'ensemble du groupe national comme un seul et même contribuable.
2. Voir le Rapport sur la double imposition (Report on Double Taxation) soumis par au Comité financier par les professeurs Biven, Einaudi, Seligman et Sir Josiah Stamp, Ligue des Nations, doc E.F.S.73 F.19 (le « Rapport des Économistes de 1923 »)
3. Voir également la Recommandation de la Commission du 6.12.2012 relative à la planification fiscale agressive, C(2012) 8806 final.
4. Les stratégies d'optimisation fiscale qui exploitent les dispositifs fiscaux visent généralement à obtenir un allégement d'impôt, à en augmenter le montant ou à en accélérer l'octroi, et dépendent étroitement des règles nationales spécifiques. Un rapport récent de l'OCDE décrit un certain nombre de dispositifs de planification fiscale agressive qui exploitent les pertes (OCDE, 2011, *Corporate Loss*

Utilisation through Aggressive Tax Planning). Ces dispositifs poursuivent divers objectifs, comme la manipulation des règles relatives à la comptabilisation ou au traitement des pertes, le transfert de pertes à une entité rentable ou de bénéfices à une entité déficitaire, le contournement des restrictions au report de pertes, la création de pertes artificielles et l'utilisation double ou répétée de la même perte.

5. Les Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert ont été l'occasion d'aborder ces questions dans le contexte des travaux consacrés aux restructurations d'entreprises. Elles sont aussi traitées en liaison avec les travaux en cours sur les actifs incorporels.

Chapitre 5

Préoccupations soulevées par l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices : comment y remédier ?

Bien qu'il soit nécessaire d'engager des travaux supplémentaires sur des données susceptibles de fournir des indications utiles sur l'ampleur des problèmes liés à l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, il est manifeste, à la lecture d'un certain nombre d'indicateurs, que ce phénomène est une réalité, et qu'il constitue une menace en termes de souveraineté fiscale et de recettes. Comme il ressort également des déclarations du G20 en 2012, ces problèmes intéressent non seulement les pays industrialisés, mais aussi les pays émergents et en développement.

Au-delà d'un certain nombre d'affaires très médiatisées, ce qui est en jeu, c'est un problème plus fondamental relevant de l'action publique, à savoir que les principes partagés par tous les pays, inspirés des expériences nationales de partage de la compétence fiscale, n'ont peut-être pas évolué à la même vitesse que l'environnement des affaires. Les règles nationales d'imposition internationale et les normes internationalement admises se réfèrent toujours à un environnement économique caractérisé par un faible degré d'intégration économique entre les pays, alors que l'environnement actuel des contribuables planétaires se distingue par l'importance croissante de la propriété intellectuelle en tant que déterminant de la valeur et par l'évolution constante des technologies de l'information et de la communication. Par exemple, certaines règles et l'action publique sur laquelle elles s'appuient ont été fondées sur l'hypothèse selon laquelle un pays va renoncer à imposer un élément si un autre pays prélève un impôt à ce titre. Dans l'économie moderne mondialisée, cette hypothèse n'est pas toujours correcte, dans la mesure où les possibilités d'optimisation peuvent aboutir à ce que des bénéfices finissent par n'être imposés nulle part.

Domaines dans lesquels les pressions sont les plus fortes

Outre la nécessité d'accroître la transparence sur les taux d'imposition effectifs auxquels sont soumises les entreprises multinationales, les **domaines dans lesquels les pressions sont les plus fortes sont notamment** ceux qui concernent :

- les différences internationales de qualification des entités et des instruments, y compris les montages hybrides et l'arbitrage fiscal ;
- l'application de principes figurant dans les conventions fiscales à des bénéfices tirés de la fourniture de biens et de services numériques ;
- le traitement fiscal du financement par emprunt entre parties liées, des transactions de compagnies d'assurance captives et d'autres transactions financières intragroupe ;
- **les prix de transfert**, notamment en liaison avec le transfert de risques et de biens incorporels, la répartition artificielle de la propriété d'actifs entre différentes entités juridiques au sein d'un même groupe, et la réalisation, entre de telles entités, de transactions qui seraient très rares entre parties indépendantes ;
- **l'efficacité des mesures de lutte contre l'évasion fiscale**, en particulier les principes comptables généralement admis, les régimes de sociétés étrangères contrôlées, les règles en matière de sous-capitalisation et les règles destinées à prévenir toute utilisation abusive des conventions fiscales ; et
- l'existence de régime préférentiels dommageables.

Prochaines étapes

Pour aborder le problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices, il n'existe pas de recette miracle, mais l'OCDE est néanmoins dans une situation idéale pour appuyer les efforts déployés par les pays afin de garantir l'efficacité et l'équité des règles fiscales, et offrir en même temps aux entreprises un environnement sûr et prévisible. Les pays ont tous intérêt à instaurer entre eux des règles du jeu équitables, tout en faisant en sorte que leurs entreprises nationales ne soient pas désavantagées par rapport aux entreprises multinationales.

Faute de collaborer pour résoudre les problèmes d'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices, on pourrait voir se développer des actions unilatérales qui risqueraient de saper le cadre qui permet actuellement de définir la compétence fiscale et de régler la question de la double

imposition, lequel qui repose sur un consensus. Les conséquences pourraient être préjudiciables : multiplication des discordances possibles, augmentation du nombre des litiges, incertitudes accrues pour les entreprises, concurrence entre les États pour être le premier à attirer des revenus imposables grâce à des mesures censées lutter contre la fraude, ou nivellement par le bas en matière d'impôt sur les bénéfices des entreprises. A l'inverser, la collaboration viendra appuyer et étayer les efforts déployés par les pouvoirs publics des différents pays pour protéger leur base d'imposition et épargner aux entreprises multinationales les incertitudes et ou la double imposition. A cet égard, une résolution cohérente et équilibrée du problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices suppose de prendre en compte les points de vue des pays industrialisés aussi bien que ces des pays émergents ou en développement.

Depuis des années, l'OCDE œuvre à promouvoir le dialogue et la coopération entre les gouvernement sur les questions fiscales, grâce aux travaux qu'elle a consacrés à *(i)* la transparence fiscale, *(ii)* les conventions fiscales, *(iii)* les prix de transfert, *(iv)* l'optimisation fiscale agressive, *(v)* les pratiques fiscales dommageables, *(vi)* les analyses et les statistiques des politiques fiscale, *(vii)* l'administration de l'impôt, ou encore *(viii)* la fiscalité et le développement. Les projets actuels de l'OCDE ayant un lien direct avec l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (présentés dans l'annexe D) devront être regroupés dans une démarche intégrée.

Plusieurs indicateurs montrent que les pratiques fiscales de certaines entreprises multinationales se sont faites plus agressives au fil du temps, soulevant de graves problèmes de discipline et d'équité. Ces problèmes avaient déjà été mis en avant par des responsables d'administrations fiscales lors de la réunion de 2006 du Forum sur l'administration de l'impôt à Séoul, et différents instruments ont depuis été mis au point pour mieux analyser les schémas d'optimisation fiscale agressive qui entraînent des pertes de recettes massives, et y réagir plus efficacement. Les travaux de l'OCDE sur l'optimisation fiscale agressive, en particulier son répertoire des schémas mis en place à cette fin, est utilisé par les fonctionnaires de plusieurs pays. Certains pays s'inspirent fortement de ces travaux pour améliorer leurs résultats en matière de contrôles. Améliorer la discipline fiscale, au plan national comme au plan international, reste une priorité fondamentale pour à la fois garantir les recettes fiscales des États et assurer des règles du jeu équitables aux entreprises. Cela nécessite de la détermination de la part des administrations fiscales qui devraient coopérer pour échanger des informations et des renseignements, et pour contrôler l'efficacité des stratégies utilisées, par exemple en termes de recettes fiscales supplémentaires imposées/collectées et en termes d'amélioration de la discipline fiscale.

Ce rapport montre également que les normes fiscales internationales actuellement en vigueur n'ont pas évolué au même rythme que les pratiques des entreprises au niveau mondial, en particulier dans le domaine des biens incorporels et de l'économie numérique en développement. Par exemple, il est aujourd'hui possible d'être fortement impliqué dans la vie économique d'un autre pays, c'est-à-dire de traiter avec des clients situés dans ce pays par le truchement d'internet sans y avoir d'implantation imposable. A une époque où des contribuables non résidents peuvent dégager des bénéfices considérables en effectuant des opérations avec des clients situés dans un autre pays, on peut s'interroger pour savoir si les règles existantes répondent bien aux objectifs recherchés. De plus, étant donné que les entreprises font l'objet d'une intégration transfrontalière de plus en plus poussée et que les règles fiscales manquent souvent de coordination, un certain nombre de structures, par ailleurs légales du point de vue technique, tirent profit des asymétries qui existent entre les règles fiscales nationales et internationales.

L'OCDE a déjà effectué des travaux analytiques afin de tenter de mieux comprendre la question des dispositifs hybrides qui ont pour effet de faire littéralement disparaître des revenus imposables (*Dispositifs hybrides : Questions de politique et de discipline fiscales,* 2012). Des travaux ont été également engagés pour répondre à certaines difficultés qui se font jour. En outre, des propositions visant à mettre à jour les Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert dans le domaine des biens incorporels et à en simplifier l'application ont été formulées, et il faudrait qu'elles se concrétisent rapidement pour apporter des réponses immédiates à certains des problèmes de transfert de bénéfices les plus aigus. Leur simplification devrait également permettre aux administrations fiscales de disposer d'outils de meilleure qualité pour évaluer les risques d'indiscipline fiscale. Ceci suppose de définir des obligations de documentation permettant aux contrôleurs des impôts d'obtenir un tableau complet des activités des entreprises. Il y a peu, l'OCDE a également identifié un certain nombre de moyens permettant de mieux évaluer les risques d'indiscipline fiscale, tels que ceux décrits dans la publication *Lutter contre la planification fiscale agressive par l'amélioration de la transparence et de la communication de renseignements* (OCDE, 2011). Enfin, des progrès majeurs ont été accomplis sur la voie de la transparence au cours des quatre dernières années. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales continuera à jouer son rôle essentiel qui consiste à servir de cadre aux travaux sur ces questions.

Plus fondamentalement, une approche holistique est nécessaire pour aborder correctement le phénomène de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices. Les pouvoirs publics doivent prendre des mesures exhaustives et propres à traiter tous les différents aspects du problème, qu'il s'agisse par exemple de l'équilibre entre l'imposition dans le pays d'origine

ou dans le pays de résidence, du traitement fiscal des transactions financières intragroupe, de la mise en œuvre des dispositions de lutte contre l'utilisation abusive des conventions fiscales, notamment de la législation sur les sociétés étrangères contrôlées, ainsi que des règles en matière de prix de transfert. Une approche exhaustive, bénéficiant du soutien de tous les pays, devrait s'inspirer d'une analyse approfondie de l'interaction entre tous ces points de tension. Il est évident que la coordination jouera un rôle essentiel dans la mise en œuvre de toute solution, quelle qu'elle soit, même s'il est possible que tous les pays n'utilisent pas les mêmes instruments pour résoudre le problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices.

Ce qui est en jeu, c'est l'intégrité du système de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Toute absence de réponse contribuerait à saper davantage la concurrence, car certaines entreprises, par exemple celles qui exercent leurs activités par-delà les frontières et qui ont accès à des compétences fiscales sophistiquées, pourront mettre à profit les possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices, et jouiront ainsi d'avantages concurrentiels non prévus par rapport aux entreprises exerçant principalement à l'échelle nationale. Outre des questions d'équité, une telle absence risque d'aboutir à une inefficience de l'allocation des ressources sous l'effet d'une distorsion des décisions d'investissement qui aboutirait à privilégier les activités présentant les taux de rendement avant impôt les plus faibles, mais les taux de rendement après impôt les plus élevés. Enfin, si d'autres contribuables (notamment les citoyens ordinaires) pensent que les entreprises multinationales peuvent, en toute légalité, échapper à l'impôt sur les bénéfices, cela va saper la discipline volontaire de tous les contribuables, dont dépend l'administration moderne de l'impôt. Comme nombre de stratégies d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices consistent à tirer profit de l'interface entre les règles fiscales de différents pays, il peut être difficile à un pays isolé, agissant individuellement, de s'attaquer au problème dans son intégralité. De plus, des réactions unilatérales et non coordonnées émanant d'Etats agissant de manière isolée pourraient créer un risque de double, voire de multiple imposition pour les entreprises. Tout ceci aurait des répercussions négatives sur l'investissement et, partant, sur la croissance et sur l'emploi au niveau mondial. Dans ce contexte, le principal défi consiste non seulement à identifier les réponses appropriées, mais aussi le mécanisme qui permettra de les mettre en œuvre de manière rationnelle, en dépit des contraintes juridiques bien connues, on compte par exemple plus de 3 000 conventions fiscales bilatérales. Il est en conséquence fondamental que les pays envisagent des approches novatrices pour mettre en œuvre des solutions globales.

Élaborer un plan d'action de portée mondiale pour résoudre le problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices

Un plan d'action global

Pour s'attaquer au problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfice qui, fondamentalement, est causé par l'interaction d'un grand nombre de facteurs, il est nécessaire d'élaborer rapidement un plan d'action global. Un tel plan aurait pour principal objectif de donner aux pays des instruments nationaux et internationaux leur permettant de faire mieux coïncider leurs droits d'imposition avec l'activité économique réelle.

S'il est utile de dresser l'inventaire des travaux déjà effectués ou en cours, il est aussi important de revenir sur certains principes fondamentaux sur lesquels reposent les normes existantes. De fait, des approches incrémentales peuvent aider à infléchir les tendances actuelles, mais elles ne permettront pas de répondre à nombre des difficultés auxquelles les pouvoirs publics sont confrontés.

Bien qu'il puisse arriver que des États soient amenés à proposer des solutions unilatérales, une approche coordonnée au niveau international est utile et nécessaire. La collaboration et la coordination permettront non seulement de faciliter et de renforcer les mesures prises à l'échelle nationale pour protéger les bases d'imposition, mais seront également essentielles à la fourniture de solutions internationales exhaustives susceptibles de résoudre le problème de manière satisfaisante. De ce point de vue, la coordination permettra également de rendre moins nécessaire l'adoption de mesures fiscales unilatérales par des pays ou territoires individuels. À l'évidence, il peut aussi arriver que des pays prennent, pour éviter l'érosion de leur base d'imposition et les transferts de bénéfices, des mesures unilatérales plus strictes que celles qui seraient décidées dans le cadre d'une approche coordonnée.

L'OCDE est déterminée à proposer un plan d'action global et de portée mondiale fondé sur une analyse approfondie des domaines de tension identifiés, afin de fournir des solutions concrètes pour réaligner les normes internationales sur l'actuel environnement international des affaires. Il faudra pour cela sortir des schémas de pensée classiques, et faire preuve d'ambition aussi bien que de pragmatisme pour surmonter les difficultés pratiques de mise en œuvre, qui tiennent par exemple à l'existence des conventions fiscales actuelles. Parallèlement, les travaux actuels seront naturellement accélérés partout où ils ont un rapport avec l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

Mis au point en temps voulu, en consultation avec toutes les parties prenantes…

Une solution globale ne peut être trouvée sans la contribution de toutes les parties prenantes. Tous les pays membres intéressés devront ainsi

participer à la mise au point du plan d'action et les pays non membres, en particulier les économies du G20, devront également apporter leur contribution. Des consultations avec les représentants des entreprises ainsi que de la société civile devront être organisées de façon à ce que les vues de tous les professionnels et de toutes les autres parties prenantes puissent être prises en compte, et à donner aux entreprises la certitude dont elles ont besoin pour prendre des décisions d'investissement à long terme.

Il est urgent d'aborder ce problème et l'OCDE est déterminée à y apporter une réponse novatrice et rapide. Il est donc proposé qu'un plan d'action global préliminaire soit élaboré au cours des six prochains mois de manière à ce que le Comité des affaires fiscales puisse l'adopter au cours de sa prochaine réunion, en juin 2013. Un tel plan d'action devra : *(i)* définir les mesures nécessaires pour traiter le problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices, *(ii)* fixer des délais pour la mise en œuvre de ces mesures et *(iii)* déterminer les ressources nécessaires ainsi que la méthodologie propre à mettre en œuvre les actions convenues.

Pour élaborer un tel plan, le CAF a donné mandat au Bureau du CAF ainsi qu'aux présidents des différents groupes de travail concernés de collaborer avec le Secrétariat de l'OCDE, en consultation avec les pays intéressés et les autres parties prenantes. Le Bureau du CAF et les présidents des groupes de travail mobiliseront toutes les compétences disponibles grâce à une série de réunions, physiques ou virtuelles, et suivront les travaux de façon à ce qu'un plan d'action puisse être soumis au CAF suffisamment tôt pour pouvoir être examiné et approuvé lorsque ce dernier se réunira en juin 2013.

Mettant l'accent sur les principaux points de tension

En substance, l'élaboration du plan d'action doit fournir une réponse globale, prenant en compte les liens qui existent entre les différents domaines de tension. En outre, on s'efforcera d'améliorer les informations et les données relatives à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices.

Les différents volets du plan d'action comprendront des propositions permettant :

- de mettre au point des instruments propres à supprimer ou à neutraliser les effets des montages hybrides et des opérations d'arbitrage ;
- **d'apporter des améliorations ou des éclaircissements aux règles en matière de prix de transfert** pour s'attaquer aux domaines spécifiques dans lesquels les règles actuelles produisent des effets indésirables d'un point de vue de politique fiscale ublics. Les travaux actuels portant sur les biens incorporels, domaine qui suscite des préoccupations particulières, pourraient être intégrés dans une réflexion plus large sur les règles en matière de prix de transfert ;

- de proposer des solutions actualisées aux questions liées à la compétence fiscale, en particulier dans le domaine des biens et des services numériques. Parmi ces solutions pourraient figurer par exemple une révision des dispositions des conventions fiscales ;
- **de mettre au point des mesures plus efficaces de lutte contre l'évasion fiscale**, en complément des éléments précédents. Des mesures anti-évasion peuvent être incluses dans les législations nationales ou intégrées dans des instruments internationaux. Parmi ces mesures peuvent figurer par exemple des règles générales de lutte contre l'évasion fiscale, des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées, des règles relatives à la limitation des avantages ou d'autres dispositions visant à empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales ;
- **de définir des règles relatives au traitement des opérations financières intragroupe**, comme celles qui concernent la déductibilité des paiements ou l'application de retenues à la source ;
- d'élaborer des solutions permettant de lutter plus efficacement contre les régimes dommageables, en prenant également en compte des facteurs tels que la transparence et la substance.

Le plan d'action devra également envisager la meilleure manière de mettre promptement en œuvre les mesures sur lesquelles les gouvernements pourront s'accorder. Si les conventions fiscales doivent être modifiées, il conviendra également d'examiner et de proposer des solutions en vue d'une mise en œuvre rapide de ces modifications. L'OCDE a élaboré des normes pour supprimer la double imposition et elle doit veiller à ce que cet objectif soit atteint, mais des efforts doivent aussi être déployés pour éviter la double non imposition. De ce point de vue, une approche globale devrait aussi envisager des améliorations possibles permettant d'éliminer la double imposition, par exemple par une efficacité renforcée des procédures amiables et des dispositions en matière d'arbitrage.

Des mesures immédiates doivent également être prises par nos administrations fiscales

Le Forum sur l'administration de l'impôt réunit les Directeurs des administrations fiscales de tous les pays de l'OCDE et du G20. Le Forum se réunira à Moscou en mai 2013. Il est prévu que les participants mettent l'accent et communiquent sur les mesures qu'ils ont prises pour améliorer la discipline fiscale, condition sine qua non à l'instauration d'un environnement fiscal équitable. Ils sont invités en particulier à s'inspirer des travaux élaborés par l'OCDE dans le domaine de l'optimisation fiscale agressive, dont plus de 400 schémas ont été inclus dans le répertoire sur la planification agressive.

Bibliographie

Bloomberg, « The Great Corporate Tax Dodge », 17 March 2011, Bloomberg series, *http://topics.bloomberg.com/the-great-corporate-tax-dodge.*

G20, « Communiqué of Finance Ministers and Central Bank Governors », Mexico City, Mexico, 4 November 2012, Retrieved from *www.g20.org.*

G20, « Los Cabos Summit Leader's Declaration », Los Cabos, Mexico, 19 June 2012, Retrieved from *www.g20.org.*

Graetz, M. J. and M. O'Hear, « The "Original Intent" of U.S. International Taxation », 46, *Duke Law Journal*, 1021, at 1076-1077 (1997).

Guardian News, « Tax Gap », Guardian News Series, Retrieved from *www.guardian.co.uk/business/series/tax-gap.*

New York Times, « *But Nobody Pays That* », New York Times Series, December 2011, *topics.nytimes.com/top/features/timestopics/series/but_nobody_pays_that/index.html*.

OECD (2004), *Are the Current Treaty Rules for Taxing Business Profits Appropriate for E-Commerce ?,* Technical Advisory group on monitoring the application of existing treaty Norms for taxing business profits, OECD Report, OECD, Paris, Retrieved from *www.oecd.org/tax/taxtreaties/35869032.pdf.*

OECD (2005), E-Commerce : Transfer Pricing and Business Profits Taxation, OECD Tax Policy Studies, No. 10, OECD, Paris, Retrieved from *http://books.google.fr/books?id=Si0hY4oXnf4C&lpg=PA82&dq=ncome%E2%80%9D&hl=fr&pg=PP1#v=onepage&q&f=true.*

OECD (2007), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, No. 16, OECD Paris.

OECD (2008), *Tax Effects on Foreign Direct Investment : Recent Evidence and Policy Analysis*, OECD Tax Policy Studies, No. 17, OECD, Paris.

OECD (2011), *OECD Guidelines to Multinational Enterprises*, OECD Report, Paris, Retrieved from *www.oecd.org/daf/internationalinvestment/guidelinesformultinationalenterprises/48004323.pdf.*

The Times, « Secrets of the Tax Avoiders », Times Series, 18 June 2012, Retrieved from *www.youtube.com/watch ?v=qHB3g8kvWs0.*

The White House and the Department of Treasury, « The President's Framework for Business Tax Reform », February 2012, Retrieved from *www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/The-Presidents-Framework-for-Business-Tax-Reform-02-22-2012.pdf.*

Annexe A

Données relatives aux recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en pourcentage du PIB (1990-2011)

Tableau A.1. **Indice de la longueur relative des CVM, en moyenne mondiale pour certains secteurs, 2008**

Année \ Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Australie	4.0	3.8	3.8	3.4	3.9	4.2	4.3	4.2	4.3	4.6	6.1	4.4	5.0	5.0	5.5	5.8	6.4	6.9	5.9	4.8	4.8	..
Autriche	1.4	1.4	1.7	1.5	1.3	1.4	1.9	2.0	2.1	1.8	2.0	3.0	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.4	2.5	1.7	1.9	2.2
Belgique	2.0	2.0	1.5	2.0	2.2	2.3	2.7	2.8	3.4	3.2	3.2	3.1	3.0	2.9	3.1	3.3	3.5	3.5	3.3	2.5	2.7	3.0
Canada	2.5	2.1	1.8	2.1	2.5	2.9	3.2	3.8	3.6	4.2	4.4	3.3	3.0	3.2	3.5	3.4	3.8	3.5	3.4	3.4	3.3	3.1
Chili	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
République tchèque	..	..	..	6.4	5.1	4.4	3.2	3.7	3.3	3.7	3.4	3.9	4.2	4.4	4.4	4.4	4.6	4.7	4.2	3.6	3.4	3.5
Danemark	1.7	1.6	1.8	2.0	2.0	2.3	2.5	2.7	3.0	2.4	3.3	2.8	2.9	2.9	3.2	3.9	4.3	3.8	3.3	2.3	2.7	2.8
Estonie	..	..	..	..	..	2.4	1.6	1.8	2.4	2.0	0.9	0.7	1.1	1.6	1.7	1.4	1.5	1.6	1.6	1.9	1.4	1.3
Finlande	2.0	2.0	1.6	0.3	0.6	2.3	2.8	3.5	4.3	4.3	5.9	4.2	4.2	3.4	3.5	3.3	3.4	3.9	3.5	2.0	2.6	2.7
France	2.2	1.9	2.0	1.9	2.0	2.1	2.3	2.6	2.6	3.0	3.1	3.4	2.9	2.5	2.8	2.4	3.0	3.0	2.9	1.5	2.1	2.5
Allemagne	1.7	1.6	1.5	1.3	1.1	1.0	1.4	1.5	1.6	1.8	1.8	0.6	1.0	1.3	1.6	1.8	2.2	2.2	1.9	1.3	1.5	1.7
Grèce	1.5	1.2	1.3	1.4	1.7	1.8	1.8	1.9	2.8	3.2	4.2	3.4	3.4	2.9	3.0	3.3	2.7	2.6	2.5	2.5	2.4	..
Hongrie	..	4.6	2.4	1.7	1.9	1.9	1.8	1.9	2.1	2.3	2.2	2.3	2.3	2.2	2.2	2.1	2.3	2.8	2.6	2.3	1.2	1.2
Islande	0.9	0.8	1.0	0.9	0.7	0.9	0.9	0.9	1.1	1.3	1.2	1.0	0.9	1.2	1.0	2.0	2.4	2.5	1.9	1.8	1.0	1.6
Irlande	1.6	2.0	2.3	2.7	3.0	2.7	3.1	3.1	3.3	3.8	3.7	3.5	3.7	3.7	3.5	3.4	3.7	3.4	2.8	2.4	2.5	2.3
Israël *	..	..	..	..	..	3.1	2.9	3.4	3.3	3.0	3.9	3.5	2.8	2.9	3.4	4.0	4.9	4.5	3.5	2.8	2.9	3.7
Italie	3.8	3.7	4.2	3.9	3.6	3.5	3.8	4.1	2.9	3.3	2.9	3.5	3.1	2.8	2.8	2.8	3.4	3.8	3.7	3.1	2.8	2.7
Japon	6.4	5.9	4.8	4.2	4.0	4.2	4.5	4.2	3.7	3.4	3.7	3.5	3.1	3.3	3.7	4.2	4.8	4.8	3.9	2.6	3.2	3.3
Corée	2.5	2.1	2.4	2.1	2.3	2.3	2.3	2.0	2.3	1.8	3.2	2.8	3.0	3.7	3.3	3.8	3.6	4.0	4.2	3.7	3.5	4.0
Luxembourg	5.6	5.1	4.4	5.9	6.0	6.6	6.8	7.5	7.6	6.7	7.0	7.3	8.0	7.3	5.7	5.8	5.0	5.3	5.1	5.6	5.7	5.0
Mexique	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Pays-Bas	3.2	3.3	2.9	3.2	3.2	3.1	3.9	4.3	4.2	4.1	4.0	3.9	3.3	2.8	3.1	3.8	3.3	3.2	3.2	2.0	2.2	..
Nouvelle-Zélande	2.4	2.5	3.0	3.6	4.4	4.3	3.3	3.8	3.5	3.7	4.1	3.7	4.2	4.6	5.4	6.1	5.7	4.9	4.4	3.5	3.8	3.9
Norvège	3.7	4.0	2.9	3.3	3.4	3.8	4.3	5.1	4.1	4.6	8.9	8.9	8.1	8.0	9.8	11.7	12.8	11.0	12.1	9.1	10.1	11.0
Pologne	..	6.7	4.2	3.9	2.9	2.8	2.7	2.7	2.6	2.4	2.4	1.9	2.0	1.8	2.2	2.5	2.4	2.8	2.7	2.3	2.0	..
Portugal	2.1	2.5	2.4	2.0	2.1	2.3	2.7	3.1	3.1	3.5	3.7	3.3	3.3	2.8	2.9	2.7	2.9	3.6	3.7	2.9	2.8	..

Année \ Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
République slovaque	..	..	..	..	..	6.0	4.3	3.7	3.2	3.1	2.6	2.6	2.5	2.8	2.6	2.7	2.9	3.0	3.1	2.5	2.5	2.6
Slovénie	..	..	..	..	..	0.5	0.9	1.0	1.0	1.2	1.2	1.3	1.6	1.7	1.9	2.8	3.0	3.2	2.5	1.8	1.9	1.7
Espagne	2.9	2.5	2.2	1.9	1.6	1.7	1.9	2.6	2.4	2.7	3.1	2.8	3.2	3.1	3.4	3.9	4.1	4.7	2.8	2.2	1.8	1.8
Suède	1.6	1.7	1.4	2.0	2.5	2.8	2.6	2.9	2.7	2.9	3.9	2.9	2.3	2.4	3.0	3.7	3.6	3.7	3.0	3.0	3.5	3.5
Suisse	1.8	1.7	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.9	2.3	2.6	2.9	2.5	2.4	2.3	2.4	2.9	3.0	3.1	3.0	2.9	2.9
Turquie	1.0	0.9	0.8	0.8	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.8	1.8	1.8	1.8	2.1	1.7	1.7	1.5	1.6	1.8	1.9	1.9	2.1
Royaume-Uni	3.5	2.8	2.1	1.9	2.2	2.8	3.2	3.8	3.9	3.5	3.5	3.4	2.8	2.7	2.8	3.3	3.9	3.4	3.6	2.8	3.1	2.8
États-Unis	2.4	2.2	2.3	2.5	2.7	2.9	2.9	2.9	2.7	2.7	2.6	1.9	1.7	2.1	2.5	3.2	3.4	3.0	2.0	1.8	2.7	2.6
OCDE – Total	2.6	2.7	2.4	2.5	2.5	2.8	2.8	3.0	3.0	3.1	3.4	3.2	3.1	3.1	3.2	3.6	3.8	3.8	3.5	2.8	2.9	..

Notes : Hongrie (1.2) : Les données sont sur la base de la trésorerie.

Irlande (2.3) et Mexique (..) : Administaration centrale et administrations de sécurité sociale seulement.

Japon (3.3) : Les données excluent les chiffres de l'administration de sécurité sociale car ils ne sont pas disponibles.

Source : Données extraites le 27 novembre 2012 de OECD.STAT – les données à propos du Chili et du Mexique de sont pas incluses car il n'est pas possible de répartir des proportions importantes de leurs recettes de revenus, bénéfices et gains en particuliers ou sociétés.

* Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Annexe B

Aperçu d'études récentes consacrées au phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices

Il existe un certain nombre d'études récentes analysant les TEI des entreprises multinationales pour tenter de démontrer l'existence ou l'absence de pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Le plus souvent, ces études suivent des approches rétrospectives et utilisent des données au niveau de l'entreprise. Certaines études, provenant principalement des États-Unis, ont utilisé des données provenant des déclarations remises par des contribuables[1]. D'autres études ont mis l'accent sur des données différentes, par exemple les flux ou les positions d'investissements, afin d'étudier l'ampleur du phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. Les sections suivantes résument brièvement les études et leurs conclusions[2].

Études des taux effectifs d'imposition des entreprises multinationales

Un rapport récent (J.P. Morgan, 2012) compare les modèles d'activité des entreprises multinationales riches en propriété intellectuelle et ceux des entreprises dont le modèle d'activité se limite principalement au territoire des États-Unis). Selon ce rapport, au total, les multinationales enregistrent un taux effectif d'imposition de 22.4 % en moyenne pondérée sur 10 ans, contre 22.6 % en moyenne simple sur la même période. Les entreprises à rayonnement national affichent un taux effectif d'imposition de 36.2 % en moyenne pondérée sur 10 ans, et un taux en moyenne simple de 36.8 % sur la même période.

Une étude récente (Avi-Yonah et Lahav, 2011) examine les TEI globaux des 100 plus grandes multinationales basées aux États-Unis entre 2001 et 2010, et les compare avec les TEI des 100 plus grandes multinationales ayant leur siège dans l'Union européenne. Elle constate qu'en dépit du fait que le taux légal de l'impôt sur les sociétés aux États-Unis est supérieur de 10 % au taux moyen applicable dans l'UE, les taux effectifs sont comparables et les

multinationales implantées dans l'UE ont généralement un TEI supérieur (moyenne d'environ 34 %) à celles situées aux États-Unis (moyenne d'environ 30 %).

Une étude réalisée par le Bureau d'analyse économique des États-Unis (Yorgason, 2009), basée sur des données complètes relatives aux multinationales américaines collectées chaque année entre 1982 et 2007, révèle que les taux effectifs moyens de l'impôt sur les bénéfices supportés entre 2004 et 2007 par des sociétés-mères aux États-Unis (22.8 % en 2006) et par les filiales américaines d'entreprises n'ayant pas leur siège aux États-Unis (28.8 % en 2006) sont bien supérieurs au taux moyen pour les filiales étrangères (14.6 % en 2006).

Un document de travail du National Bureau of Economic Research (Markle et Shackelford, 2011) analyse les données diffusées publiquement tirées de 28 343 états financiers de 11 602 entreprises faisant appel public à l'épargne dans 82 pays entre 1988 et 2009 afin d'estimer l'évolution des TEI nationaux dans la durée. En s'appuyant sur des données portant sur les années 2005 à 2009, ce document détermine également si les entreprises nationales (qui sont présentes dans un seul pays) et les EMN sont soumises à des TEI analogues et comment les TEI varient d'un secteur à l'autre. L'analyse constate que les multinationales et les entreprises nationales ont des TEI comparables et que ce sont le lieu du siège et le pays de résidence de ses filiales étrangères qui déterminent essentiellement le TEI global d'une EMN. Ainsi, les TEI médians des EMN ayant leur siège dans des pays à fiscalité élevée sont près du double de ceux des pays à fiscalité faible : les EMN domiciliées au Japon ont les TEI les plus élevés (TEI médians de 37 %), suivies de celles domiciliées aux États-Unis (30 %), en Australie (26 %), en France et en Allemagne (25 %), tandis que les EMN domiciliées dans des pays faiblement taxés ont généralement les TEI les plus bas (14 %).

Il existe aussi un certain nombre d'études réalisées par des militants et des lobbyistes qui parviennent à des conclusions très différentes concernant le niveau de l'impôt sur les sociétés qui grève les EMN. Une étude récente menée par Citizens for Tax Justice avec l'Institute on Taxation and Economic Policy (2011), conclut que les 280 grandes entreprises américaines choisies dans la liste Fortune 500 avaient en moyenne un TEI d'environ 18.5 % pour les exercices 2008 à 2010, et un quart d'entre elles payaient un impôt fédéral effectif sur leurs bénéfices aux États-Unis de moins de 10 %, tandis qu'une proportion analogue acquittait un impôt de l'ordre de 35 %. L'étude affirme que ces résultats sont la conséquence d'incitations contenues dans la législation fiscale et du transfert de bénéfices dans des pays faiblement taxés. De même, une étude du Greenlining Institute (2012) portant sur les 30 premières entreprises technologiques américaines conclut que leur TEI a baissé de 23.6 % en 2009 à 19.9 % en 2010 et 16 % en 2011. Cette étude souligne également qu'à la fin de l'année 2009, les entreprises américaines

enregistraient au moins 1 billion USD de bénéfices non distribués liés à des activités étrangères, ce qu'elle considère comme un signe clair de transferts de bénéfices par les EMN basées aux États-Unis[3].

Toutefois, une étude conduite en 2011 à la demande de la Business Roundtable par PriceWaterhouseCooper parvient à des conclusions différentes. Cette étude analyse les TEI des 2 000 plus grandes entreprises dans 59 pays entre 2006 et 2009 et conclut que celles basées aux États-Unis supportent un TEI moyen de 27.7 %, contre 19.5 % pour les entreprises étrangères figurant dans l'analyse. De la même façon, l'*American Enterprise Institute for Public Policy Research* (en 2011) étudie les investissements dans des installations et équipements financés à l'aide de bénéfices non distribués. Selon les conclusions de cette étude, en 2010, le taux d'imposition effectif moyen s'établissait à 29 % aux États-Unis, contre une moyenne sur 27 pays de 20.6 %, tandis que le taux d'imposition marginal effectif ressortait à 23.6 %, avec une moyenne sur 27 pays à 17.3 %.

Il n'est pas sûr que les études mentionnées précédemment apportent la preuve concluante de l'existence de comportements d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices. De fait, aucune de ces études ne permet d'identifier des données spécifiques liées à ce phénomène, et les différences ou les similarités entre les TEI observées dans ces études pourraient tout à fait être attribuables à d'autres facteurs. Il est donc difficile de dresser un tableau global de l'ampleur du problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices.

Études utilisant des données provenant de déclarations de contribuables

Une étude récente (Grubert, 2012) analyse des données issues d'un échantillon lié de 754 grandes multinationales non financières basées aux États-Unis provenant des fichiers de l'impôt sur les bénéfices des sociétés du ministère des Finances, et montre que la part du revenu mondial avant impôts réalisé à l'étranger est passée de 37.1 % en 1996 à 51.1 % en 2004. Cette augmentation concerne presque entièrement des revenus non rapatriés de l'étranger, qui sont passés de 17.4 % du revenu mondial en 1996 à 31.4 % en 2004. L'étude conclut que l'écart entre le taux d'imposition effectif aux États-Unis et dans d'autres pays a un impact significatif sur la part du revenu des EMN réalisé à l'étranger. Cet effet se produit principalement par le biais de modifications des marges bénéficiaires sur les activités nationales et étrangères plutôt que de changements de localisation des ventes. Les entreprises soumises à un taux effectif d'imposition à l'étranger plus bas enregistrent à la fois des marges bénéficiaires à l'étranger plus élevées et des marges bénéficiaires nationales plus faibles. Cette preuve de transfert de bénéfices depuis les États-Unis est complétée par le constat selon lequel

l'accroissement des activités de R-D menées aux États-Unis amplifie l'impact des écarts de taux entre les États-Unis et les autres pays.

Il ressort de cette étude que les problèmes liés à la valorisation de la propriété intellectuelle ouvre de plus larges possibilités de transfert de bénéfices. Ce document examine aussi la relation entre le taux effectif d'imposition d'une entreprise à l'étranger et sa croissance nationale et mondiale, et conclut qu'il est difficile de déceler un effet significatif induit par un taux d'imposition plus bas à l'étranger sur les ventes nationales, et qu'une charge fiscale plus faible sur le revenu de source étrangère des entreprises multinationales ne semble pas accélérer la croissance mondiale de ces entreprises. Par conséquent, il n'y a visiblement guère de preuve d'effets de « compétitivité » induits par une charge fiscale plus faible sur le revenu de source étrangère.

Une autre étude (McDonald, 2008) actualise, modifie et élargit les recherches pour étudier les transferts de bénéfices provenant de l'établissement de prix de transfert intragroupe, grâce à des modèles théoriques et régressifs mis au point dans des études antérieures (Grubert, 2003). Ces modèles ont été légèrement modifiés pour prendre en compte les effets des transactions intragroupe réelles portant sur des biens corporels et incorporels et des services (par opposition à la dissociation de produits financiers par le biais d'emprunts entre sociétés d'un même groupe ou entre succursales), et élargis pour prendre en compte des données liées aux accords de répartition des coûts. Cette étude conclut que si la possibilité de conclure à des inférences des méthodes transactionnelles de prix de transfert à partir des données figurant dans les déclarations fiscales et les accords de répartition des coûts est dans une certaine mesure limitée, l'analyse montre que les données fiscales ne contredisent pas le fait que des prix de transfert non conformes au principe de pleine concurrence puissent aboutir à des transferts potentiels de bénéfices (bien qu'ils n'en prouvent pas non plus l'existence de manière concluante).

L'étude originale (Grubert, 2003) était consacrée aux liens entre les transactions intragroupe sur des revenus incorporels, les transactions intragroupe, les transferts de bénéfices et le choix d'une implantation géographique, et se fondait de données relatives à des sociétés-mères des États-Unis et à leurs filiales industrielles. Les résultats de l'étude montrent que les revenus tirés de biens incorporels fondés sur la recherche-développement représentent environ la moitié des revenus transférés de pays à forte imposition dans des pays où la fiscalité est faible, et que les filiales à forte intensité de R-D ont un plus gros volume de transactions intragroupe, et disposent ainsi de davantage de possibilités pour transférer des revenus. En outre, les filiales situées dans pays où le taux de droit commun est soit très faible, soit très élevé, ayant donc une forte incitation à transférer des revenus ou à en rapatrier, effectuent également un volume considérablement plus élevé de transactions intragroupe. Les résultats font également ressortir des activités de transfert de bénéfices de la part des

sociétés-mères américaines à forte intensité de R-D qui investissent dans des pays où la fiscalité est soit très élevée, soit très faible. Accessoirement, l'étude montre aussi que la répartition des dettes entre les filiales et le transfert de bénéfices tirés de biens incorporels fondés sur la R-D représentent à deux la quasi-totalité de la différence de rentabilité observée entre les pays où l'imposition est forte et ceux où elle est faible.

Un rapport du General Accountability Office américain (2008), analyse les données de l'Internal Revenue Service (IRS) relatives aux entreprises, y compris de nouvelles données pour 2004 et de données provenant du Bureau d'analyse économique sur les activités nationales et étrangères de multinationales américaines. En 2004, le taux effectif moyen d'imposition aux États-Unis applicable au bénéfice de source nationale de grandes entreprises était estimé à 25.2%. Les taux d'imposition variaient considérablement au sein de cette population de contribuables, puisqu'environ un tiers d'entre eux bénéficiaient d'un taux effectif inférieur ou égal à 10%, et un quart supportaient un taux supérieur à 50%. Aux États-Unis, le TEI moyen sur le revenu de source étrangère de ces grandes entreprises était de l'ordre de 4%, ce qui reflète les effets du crédit d'impôt étranger (les États-Unis prélèvent uniquement un impôt résiduel sur le revenu de source étrangère, après déduction des impôts acquittés à l'étranger sur ce même revenu) et du report d'impôt (le revenu de source étrangère n'est imposé qu'au moment où il est rapatrié aux États-Unis).

Ce rapport analyse également les tendances concernant le choix d'implantation des activités étrangères d'entreprises basées aux États-Unis, mesurées en fonction des ventes, de la valeur ajoutée, de l'emploi, des salaires, des actifs physiques et du bénéfice net. De 1989 à 2004, les activités des entreprises américaines ont augmenté en valeur absolue, à la fois sur le territoire national et à l'étranger, mais la part relative des activités menées dans des filiales étrangères a progressé. Le rapport souligne que le Royaume-Uni, le Canada et l'Allemagne sont les principaux pays dans lesquels opèrent les entreprises américaines tous indicateurs confondus, hormis le bénéfice. Selon ce rapport, cela s'explique par le fait que la déclaration des sources géographiques du bénéfice peut être manipulée à des fins d'optimisation fiscale et semble être influencée par les différences de taux d'imposition entre pays. De fait, la plupart des pays étudiés ayant un taux effectif d'imposition relativement bas enregistrent des parts du bénéfice beaucoup plus importantes que leurs parts des indicateurs les moins susceptibles d'être affectés par les pratiques de transfert de bénéfices (actifs physiques, salaires et emploi), la relation inverse étant vraie pour la plupart des pays à fiscalité élevée étudiés[4].

Autres analyses des transferts de bénéfices

Une étude récente (Heckemeyer, Overesch, 2012) procède à un examen quantitatif des études empiriques sur les pratiques de transfert de bénéfices des multinationales. Elle analyse les éléments provenant de 23 études et trouve des preuves indirectes de transfert de bénéfices basées sur la relation inversement proportionnelle entre les bénéfices imposables déclarés et la différence entre le taux d'impôt local et les taux pratiqués dans d'autres pays où le groupe est présent. Sur la base de ces analyses, l'étude affirme que la fixation des prix de transfert et les procédures d'octroi de licence, et non le crédit inter-entreprises, sont les principaux vecteurs de transfert de bénéfices.

Une autre étude examine plus particulièrement les effets des pratiques de transfert de bénéfices de multinationales ayant leur siège aux États-Unis (Clausing, 2011). À partir de données provenant du Bureau d'analyse économique des États-Unis, cette étude décèle d'importants écarts entre les activités physiques des filiales à l'étranger et le pays où elles déclarent leurs bénéfices à des fins fiscales : pour ces filiales, les dix premiers pays en termes d'emploi (par ordre : Royaume-Uni, Canada, Mexique, Chine, Allemagne, France, Brésil, Inde, Japon, Australie) ne recoupent guère les dix premiers pays en termes de bénéfices bruts déclarés (par ordre : Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Canada, Bermudes, Suisse, Singapour, Allemagne, Norvège et Australie).

Un rapport du Congressional Research Service des États-Unis (Gravelle, 2010) conclut à l'existence de preuves nombreuses et irréfutables selon lesquelles des bénéfices sont comptabilisés dans des pays sans rapport avec les activités économiques correspondantes. Le rapport analyse les bénéfices réalisés par des groupes à capitaux américains présents à l'étranger, en pourcentage du PIB des pays dans lesquels ils sont implantés. Il constate que, pour les pays du G7, le ratio s'échelonne de 0.2 % à 2.6 % (pour le Canada). Ce ratio est de 4.6 % pour les Pays-Bas, 7.6 % pour l'Irlande, 9.8 % pour Chypre et 18.2 % pour le Luxembourg. Enfin, l'étude constate que le ratio augmente très fortement pour les pays à taux d'imposition nul, avec par exemple 35.3 % pour Jersey, 43.3 % pour les Bahamas, 61.1 % pour le Liberia, 354.6 % pour les Îles Vierges Britanniques, 546.7 % pour les Îles Caïmans et 645.7 % pour les Bermudes.

S'intéressant au comportement de multinationales européennes, une étude menée à la demande de la Commission européenne (Huizinga et Laeven, 2006) constate que les écarts considérables de taux d'imposition d'un pays à l'autre incitent fortement les multinationales européennes à redistribuer leurs bénéfices à l'échelle internationale. Les auteurs ont analysé un ensemble de données contenant des informations détaillées au niveau des entreprises sur les sociétés-mères et les filiales d'entreprises multinationales européennes qui proviennent de la base Amadeus, associées des informations sur les taux

d'imposition internationaux. Cette étude suggère que les pratiques de transfert de bénéfices d'une multinationale dépendent de sa structure internationale et du régime de fiscalité internationale auquel elle est confrontée dans chacun des pays où elle exerce des activités. Selon cette étude, le transfert de bénéfices a un coût considérable et entraîne une redistribution importante des recettes nationales tirées de l'impôt sur les sociétés en Europe.

Une autre étude (Weichenrieder, 2006) tente de détecter des pratiques de transfert de bénéfices en examinant la corrélation entre le taux d'imposition d'une société-mère dans le pays d'origine et la rentabilité après impôt de sa filiale allemande, à partir de 116 632 observations entreprises-années effectuées au cours de la période 1996-2003. Elle conclut que, s'agissant des filiales rentables directement contrôlées par un investisseur étranger, les éléments réunis semblent indiquer qu'un relèvement de 10 points du taux d'imposition dans le pays d'origine de la société-mère entraîne une augmentation d'environ un demi-point de la rentabilité de la filiale allemande. Ce résultat s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle plus le taux d'imposition d'une société mère étrangère est bas par rapport au taux applicable à sa filiale allemande, plus il sera rentable de transférer les bénéfices de la filiale dans le pays d'origine de la société-mère.

Une autre étude (Dischinger, 2012) conclut à l'existence de preuves indirectes de transfert de bénéfices opéré par des multinationales en dehors de l'Union européenne. Les pratiques de transfert de bénéfices sont analysées dans une étude par panel portant sur les années 1995 à 2005, à partir d'une base complète de microdonnées sur les filiales européennes de multinationales, qui comporte des postes détaillés des bilans. Cette étude met en évidence une baisse des bénéfices non consolidés avant impôt d'une filiale d'environ 7% si l'écart de taux légal de l'impôt sur les sociétés applicable à cette filiale et à sa société-mère augmente de 10%, ce qui laisse penser qu'il y a un mouvement général de transfert de bénéfices hors de l'Union européenne. En outre, l'étude constate aussi que plus la société-mère contrôle une partie importante des capitaux de sa filiale, plus l'activité de transfert de bénéfices est importante.

Des études qui emploient des méthodes différentes pour estimer l'existence et l'importance du transfert de bénéfices à visée fiscale au sein des multinationales aboutissent à des résultats analogues. Une étude récente (Dharmapala et Riedel, 2012) examine les augmentations exogènes du bénéfice réalisé par une société-mère pour déterminer comment ces hausses de bénéfices se propagent dans les entités faiblement taxées et fortement taxées du groupe multinational. L'étude applique cette approche à un groupe de filiales de multinationales européennes sur la période 1995-2005 et conclut que les chocs positifs concernant les bénéfices de la société-mère sont associés à une augmentation importante des bénéfices avant impôt des filiales faiblement taxées, par rapport à l'effet sur les bénéfices avant impôt des filiales fortement taxées. Au terme de tests supplémentaires,

l'étude suggère que cet effet estimé est imputable avant tout à l'utilisation stratégique de la dette entre filiales.

Il existe aussi quelques études, peu nombreuses, s'intéressant plus particulièrement à des pays en développement. Un rapport préparé pour le UK Department for International Development analyse la littérature existante sur le manque à gagner dont souffrent les pays en développement du fait de la fraude et de l'évasion fiscales (Fuest et Riedel, 2009). Le rapport conclut que l'on sait très peu de choses sur les pertes de recettes fiscales provoquées dans ces pays par ces phénomènes. Ceci tient en partie à l'absence de données, et en partie aux lacunes méthodologiques des études existantes (par exemple impossibilité de faire la distinction entre les différences de qualité et les transferts de bénéfices lors de l'analyse des falsifications des prix des échanges ; méthodes utilisées pour traduire les estimations des falsifications de prix en pertes de recettes fiscales). Le rapport conclut que des études supplémentaires sont nécessaires pour mieux comprendre les phénomènes de fraude et d'évasion fiscales, et les conséquences sur la mobilisation des recettes dans les pays en développement.

Une étude ultérieure des mêmes auteurs (Fuest et Riedel, 2010) conclut à nouveau que les résultats de nombres d'études existantes consacrées à la fraude et l'évasion fiscales dans les pays en développement sont difficiles à interpréter, principalement parce que les concepts de mesure utilisés présentent plusieurs inconvénients, se heurtent à des difficultés méthodologiques et sont fondés sur un certain nombre d'hypothèses fausses. Les auteurs examinent ensuite différentes autres méthodes possibles et suggèrent d'utiliser des ensembles de données tels que ORBIS, COMPUSTAT, la base de données sur les activités des entreprises multinationales (Database on Operations of Multinational Companies) du BEA, l'enquête annuelle sur l'IDE (Annual Inquiry into Foreign Direct Investment, AFDI) du UK Office of National Statistics ou encore la banque de microdonnées sur l'investissement direct (Microdatabase on Direct Investments, MiDi) de la Deutsche Bundesbank ; ils recommandent d'utiliser les sources de microdonnées, mieux adaptées selon eux pour repérer les activités de transfert de bénéfices des entreprises. Enfin, l'étude présente certains éléments fondés sur l'observation qui tendent à prouver que des bénéfices sont effectivement transférés de nombreux pays en développement en direction de paradis fiscaux.

Notes

1. Il convient de signaler que la part disproportionnellement importante réservée dans la présente section à des analyses consacrées à des entreprises multinationales ayant leur siège aux Etats-Unis reflète uniquement la qualité et la disponibilité relativement élevées des données les concernant.

2. Il existe également un certain nombre d'études antérieures consacrées à la question de l'érosion de la base fiscale et du transfert de bénéfices et qui ne sont pas résumées ici, parmi lesquelles : Grubert, H. et Mutti, J., *Taxes, Tariffs and Transfer Pricing in Multinational Corporate Decision Making*, The Review of Economics and Statistics, Vol. 73, No. 2 (mai 1991), pp. 285-293 ; Harris, D.G., *The Impact of U.S. Tax Law Revision on Multinational Corporations' Capital Location and Income-Shifting Decisions,* Journal of Accounting Research, Vol. 31, Studies on International Accounting (1993), pp. 111-140 ; Jacob, J., *Taxes and Transfer Pricing : Income Shifting and the Volume of Intrafirm Transfers,* Journal of Accounting Research, Vol. 34, No. 2 (automne 1996), pp. 301-312 ; Rousslang, D.J., *International income shifting by US multinational corporations,* Applied Economics, Vol. 29, No. 7 (1997), pp. 925-934 ; Altshuler, R., Grubert, H. et Newlon, T.S., *Has U.S. Investment Abroad Become More Sensitive to Tax Rates ?*, NBER Working Paper Series, Working Paper No. 6383, janvier 1998 ; Grubert, H., *Taxes and the division of foreign operating income among royalties, interest, dividends and retained earnings*, Journal of Public Economics, Vol. 68 (1998), pp. 269–290 ; Gorter, J. et de Mooij, R.A., *Capital Income Taxation in Europe. Trends and trade-offs*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Special Publication No. 30, (mai 2001) ; Collins, J.H. et Shackelford, D.A, *Do U.S. Multinationals Face Different Tax Burdens than Other Companies ?*, NBER, Tax Policy and the Economy, Vol. 17 (janvier 2003)*;* De Mooij, R.A. et Ederveen, S., *Taxation and Foreign Direct Investment : A Synthesis of Empirical Research,* International Tax and Public Finance, Vol. 10, pp. 673–693 (2003) ; Desai, M.A., Foley, F. et Hines J.R., *A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets*, The Journal of Finance, Vol. 59, No. 6 (décembre 2004).

3. Le montant serait de 1.7 milliard USD fin 2011. Voir Morgan, J.P. (2012), *Global Tax Rate Makers : Undistributed Foreign Earnings Top $1.7 Trillion ; At least 60 % of Multinational Cash is Abroad*.

4. Les comparaisons résumées dans ce paragraphe s'appuient sur des données comptables et issues des déclarations d'impôt. Étant donné que les coûts de développement d'actifs incorporels sont souvent passés en charges, les comparaisons d'activités ne reflètent pas toujours les actifs incorporels détenus dans des pays ou territoires à faible fiscalité. Un problème important relatif au transfert de bénéfices concerne le point de savoir si le transfert de biens incorporels vers des pays à faible fiscalité donne lieu aux paiements adéquats, question qui n'est pas directement couverte par la comparaison des bénéfices, actifs et activités des entreprises fondée sur des données comptables. Par conséquent, les données disponibles ne sont peut-être pas suffisantes pour répondre précisément à la question de l'existence de pratiques indues de transfert de bénéfices.

Bibliographie

American Enterprise Institute for Public Policy Research (2011), *Report Card on Effective Corporate Tax Rates: United States Gets an F*, Tax Policy Outlook No. 1, février 2011. Disponible sur *www.aei.org/files/2011/02/09/TPO-2011-01-g.pdf.*

Avi-Yonah, R et Lahav, Y (2011), *The Effective Tax Rate of the Largest US and EU Multinationals*, University of Michigan Law School, Program in Law & Economics, Working Paper No. 41. Disponible sur *http://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi ?article=1150&context=umichlwps-empirical.*

Citizens for Tax Justice with the Institute on Taxation and Economic Policy (2011), *Corporate Taxpayers and Corporate Tax Dodgers 2008-10*, novembre 2011. Disponible sur *www.ctj.org/corporatetaxdodgers/CorporateTaxDodgersReport.pdf.*

Clausing, K A (2011), *The Revenue Effects of Multinational Firm Income Shifting*, Tax Notes, 28 mars 2011, pp. 1580-1586. -

Dharmapala, D et Riedel, N (2013), *Earnings Shocks and Tax-Motivated Income-Shifting: Evidence from European Multinationals*, CESifo Working Paper, Public Finance, No. 3791, Journal of Public Economics, Vol. 97, janvier 2013, pp. 95-107.

Dischinger, M. (2007), *Profit Shifting by Multinationals: Indirect Evidence from European Micro Data*, Munich Discussion Paper No. 2007-30, Université de Munich, Département d'économie, 15 septembre 2007.

Fuest, C et Riedel, N (2009), *Tax Evasion, Tax Avoidance and Tax Expenditures in Developing Countries: a Review of the Literature*, rapport préparé pour le UK Department for International Development (DFID), 19 juin 2009. Disponible sur *www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/EcoDev/60670_TaxEvasionReportDFIDFINAL1906.pdf.*

Fuest, C et Riedel, N (2010), *Tax Evasion and Tax Avoidance in Developing Countries: the Role of International Profit Shifting,* Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper 10/12, juin 2010. Disponible sur *www.sbs.ox.ac.uk/centres/tax/Documents/working_papers/WP1012.pdf.*

Gravelle, J G (2010), *Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion*, United States Congressional Research Service, CRS Report for Congress, 3 septembre 2010, Disponible sur *www.fas.org/sgp/crs/misc/R40623.pdf.*

The Greenlining Institute (2012), *Tech Untaxed - Tax Avoidance in Silicon Valley, and How America's Richest Company Pays a Lower Tax Rate than You Do*, avril 2012. Disponible sur *http://greenlining.org/resources/pdfs/TechUntaxedReport.pdf.*

Grubert, H (2012), *Foreign Taxes and the Growing Share of U.S. Multination Company Income Abroad: Profits, Not Sales, Are Being Globalized*, Office of Tax Analysis Working Paper No. 103, février 2012. Disponible sur *www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/Documents/OTA-W2012-103-Multinational-Income-Globalized-Feb-2012.pdf.*

Grubert, H (2003), *Intangible Income, Intercompany Transactions, Income Shifting, and the Choice of Location,* National Tax Journal, Vol. 56, No. 1, Part 2, mars 2003, pp. 221-242.

Heckemeyer, J et Overesch, M (2012), *Profit Shifting Channels of Multinational Firms – a Meta Study*, rapport présenté au congrès de l'IIPF, août 2012. Disponible *sur https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi ?db_name=IIPF68&paper_id=434.*

Huizinga, H et Laeven, L (2006), *International profit shifting within multinationals: A multi-country perspective*, Economic Papers No. 260 décembre 2006. Disponible sur *http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication590_en.pdf.*

J P Morgan (2012), North America Equity Research, *Global Tax Rate Makers: Undistributed Foreign Earnings Top $1.7 Trillion ; At least 60% of Multinational Cash is Abroad*, 16 mai 2012.

Markle, K.S. et Shackelford, D.A. (2011), *Cross-country Comparisons of corporate income taxes*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 16839, février 2011.

Micheal J Graetz & Michael O'Hear, « The "Original Intent" of U.S. International Taxation », vol. 46.

McDonald, M. (2008), *Income Shifting from Transfer Pricing: Further Evidence from Tax Return Data*, Office of Tax Analysis, OTA Technical Working Paper 2, juillet 2008. Disponible sur *www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/documents/otatech02.pdf.*

PwC (2011), *Global Effective Tax Rates*, 14 avril 2011. Disponible sur *http://businessroundtable.org/uploads/studies-reports/downloads/Effective_Tax_Rate_Study.pdf.*

McDonald, M (2008), *Income Shifting from Transfer Pricing: Further Evidence from Tax Return Data*, Office of Tax Analysis, OTA Technical Working Paper 2, juillet 2008. Disponible sur *www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/documents/otatech02.pdf.*

PwC (2011), *Global Effective Tax Rates*, 14 avril 2011. Disponible sur *http://businessroundtable.org/uploads/studies-reports/downloads/Effective_Tax_Rate_Study.pdf.*

McDonald, M (2008), *Income Shifting from Transfer Pricing: Further Evidence from Tax Return Data*, Office of Tax Analysis, OTA Technical Working Paper 2, juillet 2008. Disponible sur *www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/documents/otatech02.pdf.*

PwC (2011), *Global Effective Tax Rates*, 14 avril 2011. Disponible sur *http://businessroundtable.org/uploads/studies-reports/downloads/Effective_Tax_Rate_Study.pdf.*

OCDE (2011), *Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Paris, Disponible sur *www.oecd.org/daf/internationalinvestment/guidelinesformultinationalenterprises/48004323.pdf.*

OCDE (2008), *Effets de la fiscalité sur l'investissement direct étranger - Données récentes et analyse des politiques*, OCDE Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 17, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Réforme fondamentale de l'impôt sur les bénéfices des sociétés*, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 16, OCDE Paris.

United States General Accountability Office (2008), *US Multinational Corporations - ETRs Are Correlated with Where Income Is Reported*, août 2008. Disponible sur *www.gao.gov/new.items/d08950.pdf.* - pas de français

Weichenrieder, A (2006), *Profit Shifting in the EU - Evidence from Germany*, Université de Francfort et CESifo, 7 avril 2006.Extrait de *www.ifs.org.uk/conferences/etpf _weichenreider.pdf.*

Yorgason, D R (2009), *Collection of data on income and other taxes in surveys of U.S. multinational enterprises*, rapport du Bureau of Economic Analysis préparé pour la 4e session conjointe du Groupe de travail sur les statistiques de l'investissement international (Working Group on International Investment Statistics, 8 octobre 2009. Extrait de *www.bea.gov/papers/pdf/Yorgason_multinational_taxes.pdf.*

Annexe C

Exemples de schémas d'optimisation fiscale adoptés par des entreprises multinationales

Du point de vue pratique, toute opération d'optimisation fiscale internationale suppose un certain nombre de stratégies coordonnées, qu'on peut souvent répartir en quatre grandes catégories :

- **minimisation de la charge fiscale dans le pays d'origine ou dans un pays étranger où l'entreprise est implantée** (qui est souvent un pays ou territoire ayant une fiscalité moyenne à forte), soit par un transfert des bénéfices bruts au moyen de structures commerciales, soit par une réduction du bénéfice net au moyen d'une maximisation des déduction au niveau du contribuable ;
- une imposition faible ou nulle à la source ;
- **une imposition faible ou nulle au niveau du bénéficiaire** (qui peut être obtenue grâce à des pays ou territoires à faible fiscale, à des régimes préférentiels ou à des asymétries transnationales de la fiscalité des montages hybrides), avec possibilité de se faire attribuer des bénéfices exceptionnels substantiels, souvent constitués au moyens de dispositions intragroupe,
- **une absence d'imposition courante des bénéfices faiblement taxés** (rendue possible grâce aux trois premières étapes) au niveau de la société-mère effective.

De plus, les stratégies efficaces de rapatriement de liquidités peuvent constituer un problème lorsque, par exemple, il est nécessaire de financer le versement de dividendes et bien évidemment, le réinvestissement « permanent » à l'étranger de liquidités faiblement imposées pourra permettre la comptabilisation d'un taux d'imposition particulier au titre des bénéfices par action.

En conséquence, toute analyse de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices doit prendre en compte l'interconnexion qui existe

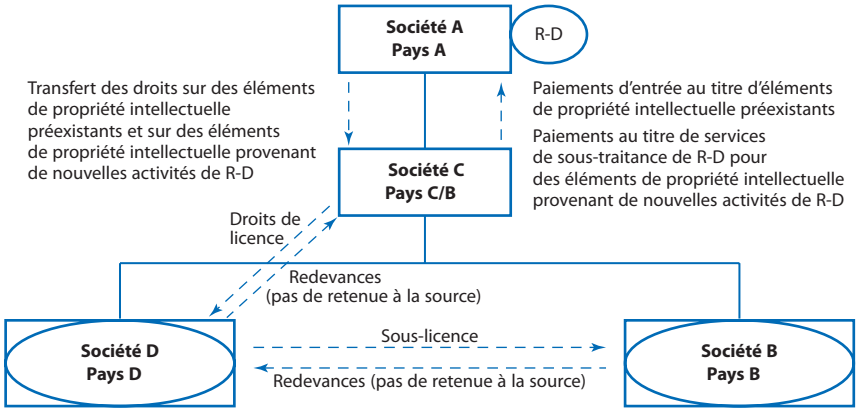
entre ces éléments et les paramètres qui, globalement, motivent les stratégies d'optimisation fiscale. Les structures décrites dans la présente annexe ont bénéficié d'une large couverture dans la presse spécialisée et généraliste. Elles ont été choisies car elles intègrent certaines des possibilités d'optimisation fiscale par les entreprises évoquées plus hautes et parce qu'elles ont toutes une apparence parfaitement légale au vu des systèmes fiscaux dans lesquelles elles ont été mises en place. A ce titre, elles peuvent donc constituer un paradigme utile pour identifier les principales sources de difficultés auxquelles on se heurte dans l'optique de la politique fiscale.

Structure de commerce électronique à deux niveaux avec transfert d'actifs incorporels en vertu d'un accord de répartition des coûts

La société A est une société constituée dans le pays A qui, à l'origine, a mis au point des technologies et des actifs incorporels sur lesquels fonder ses activités grâce à des recherches menées principalement dans le pays A. La société A est la société-mère d'un groupe d'entreprises multinational.

Selon la stratégie d'optimisation fiscale du groupe, les droits d'utiliser la technologie mise au point par la société-mère, la société A, font l'objet d'une licence ou sont autrement transférés à la société C en vertu d'un accord de répartition des coûts (ARC). La société C est une société à responsabilité illimitée constituée en droit du pays B (immatriculée dans le pays B), mais gérée et contrôlée dans le pays C, donc résidente fiscale du pays C. Aux termes de l'ARC, la société C a accepté de procéder à un « paiement d'entrée » d'un montant égal à la valeur de la technologie existante transférée en vertu de l'accord, et de partager le coût de toute amélioration future apportée à la

Graphique C.1. **Schéma d'optimisation fiscale du Groupe A (scénario 1)**



Source : OCDE.

technologie ainsi transférée. Le paiement d'entrée est intégralement imposable dans le pays A et peut prendre la forme d'un paiement forfaitaire, ou d'une redevance régulière. Les frais de recherche en cours doivent être répartis sur la base des avantages relatifs attendus des actifs incorporels en cours de mise au point. L'accord de partage des coûts devrait en général être conclu au début de l'existence de la société A, avant les ventes atteignent un niveau significatif sur les marchés attribués à la société C en vertu de l'accord[1].

La société C concède la licence de tous ses droits sur la technologie de la société D en échange d'une redevance régulière. La société D est une société constituée, gérée et contrôlée dans le pays D. A son tour, la société D accorde à la société B des sous-licences au titre de la technologie.

La société B est constituée, gérée et contrôlée dans le pays B. La société B emploie plusieurs milliers de personnes dans le pays B. Le bénéfice imposable de la société B est assujetti à l'impôt sur les bénéfices dans le pays B. Or, le bénéfice imposable de la société B représente moins de 1 % de son chiffre d'affaires brut. En effet, lorsqu'elle calcule son bénéfice réalisé dans le pays B en observant les principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert, la société B déduit intégralement le montant de la redevance qu'elle verse à la société D au titre de ses activités d'études et de publicité pour la technologie.

Les redevances versées par la société B à la société D ne sont pas soumises à une retenue à la source dans le pays B. Ce dernier imposerait une retenue à la source si les paiements étaient effectués directement au profit d'une société fiscalement résidente d'un pays comme le pays C. Or, selon la législation du pays B, en application de la Directive de l'UE concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances, parce que les redevances sont versées à une société constituée et assujettie à l'impôt dans un pays membre de l'Union européenne, elles sont exonérées de la retenue à la source dans le pays B.

Les bénéfices de la société D sont imposés dans le pays D, mais les redevances déductibles versées par la société D à la société C sont déduites du bénéfice imposable. En conséquence, dans le pays D, seule est soumise à l'impôt sur les bénéfices la petite fraction correspondant à la différence entre les redevances versées à la société D par la société B et les redevances versées à la société C. L'écart entre les redevances perçues et les redevances versées est très faible, parce que la société D se contente de les voir transiter. La société D, à la différence de la société B, ne remplit aucune fonction, ne détient aucun actif et ne supporte que des risques limités, voire nuls, au regard des flux de redevances. Selon le principe de pleine concurrence, il ne lui revient donc qu'une part très minime de bénéfices. Normalement, l'administration fiscale du pays D devrait émettre une décision définissant le montant des

bénéfices imposables dans ce pays, ce qui donnerait au Groupe A plus de certitude sur les conséquences de son schéma d'optimisation fiscale.

Conformément à sa législation, le pays D ne prélève pas de retenue à la source sur les paiements de redevances. En conséquence, aucune retenue à la source n'est pratiquée, dans ce pays, sur les paiements effectués par la société D au profit de la société C.

La société C est gérée et contrôlée depuis le pays C. Dans ce pays, il n'existe pas d'impôt sur les bénéfices. Le pays B n'impose pas la société C parce qu'elle n'a aucune existence dans le pays B, parce qu'elle est gérée et contrôlée de manière centralisée depuis le pays C et parce que son bénéfice provient de sources extérieures au pays B. En conséquence, les redevances perçues par la société C ne sont imposables ni dans le pays D, ni dans le pays C, ni dans le pays B.

Dans certaines circonstances, les règles relatives aux SEC en vigueur dans le pays A pourraient permettre d'imposer les redevances perçues par la société D ou par la société C en tant que revenus passifs. Cependant, il est probable que la société A demandera pour la société D et la société B un reclassement en vertu des règles dites « check-the-box ». Selon ces règles, ces sociétés pourraient ne plus être prises en compte à des fins fiscales dans le pays A et les bénéfices de la société B et de la société D seraient alors considérés comme directement réalisés par la société C. Les transactions sur les redevances entre les entités ne seraient alors pas prises en compte au plan fiscal, ce qui signifie qu'elles seraient réputées ne pas exister aux yeux de l'administration fiscale du pays A. Aux fins de l'application des règles en vigueur dans le pays A en matière de sociétés étrangères contrôlées (SEC), la société C serait en conséquence considérée comme ayant gagné directement les honoraires et les recettes grâce à l'exercice de ses activités. Ces bénéfices commerciaux pourraient être structurés de manière à ce qu'ils ne soient pas imposables en vertu du régime applicable aux SEC dans le pays A.

Transfert d'activités de fabrication avec transfert des actifs incorporels connexes en vertu d'un accord de répartition des coûts

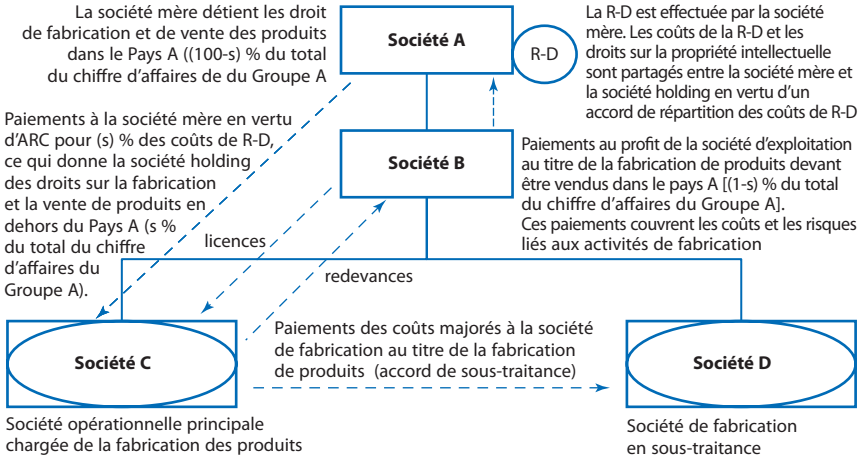
La société A, cotée en bourse et basée dans le pays A, est la société-mère d'un groupe d'entreprises multinational qui exerce ses activités au niveau mondial. Le groupe investit massivement dans des activités de recherche, de conception de produits et de mise au point (voir le graphique C.2)[2]. Les activités de R-D sont menées par la société-mère, la société A. Auparavant, la société A détenait tous les éléments de propriété intellectuelle résultant de ses activités de recherche et développement. Elle était également la seule à assumer la responsabilité et les risques liés à la fabrication des produits et elle vendait ces produits par l'intermédiaire d'un réseau de sociétés de vente et de

distribution sur des marchés du monde entier. Les dirigeants de la société A ont alors décidé de créer une filiale intégralement détenue, la société B sise dans le pays B, et de lui confier la propriété intellectuelle et la responsabilité de la fabrication et de la vente des produit en dehors du pays A. La société A a conservé les droits de propriété des actifs incorporels liés à la fabrication et la vente des produits dans le pays A et a continué à mener des activités de recherche et développement pour le compte du groupe.

Parallèlement à la création de la société B, le groupe a constitué deux autres filiales étrangères, chacune intégralement détenue par la société B[3]. La première, la société C, a été constituée dans le pays C et sert de société principale responsable de la fabrication et de la vente des produits du groupe en dehors du pays A. La deuxième, la société D, est une entité de fabrication chargée de la production de produits du groupe en dehors du pays A.

Alors que la société C et la société D sont considérées comme des sociétés de capitaux par les législations du pays C et du pays D respectivement, toutes deux sont considérées comme des entités fiscalement transparentes en vertu des règles « check-the-box » du pays A. Ce statut a des conséquences importantes. Les transactions entre les entités fiscalement transparentes et la société B, y compris les versements de redevances et de dividendes au profit de la société B, ne sont pas prises en compte à des fins fiscales dans le pays A (c'est-à-dire que l'administration considère qu'il s'agit de transactions

Graphique C.2. **Schéma d'optimisation fiscale du Groupe A (scénario 2)**



Source : A partir de *Present Law and Background related to Possible Income Shifting and Transfer Princing*, préparé par le Joint Committee on Taxation et soumis au Comité des voies et moyens de la Chambre des Représentants des Etats-Unis le 20 juillet 2010, JCX-37-10, p. 93.

au sein d'une même entité). De plus, en vertu du statut « check-the-box », l'administration fiscale du pays A considère que les activités qui sont, dans la réalité, exercées par la société C et la société D, le sont par la société B.

Le transfert de la propriété intellectuelle de la société A à la société B est imposable dans le pays A. Souvent, sans que cela soit pour autant systématique, dans les structures de ce type, le transfert a lieu en vertu d'un accord de répartition des coûts (ARC). Aux termes de l'ARC, la société C est tenue de verser à la société A un paiement d'entrée au titre de la propriété intellectuelle préexistante. Ce paiement d'entrée peut prendre la forme d'un versement forfaitaire, ou d'une redevance régulière. Il revient alors à la société C de rembourser à la société A une fraction des dépenses de recherche et développement en cours qui reflète la part de l'avantage que la société C entend retirer de ces dépenses de R-D. Par exemple, si 45 % du chiffre d'affaires mondial est attribuable à la société C et si elle réalise 45 % du résultat d'exploitation mondial, elle devrait rembourser à la société A environ 45 % des coûts de recherche et développement des produits visés par l'accord de répartition des coûts, ce qui supprime dans les fait la déduction fiscale courante dans le pays A pour cette fraction des frais de R-D remboursés par la société C en vertu de l'ARC. En dépit du fait que la société C lui rembourse une fraction en pourcentage de ses coûts de recherche et développement, la société A a droit dans le pays A à un crédit d'impôt de R-D calculé sur le montant total des dépenses qu'elle engage à ce titre (y compris donc la fraction remboursée par la société B).

Du fait de ses paiements d'entrée et des montants versés au titre de l'ARC, la société B est considérée comme étant propriétaire des droits de propriété intellectuelle du groupe en dehors du pays A. La société B concède à la société C une licence pour ces droits de propriété intellectuelle. Contractuellement, la société C a la responsabilité de produire et de vendre les produits du groupe en dehors du pays A et assume les risques liés à cette activité. La société C utilise la société D comme sous-traitant. Aux termes de l'accord de fabrication en sous-traitance, la société D fabrique les produits du groupe moyennant des honoraires dont le montant est égal à ses coûts de production directs et indirects auxquels s'ajoute une marge de 5 %. L'accord de fabrication entre la société C et la société D stipule que la société C assume, en qualité de société principale, les risques associés à la fabrication des produits. Les activités effectives de production peuvent être effectuées dans le pays D ou dans une succursale de la société D implantée dans un pays à bas coût. La société D inclut les honoraires dans ses bénéfices imposables.

Les produits fabriqués sont la propriété de la société C, qui les vend à des entités de vente de commercialisation, ou par l'intermédiaire de celles-ci, dans des pays ou territoires du monde où la fiscalité est forte. Aux termes des accords contractuels entre la société C et les sociétés de commercialisation,

c'est la société C qui, en qualité de société principale, assume les risques liés à la commercialisation des produits. Sur cette base, les sociétés de vente et de commercialisation sont rémunérées de leurs activités selon des modalités qui reflètent le caractère limité des risques qu'elles assument. Cette rémunération est généralement calculée sur la base d'un objectif de marge sur les ventes déterminé, dans un contexte de prix de transfert, en référence aux marges dégagées par des sociétés de commercialisation et de distribution assumant des risques limités réputées comparables. La société C dégage un bénéfice qui est égal au chiffre d'affaires brut de ses ventes à l'étranger dont il faut déduire les honoraires versés à la société D au titre de la fabrication des produits, les paiements à d'éventuelles entités de commercialisation rémunérées à la commission et les redevances versées à la société B. Ce bénéfice est soumis à l'impôt sur les sociétés dans le pays C.

Les redevances versées à la société B par la société C au titre de ses droits de propriété intellectuelle à l'étranger sont déductibles lors du calcul de la base d'imposition des bénéfices de la société C[4]. Comme le pays C n'impose pas de retenue à la source sur les paiements de redevances, et comme les bénéfices des entreprises ne sont pas imposés dans le pays B, les redevances sont exonérées de toute retenue à la source à leur paiement, et exonérées de toute imposition sur les bénéfices à leur réception. En outre, la possibilité que la société A soit, en vertu des règles relatives aux SEC en vigueur dans le pays A, imposée dans le pays A sur les redevances versées à la société B est exclue du fait de l'application des règles dites « check-the-box », en vertu desquelles la société C peut être considérée comme une entité fiscalement transparente. En effet, par l'application des dispositions « check-the-box » dans le pays A, la société C est considérée par l'administration fiscale dans le pays A comme une succursale de la société B et, partant, les redevances versées par la société C à la société B sont considérées comme des paiements effectués au sein d'une entité unique, et donc fiscalement transparents (non pris en compte) dans le pays A. Autoriser une telle application des dispositions « check-the-box » aboutit dans les faits à une érosion, par le groupe, de la base fiscale dans le pays C, du fait de la déductibilité des paiements de redevances et de la non-application parallèle des dispositions relatives aux SEC en vigueur dans le pays A qui devraient autrement s'appliquer aux revenus passifs constitués par les redevances perçues par la société B.

De la même façon, les dividendes versés à la société B sont exonérés d'impôt à la source, les dividendes perçus ne sont pas imposables dans le pays B et les paiements de dividendes ne sont pas pris en compte par l'administration fiscale du pays A.

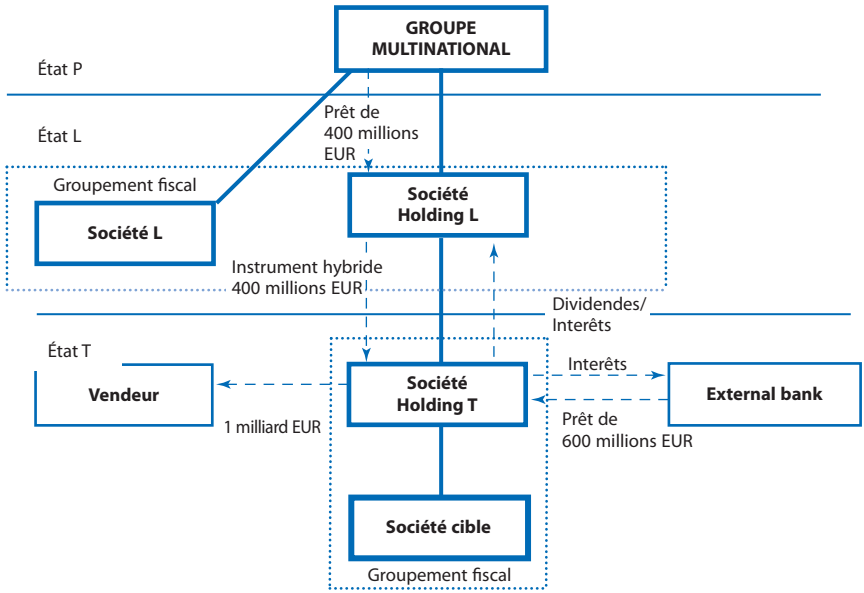
Acquisition par endettement avec transfert de dette et recours à des sociétés holding intermédiaires

Une entreprise multinationale ayant son siège dans un État P et exerçant ses activités dans plusieurs pays, dont l'État L, projette de racheter une société manufacturière bénéficiaire résidant dans un État T (la « société-cible »). Le prix d'acquisition est fixé à 1 milliard EUR, dont environ 60 % seront financés par emprunt auprès d'une banque n'appartenant pas au groupe. Les 40 % restants seront financés grâce aux bénéfices non distribués de l'entreprise multinationale.

Pour mener à bien cette opération d'acquisition, l'entreprise multinationale va constituer une société holding dans l'État L (la « société holding L »), laquelle va recevoir un prêt intragroupe d'un montant de 400 millions EUR. La société holding L crée à son tour une société holding dans l'État T (la « société holding T »). La société holding T est financée en partie par la société holding L au moyen d'un instrument hybride (à hauteur de 400 millions EUR) et en partie par emprunt bancaire (à hauteur de 600 millions EUR). La société holding T acquiert la société-cible et constitue avec elle un groupement fiscal aux fins de l'imposition dans l'État T.

La structure peut être représentée comme dans le graphique C.3.

Graphique C.3. **Acquisition par emprunt**



Source : OCDE.

Cette structure donne potentiellement à l'entreprise multinationale la possibilité de bénéficier d'un certain nombre d'avantages fiscaux.

La technique dite du « transfert de dette » garantit que, sous réserve des restrictions applicables, les frais financiers relatifs à l'emprunt bancaire sont déduits du bénéfice d'exploitation de la société-cible du fait des régimes fiscaux applicables aux groupes. La société holding L finance la société holding T grâce à un instrument hybride, en l'occurrence des actions préférentielles remboursables. Un tel financement est considéré comme une forme de dette par l'État T, mais comme des fonds propres par l'État L. En conséquence, et sous réserve des restrictions applicables, les frais financiers supplémentaires seront déduits des bénéfices de la société-cible aux fins de l'impôt sur les sociétés dans l'État T. Parallèlement, leur paiement sera considéré comme un versement de dividende et donc exonéré en vertu de la législation en vigueur dans l'État L.

En outre, les intérêts versés par la société holding L au titre du prêt intragroupe de 400 millions EUR peuvent également être déduits des bénéfices des autres sociétés du groupe exerçant des activités dans l'État L (sous réserve des restrictions applicables) en vertu du régime local de groupement fiscal, ce qui contribue également à réduire la charge fiscale dans l'État L.

Ce montage permet par ailleurs au groupe de prétendre au bénéfice de l'application de la convention fiscale conclue entre l'État T et l'État L, ce qui permet d'éliminer ou de réduire dans l'État T la retenue à la source sur les paiements effectués par la société holding T au profit de la société holding L.

En cas de sortie du capital, les ventes des actions de la société holding T seront exonérées d'impôt. En effet, il est possible que l'État T ne puisse pas imposer ces revenus du fait la convention fiscale visant à éviter la double imposition, tandis que dans l'État L, les plus-values sur actions ne sont pas imposables.

Notes

1. Dans le cas de la société A et de la société C, le caractère de pleine concurrence du paiement d'entrée initial et de la formule de répartition des coûts des développements futurs de la technologie a été confirmé par un accord préalable en matière de prix de transfert (APP), même si les changements ultérieurs apportés à la législation du pays A et à la politique de l'IRS pourraient bien rendre plus difficile aujourd'hui la conclusion d'un APP.

2. Le graphique C.2 présente une version simplifiée de la structure mondiale du groupe de la société A. La société A, par exemple, désigne la société-mère du pays A avec ses sociétés affiliées américaines (qui remplissent une déclaration fiscale consolidée).

3. La société B a un rôle double : premièrement, elle sert de société holding pour les droits de propriété intellectuelle du groupe en dehors du pays A, deuxièmement, elle sert de société holding pour les participations au capital de la société C et de la société D.

4. Les redevances versées à la société B peuvent être fixées chaque année aux termes d'un accord préalable en matière de prix de transfert (APP) ou d'une autre décision entre la société C et l'administration fiscale du pays C. Il est possible de définir dans l'APP ou la décision administrative un certain montant de bénéfice imposable dans le pays C, calculé sur la base des activités effectuées par la société C dans le pays C et des risques de production qu'elle y assume. Le montant des redevances est la somme qui reste après le calcul de ce bénéfice imposable.

Annexe D

Travaux en cours et passés de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

L'OCDE promeut depuis des années le dialogue et la coopération entre États en matière fiscale. Le Modèle de Convention fiscale forme le socle de négociation des conventions fiscales bilatérales en vigueur. Les Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert concrétisent la norme internationale d'allocation des bénéfices entre les différentes composantes d'une entreprise multinationale. Les travaux consacrés à l'optimisation fiscale agressive aident les États qui y participent à réagir plus rapidement face aux risques fiscaux. Le Forum sur les pratiques fiscales dommageables a suscité une mobilisation en faveur d'une concurrence fiscale équitable avec l'abolition ou la modification des régimes fiscaux potentiellement dommageables de plus de 40 pays qui en sont membres. Les travaux d'analyse des politiques fiscales et statistiques correspondantes portent sur les effets de la fiscalité sur les IDE et sur les modalités de mise en œuvre de réformes de la fiscalité des entreprises propices à la croissance. Ceux consacrés à l'administration de l'impôt contribuent à améliorer les services aux contribuables et la discipline fiscale. Les travaux concernant la fiscalité et le développement aident les pays en développement dans leurs efforts pour mobiliser leurs ressources intérieures. Les projets de l'OCDE, en cours et passés, qui concernent directement l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices sont exposés succinctement ci-après en lien avec chacun des axes de travail pertinents.

Transparence fiscale

Les travaux en cours ou passés sur l'échange de renseignements en matière fiscale ont contribué aux avancées sans précédent réalisées dans ce domaine, avec l'intégration de tous les pays concernés dans le réseau de coopération internationale en pleine expansion. Il leur est ainsi d'autant plus possible d'obtenir des informations de meilleure qualité et plus précises, qui n'étaient généralement pas disponibles auparavant, sur l'érosion de la base

d'imposition et sur le transfert de bénéfices. Dans bien des cas, il serait de fait extrêmement difficile, sinon impossible, de comprendre la mécanique de certaines structures en l'absence de coopération internationale.

Conventions fiscales

Les travaux en cours incluent les activités relatives à la définition de la notion d'établissement stable, qui recouvrent un certain nombre de problèmes soulevés dans le cadre des travaux menés sur les réorganisations d'entreprises ; ils portent également sur les problèmes que posent les dispositifs d'exploitation des asymétries transnationales de la fiscalité des montages hybrides au regard des conventions fiscales et, en particulier, l'examen d'une proposition relative aux paiements effectués par les entités hybrides et l'analyse de la manière dont les pays pratiquant la méthode de l'exemption se servent des clauses des conventions dites de « changement de méthode ». Les travaux consacrés à la définition de la notion de bénéficiaire effectif, bientôt achevés, sont également importants, essentiellement parce qu'ils permettent de mieux comprendre les limites de cette notion en s'attaquant aux problèmes induits par le chalandage fiscal.

Les travaux passés comprennent ceux consacrés à la limitation du droit aux avantages prévus par les conventions fiscales et à l'utilisation abusive des conventions fiscales, effectués de 1998 à 2003, à la suite du rapport de 1998 sur la concurrence fiscale dommageable. Ces travaux ont porté sur diverses questions liées à l'évasion fiscale prévues par les conventions, notamment la définition du lieu de résidence, la notion de bénéficiaire effectif, l'ajout éventuel de clauses spécifiques anti-abus dans les conventions fiscales, et l'interaction entre les conventions fiscales d'une part et les règles nationales sur les sociétés étrangères contrôlées, les règles anti-abus spécifiques, les principes comptables généralement admis, les règles similaires et les doctrines judiciaires d'autre part[1]. Présentent également un intérêt les travaux réalisés, de 1998 à 2004, sur les aspects du commerce électronique relevant des conventions fiscales et, en particulier, ceux qui concernaient la notion de siège de direction effective et la question de savoir si les normes d'imposition des bénéfices des entreprises en vigueur convenaient au commerce électronique[2].

Prix de transfert

Les travaux en cours comprennent ceux consacrés *(i)* aux actifs incorporels, qui visent à préciser les règles d'établissement des prix de transfert applicables à l'utilisation et au transfert d'actifs incorporels, ainsi que les exigences relatives à la nature économique des transactions auxquelles le calcul des prix de transfert doit satisfaire, *(ii)* aux obligations documentaires,

qui visent à simplifier la discipline fiscale tout en procurant aux États des données plus utiles pour évaluer les risques liés aux prix de transfert et *(iii)* aux régimes de protection, qui visent à mettre au point des mécanismes permettant de régler efficacement les problèmes moins litigieux relatifs aux prix de transfert afin d'accorder une attention plus grande à la question épineuse de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices.

Les travaux récents comprennent ceux consacrés *(i)* aux réorganisations d'entreprises, qui portent sur les aspects de ces opérations en rapport avec les prix de transfert, et qui, en particulier, prennent en compte pour la première fois les questions relatives à la répartition des risques, *(ii)* aux méthodes fondées sur les bénéfices qui ont donné naissance à de nouvelles lignes directrices sur le choix de la méthode de prix de transfert la plus appropriée à la situation et sur l'application pratique des méthodes transactionnelles de bénéfices et *(iii)* à l'attribution des bénéfices à des établissements stables, qui traitent des questions liées à l'attribution du revenu aux succursales de manière conforme au principe de pleine concurrence.

Optimisation fiscale agressive

Les travaux en cours comprennent ceux consacrés aux acquisitions et cessions internationales, qui traitent des dispositifs d'optimisation fiscale agressive auxquels les pays participants sont confrontés dans ce domaine, ainsi que de leur détection et des stratégies de réaction à ce phénomène. Figurent au nombre des problèmes traités la transposition de la dette d'acquisition contractée par l'acquéreur à la société acquise, les techniques de déduction artificielle des intérêts, les techniques utilisées pour éviter la retenue de l'impôt à la source et pour contourner les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées et celles portant sur la sous-capitalisation. Méritent également d'être mentionnés les travaux consacrés aux opérations de couverture sur le résultat après impôts, qui traitent des dispositifs mettant à profit les différences de traitement fiscal de certains postes du compte de résultats afin de se couvrir après impôts contre un risque donné et permettant également au contribuable d'obtenir dans certains cas des avantages fiscaux supplémentaires.

Les travaux récents comprennent ceux consacrés *(i)* aux dispositifs d'exploitation des asymétries transnationales de la fiscalité des montages hybrides, qui expliquent de manière exhaustive comment les contribuables recourent à ces dispositifs afin de tirer parti d'asymétries indésirables entre les différents pays et qui recommandent aux pays concernés par ce problème d'adopter des règles pour faire correspondre le régime fiscal applicable sur leur territoire à celui applicable dans l'autre pays, *(ii)* aux pertes des entreprises et des banques, qui recensent les grands domaines de risques et décrivent les dispositifs d'optimisation fiscale agressive utilisés par ces entités

et qui recommandent aux pays d'adopter ou de durcir les règles permettant de lutter contre l'utilisation abusive des reports de pertes à des fins fiscales, *(iii)* aux initiatives relatives à la diffusion d'informations, qui couvrent toutes sortes d'approches allant des règles de divulgation obligatoire d'informations à certaines formes de discipline fiscale volontaire et qui recommandent aux pays d'en envisager l'adoption ou la révision et *(iv)* aux dispositifs recensés dans le Répertoire des dispositifs d'optimisation fiscale agressive.

Pratiques fiscales dommageables

Les travaux actuels comprennent l'examen en cours des régimes fiscaux préférentiels dans les pays de l'OCDE, dans le cadre duquel sont analysés les régimes applicables aux activités mobiles à l'échelon international comme les services financiers et autres, notamment l'apport d'actifs incorporels. Cet examen est au cœur des travaux du Forum sur les pratiques fiscales dommageables depuis fin 2010 et repose sur des principes et des facteurs définis dans le rapport de 1998 intitulé « Concurrence fiscale dommageable – Un problème mondial ».

Analyses et statistiques relatives à la politique fiscale

Les travaux en cours incluent la contribution au projet horizontal de l'OCDE consacré aux *Nouvelles sources de croissance*, grâce à un modèle permettant de calculer les taux effectifs d'imposition des investissements dans la R-D et dans les activités de production exploitant les actifs intellectuels générés par la R-D. Ce modèle a été mis au point pour incorporer toutes sortes de stratégies internationales d'optimisation fiscale. Le rapport transversal de l'OCDE sur les nouvelles sources de croissance utilisera cette modélisation des TEI afin de tirer certaines conclusions préliminaires, relatives à la politique fiscale, pour déterminer quelles seraient les approches les plus efficaces pour encourager l'investissement dans les actifs intellectuels ou bien encore les circonstances pouvant générer des effets indésirables (pertes de recettes fiscales, pertes d'efficience économique et distorsions de la concurrence).

Les travaux récents comprennent le rapport sur les *Effets de la fiscalité sur l'investissement direct étranger : Données récentes et analyse des politiques* (OCDE, 2008), qui analyse des études et modèles empiriques afin d'appréhender les facteurs qui expliquent pourquoi l'IDE ne réagit pas de la même façon à la fiscalité selon le pays ou le secteur d'activité. Il est à noter que cet ouvrage rend compte des arbitrages opérés pour concevoir la fiscalité des entrées et des sorties d'IDE et notamment de la nécessité de plus en plus pressante d'assurer un régime fiscal « concurrentiel au plan international ». Il étudie enfin l'impact des stratégies d'optimisation fiscale mises en œuvre

par les multinationales en vue de réduire les taux effectifs d'imposition des investissements internationaux (ce qui a ensuite donné lieu aux travaux en cours décrits ci-dessus). Le rapport consacré à la *Réforme fondamentale de l'impôt sur les bénéfices des sociétés* (OCDE, 2007), qui présente les grandes tendances de la fiscalité des entreprises dans les pays de l'OCDE, examine les principaux éléments moteurs d'une réforme de cette fiscalité et évalue les avantages d'une réforme fondamentale dans ce domaine. Les distorsions induites par la fiscalité des entreprises sont analysées dans une optique fiscale nationale et internationale, en tenant compte des questions relatives aux rentrées fiscales et à la complexité de la fiscalité.

Administration de l'impôt

Les travaux en cours comprennent le projet du Forum sur l'administration de l'impôt visant à analyser les modalités de renforcement des relations avec les grandes entreprises, qui étudie l'impact des stratégies de discipline fiscale volontaire sur le comportement des entreprises multinationales et les résultats concrets qui en découlent en termes de réduction des coûts pour les entreprises et les administrations fiscales ainsi que d'amélioration de la discipline fiscale, y compris ses conséquences sur l'optimisation fiscale agressive. Parmi les autres travaux méritant de retenir l'attention, il y a lieu de citer le projet pilote du Réseau des grandes entreprises qui vise à mieux appréhender le pays où les entreprises multinationales comptabilisent leurs bénéfices, afin de déterminer le TEI effectivement supporté par ces entreprises et dans quelle mesure leurs déclarations de bénéfices sont corrélées aux indicateurs du pays où sont exercées les activités à valeur ajoutée engendrant ces bénéfices.

Fiscalité et développement

Les travaux actuels englobent les programmes menés dans un certain nombre de pays en vue de leur apporter une aide concernant leur politique fiscale, les structures administratives, les réglementations et directives, et d'améliorer leurs compétences pour mener des vérifications en rapport avec les problèmes fiscaux internationaux. Ces programmes visent en outre à renforcer la capacité des pays en développement à utiliser efficacement les outils à leur disposition pour parer au problème de l'érosion de la base d'imposition et du transfert des bénéfices. Les travaux récents comprennent une Étude de l'intérêt que pourrait représenter, du point de vue de la transparence, l'adoption de dispositions obligeant les sociétés non cotées à procéder au dépôt de leurs comptes, en particulier pour les pays en développement. L'encadré D.1 fournit de plus amples informations sur ces questions.

Encadré D.1. **L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices dans les pays en développement**

L'amélioration des règles internationales ne réglera qu'en partie les difficultés rencontrées par nombre de pays en développement du fait que dans ces pays des problèmes supplémentaires doivent être pris en compte. Selon les estimations du Secrétariat de l'OCDE, pas moins de 54 pays accusent un réel retard pour ce qui est de leur capacité à s'attaquer aux problèmes fiscaux internationaux. Pour permettre aux pays en développement de lutter efficacement contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, il est nécessaire d'adopter une approche plus cohérente et structurée pour les aider comme il convient à mieux appréhender les normes internationales s'y rapportant et à les mettre en œuvre efficacement. Les pays en développement ne sont en général pas dotés de règles pour faire face à ces problèmes (ou quand ils en sont dotés, celles-ci sont inopérantes) et ne disposent pas des capacités qui leur permettraient d'élaborer des règles efficaces. Ils ont aussi beaucoup de mal à se procurer les données et informations nécessaires pour appliquer ces règles avec efficacité. Un autre défi majeur concerne l'établissement des capacités nécessaires pour appliquer les règles fondées sur les normes internationales. L'OCDE et d'autres organisations internationales ont d'ores et déjà réalisé des avancées considérables pour aider les pays en développement à faire face à ces problèmes. Ces travaux visent à assurer la diffusion de normes internationales efficaces, à améliorer l'accès aux données et aux informations, à renforcer les capacités et à faciliter les travaux des contrôleurs des impôts.

Inspecteurs des impôts sans frontières (IISF)

Le Groupe de travail informel de l'OCDE sur la fiscalité et le développement mène actuellement une étude de faisabilité pour examiner les différentes possibilités permettant de mettre en place une infrastructure internationale d'échange de compétences en matière de contrôles fiscaux dans le but de permettre aux pays en développement de collecter la part des recettes fiscales qui leur revient de droit. L'initiative « Inspecteurs des impôts sans frontières » est née de la prise de conscience croissante, au sein et en dehors du Groupe de travail sur la fiscalité et le développement, de la nécessité impérieuse de soutenir les programmes de contrôle fiscal des pays en développement. Elle met à profit l'expérience des pays en développement membres du Groupe de travail, dont certains bénéficient déjà de l'assistance d'administrations fiscales plus expérimentées soit dans le cadre d'un accord bilatéral, soit ponctuellement, ou qui ont mis en œuvre des initiatives analogues dans d'autres domaines connexes de l'action publique.

Notes

1. Le Secrétariat a participé directement aux récents efforts d'intégration de certains résultats de ces travaux dans le Modèle de Convention fiscale des Nations Unies.

2. Voir le rapport de 2004 « Les règles actuelles d'imposition des bénéfices industriels ou commerciaux prévues par les conventions conviennent-elles au commerce électronique ? » et, en particulier, la conclusion, figurant au paragraphe 353 dudit rapport, rappelant « la nécessité de continuer à surveiller les incidences sur les recettes fiscales directes de l'évolution des modèles économiques qui résulte des nouvelles technologies de la communication ».

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(23 2013 15 2 P) ISBN 978-92-64-19289-8 – n° 60528 2013

Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

Sommaire

Synthèse

Chapitre 1. Introduction

Chapitre 2. Quelle est l'ampleur du problème posé par l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ? Aperçu des données disponibles

Chapitre 3. Modèles d'activité mondiaux, compétitivité, gouvernement d'entreprise et fiscalité

Chapitre 4. Principes fiscaux fondamentaux et possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices

Chapitre 5. Préoccupations soulevées par l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices : comment y remédier ?

Annexe A. Données relatives aux recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés en pourcentage du PIB

Annexe B. Aperçu d'études récentes consacrées au phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices

Annexe C. Exemples de schémas d'optimisation fiscale adoptés par des entreprises multinationales

Annexe D. Travaux en cours et passés de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264192904-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-library.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-19289-8
23 2013 15 2 P

9 789264 192898