

La taxation unitaire à la lumière des expériences nord-américaines

Samuel Delpeuch⁽¹⁾ et Sébastien Laffitte⁽²⁾

Parmi les possibles réformes du système de taxation des entreprises multinationales, les méthodes de taxation unitaire sont régulièrement mises en avant comme alternatives au système actuel⁽³⁾. Par ailleurs, le pilier 1 des négociations OCDE propose d'introduire le principe d'allocation (ou d'apportionnement) d'une partie des profits mondiaux en fonction de la destination des ventes au sein du système de taxation. Cela se substituerait au système actuel où la comptabilité séparée prévaut c'est-à-dire que les profits sont taxés séparément là où ils sont comptabilisés. Le système de comptabilité actuel de fiscalité internationale, est particulièrement sujet à l'évitement fiscal et à la manipulation de la localisation des profits par le biais de transactions intra-entreprises. Même si elle ne concerne qu'une partie résiduelle des profits dans le cadre du pilier 1 (*Residual Profit Allocation*, RPA) l'introduction d'une taxation par apportionnement pose la question théorique et empirique de la capacité d'un tel système à endiguer l'évitement fiscal. Ce *Focus* rappelle les grands principes d'un système par apportionnement, recense les effets théoriques sur le comportement des entreprises, et prend appui sur l'analyse empirique des expériences nord-américaines (Canada et États-Unis) pour discuter de son application concrète.

1. Qu'est-ce que la taxation unitaire des entreprises ?

Dans son acception la plus large, la taxation unitaire consiste en une taxation des profits mondiaux (consolidés selon des normes comptables à définir) au prorata d'indicateurs de l'activité de l'entreprise dans les juridictions où elle est redevable d'un impôt sur ses bénéfices. De tels mécanismes existent à des niveaux intra-nationaux, pour répartir la base fiscale entre les différentes régions d'un pays, souvent dans le cadre de fédérations. C'est

(1) Conseil d'analyse économique (CAE).

(2) ENS Paris-Saclay et CREST.

(3) C'est, en particulier le cas de la proposition d'un groupe de 24 pays émergents et en développement (G24) dans le cadre des négociations OCDE.

notamment le cas aux États-Unis et au Canada. Il faut toutefois distinguer le principe de taxation unitaire, qui consiste en une taxation des résultats consolidés de groupes d'entreprises, du principe d'apportionnement qui définit la manière dont est attribuée la base taxable. Le cas des États-Unis montre que certains se voient attribuer des bases fiscales selon un principe d'apportionnement sans appliquer la taxation unitaire. La taxation d'apportionnement correspond donc à une nouvelle répartition des droits à taxer par rapport au système actuel de taxation territoriale largement répandue. Dans la taxation territoriale, le droit à taxer une entreprise sur ses bénéfices revient essentiellement aux pays où les profits sont localisés⁽⁴⁾. Dans le système unitaire avec apportionnement, le droit à taxer d'un pays est défini en fonction des indicateurs d'activité.

Ce régime fiscal peut s'appuyer sur différents facteurs de répartition et avec différentes pondérations. Avec la formule la plus simple, entièrement fondée sur les ventes, une entreprise qui réaliserait 25 % de ses ventes dans un pays A et 75 % dans un pays B payerait 25 % de ses impôts mondiaux dans le pays A (au taux du pays A) et 75 % de ses impôts dans le pays B (au taux du pays B). Cependant, d'autres formules peuvent être utilisées pour refléter plusieurs dimensions de l'activité économique. À titre d'exemple, la formule dite de Massachusetts accorde une importance égale aux ventes, à l'emploi et au capital détenu par une entreprise. C'est également la formule retenue par la Commission européenne dans sa proposition d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (proposition ACCIS). La taxe perçue par les autorités fiscales de la juridiction i au titre de l'activité d'une entreprise redevable d'impôt sur les bénéfices totaux en i s'écrit alors :

$$\text{Taxe}_i = T_i \Pi^{\text{total}} \left(\frac{1}{3} (\text{emploi}_i) + \frac{1}{3} (\text{ventes}_i) + \frac{1}{3} (\text{capital}_i) \right)$$

Avec T_i , le taux de taxation statutaire de la juridiction i . Il est important de noter que les trois facteurs d'allocation restent à être définis précisément afin de limiter les comportements d'optimisation (voir Wiener, 2005 pour une description de la définition de ces facteurs).

À ce système simple de taxation des profits, peuvent s'ajouter certaines règles d'anti-abus visant à préciser le lien (« nexus ») entre une entreprise et les juridictions dans lesquelles elle exerce une activité économique. En effet, certaines entreprises ne sont pas taxées par une juridiction bien qu'y exerçant une activité économique. Avec une taxation unitaire mise en place dans un cadre intra-national, c'est le cas des exportations ou encore celui de bénéfices provenant de ventes destinées à l'État fédéral : dans ces deux cas, le revenu généré par l'activité économique l'est hors du système d'apportionnement. C'est aussi le cas quand l'entreprise n'est pas taxable dans cette juridiction (Walczak, 2019). Ces cas de figure créent un revenu taxé nulle part (« *nowhere income* ») qu'il convient de réallouer aux juridictions exerçant un droit à taxer sur cette entreprise. On distingue classiquement deux manières de reverser ces profits non taxés : soit en additionnant les revenus non taxés aux revenus des juridictions ayant des droits à taxer (« *throwback rule* »), soit en retirant ces revenus des profits mondiaux (« *throwout rule* »). Avec chacune de ses manières, cette réallocation a pour effet mécanique d'augmenter les parts de droit à taxer des juridictions avec lesquelles l'entreprise a un lien.

Lorsque la mise en place d'un tel système n'est pas commune à l'ensemble des juridictions du monde, les pays mettant en place une taxation unitaire doivent formuler la manière dont sont traitées les opérations en dehors du système. Cela signifie que les entreprises confrontées à plusieurs systèmes de taxation différents doivent maintenir une comptabilité adaptée aux deux systèmes⁽⁵⁾. De plus, les caractéristiques d'un système de taxation, notamment sa robustesse ou non aux pratiques d'évitement fiscal seront restreintes à l'intérieur du

(4) Dans le cadre des règles sur les sociétés étrangères contrôlées (*Controlled Foreign Companies rules* ou *CFC rules*), le pays d'origine d'une entreprise possède des droits à taxer sur ses entreprises nationales.

(5) Les normes comptables IFRS (*International Financial Reporting Standards*) deviennent de plus en plus utilisées, mais les États-Unis continuent d'appliquer les GAAP (*Generally Accepted Accounting Principles*) qui diffèrent sur certains aspects. Par exemple, les normes de consolidation diffèrent entre ces deux systèmes.

périmètre d'application de ce système. C'est par exemple ce que note Weiner (2005) quant à l'utilisation des prix de transfert dans le cadre d'ACCIS⁽⁶⁾.

Si la répartition par tiers (formule de Massachusetts) était la plus courante parmi les États des États-Unis jusque dans les années 1990, c'est désormais la clef de répartition uniquement fondée sur les ventes qui est devenue la plus répandue aux USA (voir la section 3 et le graphique 1 pour plus de précisions). La coexistence de formules diverses crée des risques de double taxation ou de double non-taxation⁽⁷⁾. Dans le cas d'un État fédéral, l'existence d'institutions centrales peut pallier ces problèmes. Dans le cas international, la coexistence de formules différentes pose en dernière instance la question de la gouvernance de ces règles et du règlement des différends. À l'inverse, l'application d'une seule et même règle pour tous les États pose des problèmes d'équité puisque les intérêts des pays quant au choix de formules d'apportionnement dépendent largement de la structure de leur économie. En effet, il n'y a pas de raison *a priori* de privilégier une formule par rapport à une autre pour en faire une règle commune à tous. Les études portant sur l'expérience américaine sont à ce titre intéressantes pour apprécier les effets potentiels de la mise en place d'une taxation unitaire au niveau continental voire mondial bien qu'ayant une validité externe limitée. Le projet le plus avancé dans cette direction est la proposition ACCIS au niveau européen.

L'Assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) a été relancée en 2011 par la Commission européenne après une première initiative dans ce sens au début des années 2000. Elle vise tout d'abord à harmoniser les bases taxables au sein de l'Union européenne (assiette commune) : comme pour les États-Unis, les profits des groupes présents dans plusieurs pays européens seraient alors calculés séparément mais avec des règles communes. Ensuite, ces profits, consolidés au niveau de la maison-mère, seraient alloués entre les pays où opère l'entreprise multinationale sur la base des trois facteurs mentionnés plus haut – emploi, capital et ventes – et taxés à chacun des taux nationaux d'impôt sur les bénéficiaires. Au niveau mondial, le passage à une taxation unitaire des entreprises par formule d'apportionnement est également proposé sous d'autres modalités par des personnalités du monde académique, juristes ou économistes, ainsi que par une partie de la société civile (voir Avi-Yonah et Clausing, 2007 et Zucman, 2018).

2. Avantages et inconvénients théoriques de la taxation unitaire

Simple conceptuellement, les formules de taxation unitaire sont également vues comme moins coûteuses à administrer pour les autorités fiscales et pour les entreprises qui y sont soumises. En effet, la simplicité d'une règle peut être un objectif en soi tant elle permet aux administrations fiscales comme aux entreprises de réduire les coûts de mise en conformité⁽⁸⁾. Cette simplicité est particulièrement importante pour les autorités fiscales disposant d'un savoir-faire et de moyens limités, comme dans certains pays en développements⁽⁹⁾. Par ailleurs, si elles s'appuient sur les facteurs de production pour taxer l'activité réelle des entreprises, les formules d'apportionnement ne partagent pas les défauts des impôts de production puisque cette technique de taxation s'applique au niveau du bénéfice du groupe, seules les entreprises profitables s'acquittent *in fine* de cet impôt. D'autre part, l'apportionnement ne consiste pas en tant que tel à taxer directement les facteurs

(6) À noter cependant que les États peuvent se doter de mesures anti-abus visant à réintégrer dans la formule d'apportionnement les ventes dans les territoires à basse fiscalité (en fonction d'une liste préétablie ou de critères définis par la loi). C'est le cas, par exemple, des États du Montana et de l'Oregon aux États-Unis.

(7) Un simple exemple d'une entreprise opérant dans deux États dont l'un opère avec une formule entièrement basée sur les ventes et l'autre avec une formule de Massachusetts peut générer de la double (non-)taxation.

(8) de Mooij et Liu (2018) montrent par exemple que l'introduction d'une régulation des prix de transfert dans un pays réduit de 11 % l'investissement des filiales des entreprises multinationales dans ce pays, au détriment des autres pays.

(9) Des évidences empiriques montrent que les pays en développement sont plus vulnérables à l'évitement fiscal des multinationales que les pays développés ; voir Johannesen, Tørsløv et Wier (2019).

de production de l'entreprise, au contraire des impôts de production qui peuvent engendrer des distorsions, des effets de cascades et conduire à des processus de production moins productifs (Trannoy et Martin, 2019).

La taxation unitaire est perçue comme plus robuste aux stratégies d'évitement fiscal et plus fidèle à l'activité réelle des groupes multinationaux. Cette intuition, on le verra, dépend largement des facteurs d'apportionnement utilisés. Notons que les formules d'apportionnement discutées ici sont généralement appliquées aux secteurs manufacturiers et de la vente. Il existe en général des formules spécifiques aux autres secteurs correspondant mieux à leur activité (c'est le cas des entreprises du transport ou des entreprises financières par exemple)⁽¹⁰⁾. L'incitation pour les entreprises multinationales à déplacer de profits dans des juridictions à bas taux de taxation (« *profit shifting* ») devrait disparaître lorsqu'une formule d'apportionnement est utilisée car ce n'est plus la localisation des profits qui détermine les droits à taxer les profits mais la localisation des facteurs présents dans la clé d'apportionnement. Une manipulation du profit serait toutefois possible *via* la manipulation des facteurs : à cet égard, Fleming *et al.* (2014) notent cependant une possibilité de manipulation du lieu d'enregistrement des ventes en présence d'un système de taxation unitaire, la manipulation des profits se traduit donc par une manipulation des facteurs.

D'un point de vue théorique, la comparaison entre la taxation unitaire et la comptabilité séparée n'est pourtant pas si favorable à la taxation par apportionnement. Gordon et Wilson (1986) remarquent que la consolidation induite par le système d'apportionnement peut pousser les entreprises à fusionner avec leurs concurrents à des fins fiscales⁽¹¹⁾ ou à internaliser la sous-traitance dans leurs entités légales situées dans les pays à basse fiscalité pour y grossir la part dans la production totale et ainsi minimiser la charge fiscale globale. En distinguant entre deux types de capital, *high-tech* et *low-tech*, Altshuler et Grubert (2010) montrent que comptabilité séparée et taxation unitaire engendrent des distorsions différentes sur l'activité économique des entreprises. En comptabilité séparée, les entreprises sont incitées à distordre leurs prix de ventes intra-groupe en premier lieu pour les produits les plus rentables et les plus différenciés (typiquement *high-tech*) dans les pays à basse fiscalité tandis que le système par apportionnement les pousse plus généralement à augmenter leur présence économique (emploi, propriété ou ventes) dans les pays à basse fiscalité et donc également à y localiser les produits intensifs en facteur de production, même à faible rentabilité (*low-tech*). Leur comparaison théorique montre qu'une fois pris en compte les comportements d'adaptation des entreprises, les recettes fiscales des États ne sont pas significativement supérieures avec un système de taxation par apportionnement.

Le nouveau cycle de négociation lancé dans le cadre de l'OCDE et du G20 est largement motivé par l'inadéquation des règles de taxation actuelles avec la digitalisation de l'économie. Les « plateformes du numérique » fonctionnent en effet sur des modèles économiques singuliers. On qualifie de biface le fonctionnement de ces plateformes pour lequel l'utilisateur et le consommateur final peuvent être distincts. Par exemple, la mise à disposition d'espace et de données à des fins publicitaires par les réseaux sociaux est destinée à des entreprises qui ne sont pas nécessairement situées dans les pays des utilisateurs bénéficiant gratuitement du produit. En considérant le modèle de rentabilité singulier de ces plateformes bifaces et un système de taxation unitaire avec apportionnement au prorata du nombre d'utilisateurs, Bloch et Demange (2018) retrouvent ces incitations inversées en régime de comptabilité séparée et en taxation unitaire. Dans le premier cas, les entreprises gonflent leur production dans les pays à haute fiscalité tout en utilisant les prix de transfert en direction des parties liées localisés dans un pays à basse fiscalité. Dans le second cas, les entreprises cherchent au contraire à augmenter la part de leurs ventes globales taxées dans le pays à basse fiscalité. À la marge, la taxation unitaire encourage les entreprises à vendre ou à se développer (nombre

(10) Dans ce cadre, il devient important également de définir très précisément les règles d'apportionnement pour les entreprises multisectorielles.

(11) Pour illustrer cet exemple Gordon et Wilson emploient l'exemple suivant : une entreprise A atteint son seuil de rentabilité dans un pays sans impôts sur les sociétés et une entreprise B atteint son seuil de rentabilité après impôt dans un pays avec impôts sur les sociétés. Si A et B fusionnent, bien que tous les profits économiques soient réalisés dans le pays avec un impôt sur les sociétés, seule la moitié de ces profits sont attribués à ce pays. La fusion a donc permis de réduire la taxation des profits économiques.

d'utilisateurs) davantage dans les pays à basse fiscalité. Dans leur exercice, les auteurs font toutefois l'hypothèse de l'immobilité des consommateurs (et donc des ventes) ce qui est contredit par les stratégies d'enregistrement artificielles des ventes ou des contrats de publicité observés pour certaines multinationales.

La taxation unitaire n'est en effet pas entièrement immune à l'évitement fiscal. Dans le cas américain, un rapport de l'*Institute of Taxation and Economic Policy* (ITEP) pointe d'ailleurs l'importance de l'évitement fiscal à l'échelle des États (Davis, Gardner, McIntyre et Phillips, 2017). Les ventes peuvent être manipulées en étant enregistrées artificiellement dans des plateformes *ad hoc*, typiquement localisées dans des paradis fiscaux. Ces techniques limitent donc en théorie la capacité de la taxation unitaire de rétablir la corrélation entre fiscalité et activité réelle des groupes multinationaux⁽¹²⁾. Comme noté par Auerbach *et al.* (2017), la définition de la destination des ventes n'est pas triviale, en particulier pour les services intangibles et le e-commerce et nécessite d'être bien encadré dès lors que la base taxable dépend des ventes finales. En outre, l'efficacité de ce régime de taxation dépend largement de la manière dont la consolidation des profits est établie comptablement et juridiquement. L'utilisation par une entreprise d'un revendeur indépendant localisé dans un paradis fiscal et dont les prix seraient définis à l'avance, permettrait à cette entreprise de réaliser indirectement toutes ses ventes dans un paradis fiscal, puis de laisser au revendeur « indépendant » le soin de distribuer les produits au reste du monde. En pareille situation, les ventes finales devraient en théorie être consolidées aux ventes globales de l'entreprise (« look-through rules »), mais la possibilité d'imposer de telles règles reste discutée. Dans leur proposition de réforme du système fiscal international, Avi-Yonah et Clausing (2007), soutiennent que de tels mécanismes pourraient efficacement être mis en place contrairement à Fleming *et al.* (2014) qui perçoivent la vente par un distributeur indépendant difficile à encadrer dans un système d'apportionnement. L'importance d'une consolidation claire est également mise en lumière par Dyreng, Lindsey et Thornock (2013) qui montrent la plus grande difficulté des entreprises à manipuler leurs résultats dans les États appliquant la taxation unitaire que les États ne l'appliquant pas au sein même d'un système d'apportionnement. Klassen et Shackelford (1998) soulignent par ailleurs que les entreprises utilisent l'absence de throwback rules dans certains États américains pour localiser leurs ventes dans des juridictions avec une taxation plus faible. Cet exemple montre bien que l'absence d'harmonisation entre les États facilite l'évitement fiscal.

Quels sont par ailleurs les effets du régime fiscal (comptabilité séparée ou taxation unitaire) sur la concurrence fiscale ? Une analyse empirique de l'expérience de taxation unitaire américaine permet d'étudier les réactions des entreprises aux changements de taux, déterminantes pour le choix du niveau de taxation décidé par les États.

3. Attractivité et recettes fiscales : tirer les leçons de l'expérience nord-américaine

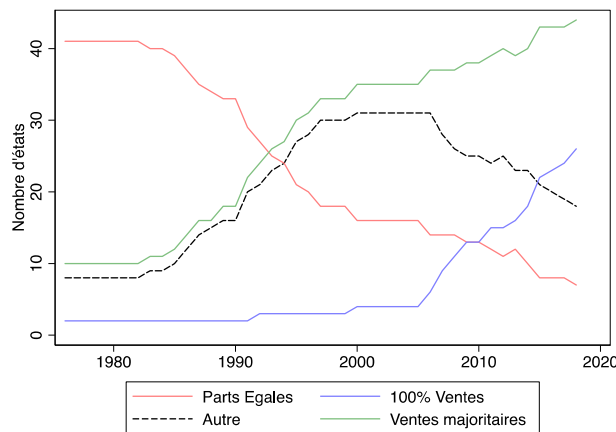
Des formules d'apportionnement sont appliquées au niveau des États pour les entreprises américaines implantées ou ayant une activité économique significative dans plus d'un État des États-Unis. Les modalités de taxation (niveau d'impôt sur les sociétés, formules d'apportionnement, règles spécifiques comme *nexus* ou *throwback rules*) ne sont pas uniformes entre les différents États des États-Unis. Le taux d'IS le plus haut est trouvé à 12 % dans l'Iowa⁽¹³⁾ alors qu'il est à 0 % dans le Dakota du Sud, le Nevada, le Wyoming, le Texas et à Washington (Pomerleau, 2018). En 2018, seuls 24 États possèdent des *throwback rules* et 3 possèdent des *throwout rules*.

(12) Par exemple, les techniques de « *contract manufacturing* » permettent à une filiale typiquement localisée dans les paradis fiscaux de détenir le contrat entre les usines et les revendeurs, de sorte que la transaction est artificiellement enregistrée dans le paradis fiscal.

(13) Exception faite de l'Ohio où l'impôt sur les sociétés prend la forme d'une taxe sur les revenus bruts (*Commercial Activity Tax*, CAT) dont le taux est de 26 %.

En exploitant les variations géographiques et temporelles des niveaux de taxe sur les bénéfices, des formules d'apportionnement ainsi que des règles spécifiques adossées à ces formules, plusieurs études ont documenté les déterminants des choix de localisation et d'investissement des entreprises. En étendant les données utilisées par Giroud et Rauh (2019) et en les prolongeant jusqu'en 2018, nous présentons ici l'évolution des formules d'apportionnement aux États-Unis. Le graphique 1 présente l'évolution du nombre d'États opérant avec une formule également pondérée sur les ventes, l'emploi et le capital (courbe rouge), uniquement sur les ventes (courbe bleue) et les autres. La courbe grise indique le nombre d'États ayant adopté une formule dans laquelle les ventes sont le facteur majoritaire.

Graphique 1. Évolution des formules d'apportionnement aux États-Unis

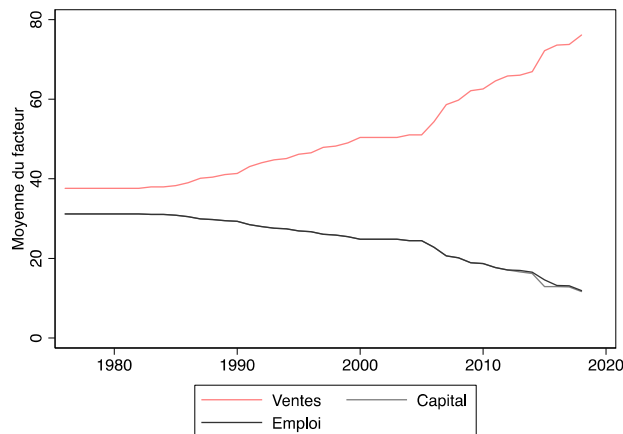


Sources : Calculs des auteurs d'après données Giroud et Rauch (2019) et Tax Foundation.

Le premier constat est celui de la forte hétérogénéité des formules d'apportionnement. Comme mentionné plus haut, le manque de coordination entre les États peut être source de double taxation ou de double non-taxation. Seule une situation où tous les pays adopteraient la même formule garantirait une taxation unique. Au niveau international où les pays possèdent des économies très différentes, il serait particulièrement difficile de trouver un consensus sur les facteurs économiques et les pondérations à intégrer dans une formule unique au risque de créer des gagnants et des perdants.

Le second constat est celui de la relative montée en puissance des pondérations fondées sur les ventes. En effet, la plupart des formules différentes de celle avec une pondération égale entre chaque facteur ou de celle à 100 % sur les ventes privilégient les ventes comme facteur principal. Le graphique 2 illustre l'évolution de la pondération moyenne des ventes (courbe rouge), de l'emploi (courbe noire) et du capital (courbe grise). Un simple argument théorique pour expliquer cette tendance est que la pondération par les ventes permet de décorrélérer l'attractivité d'un État pour localiser des filiales et son taux de taxation. En effet dans le cadre d'une formule d'allocation uniquement basée sur les ventes, le taux de taxation ne devrait pas influencer le lieu de localisation car les taxes seraient payées en fonction du lieu de vente et non du lieu de production.

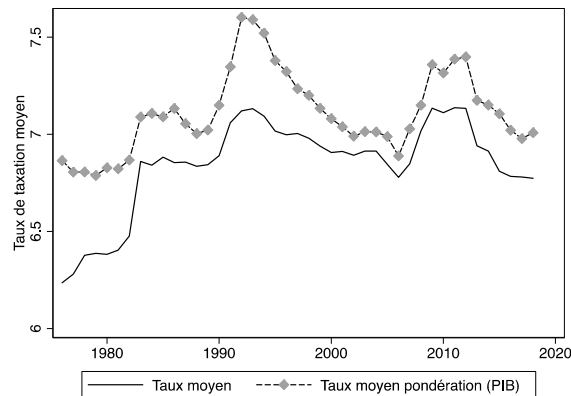
Graphique 2. Évolution de la pondération moyenne des ventes, emploi et capital



Sources : Calculs des auteurs d'après données Giroud et Rauch (2019) et Tax Foundation.

Le graphique 3 montre que le taux de taxation moyen est relativement stable sur la période, avec une légère augmentation au cours du temps. Cela suggère que la compétition fiscale est moins forte au sein des États des États-Unis qu'à l'international. Cela pourrait également s'expliquer par l'augmentation de la part des ventes dans les facteurs d'apportionnement, réduisant ainsi les incitations à la concurrence fiscale par la baisse des taux. Ce graphique retrace également le taux de taxe moyen pondéré par le PIB des États : les États avec un PIB plus important ont en moyenne des taux de taxation plus élevés. Ce résultat peut être interprété au regard de la littérature sur la compétition fiscale (internationale) qui montre qu'en présence de juridictions hétérogènes les plus grands États fixent des taux de taxation plus élevés (voir Keen et Konrad, 2013).

Graphique 3. Évolution du taux moyen d'impôt sur les sociétés des États des États-Unis



Sources : Calculs des auteurs d'après données Giroud et Rauch (2019) et Tax Foundation.

Clausing (2016) suggère que le modèle américain de taxation des entreprises peut servir de modèle pour limiter la compétition fiscale internationale. En étudiant les variations des règles de taxation des entreprises aux États-Unis entre 1982 et 2002, elle trouve que l'activité économique (emploi, investissement et ventes) n'est pas sensible aux choix fiscaux des États. En revanche, cette étude met en avant des effets significatifs des modalités de taxation (choix de formule d'apportionnement, niveau de taxe et règles d'anti-abus) sur les recettes fiscales des États. En particulier, les recettes fiscales liées à la taxation des entreprises sont plus

importantes dans les États aux faibles pondérations sur les ventes et dans les États ayant adopté des règles de *throwback*, un résultat également mis en avant par Gupta *et al.* (2009).

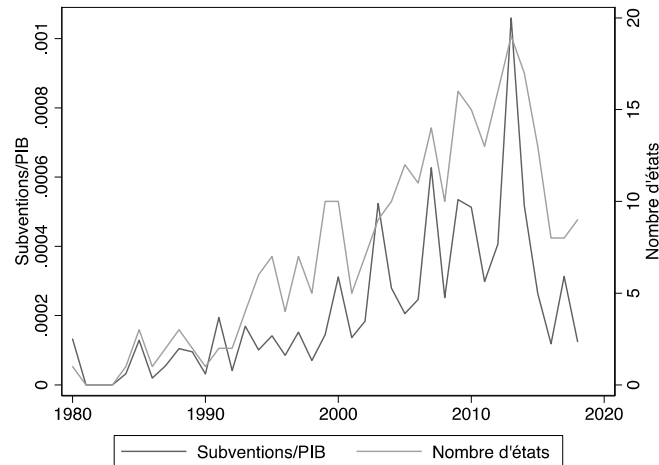
Distinguant les C-corporations (soumises à l'impôt sur les bénéfices) et les S-corporations (soumises au droit fiscal des particuliers) entre 1977 et 2011, Giroud et Rauh (2019) trouvent cependant que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés réagissent aux variations de taux de taxe en ajustant le nombre d'établissements et le nombre d'employés dans leurs différents États où elles exercent une activité. Une augmentation d'un point de pourcentage du niveau de taxe est associée à une réduction de 0,5 % d'établissements. Cette perte d'activité se fait au profit des autres États qui voient alors le nombre d'établissements augmenter de près de 0,25 %. Le système américain de taxation unitaire ne met donc pas fin à la compétition fiscale.

Cependant, les auteurs montrent que ces élasticités sont d'autant moins importantes que la pondération associée aux ventes dans la formule d'apportionnement est haute, confirmant l'intuition théorique exposée plus tôt. Pour les États pour lesquels les profits globaux ne sont alloués qu'au prorata des ventes, un point de pourcentage d'augmentation du taux de taxe est associé à une baisse de 0,21 % du nombre d'établissements contre 0,67 % lorsque la pondération sur les ventes passe à un tiers. Ce constat est partagé par Chow *et al.* (2017) quant aux effets des formules d'apportionnement sur la localisation des sièges sociaux et s'explique intuitivement : toute hausse de la pondération sur les ventes limite la charge fiscale liée au capital ou à l'emploi d'une entreprise dans une localisation donnée et limite donc ces incitations de réagir aux variations de fiscalité. En revanche, Giroud et Rauh (2019) montrent que ces différences de l'élasticité de l'activité économique aux taux de taxe entre les différentes formules d'apportionnement se dissipent avec la mise en place de *throwback rules*.

Il convient de noter la substituabilité entre niveaux de taxation et niveau de subvention. Chow *et al.* (2017) montrent en effet que les maison-mères réagissent également aux subventions accordées par les États. S'ils trouvent que la baisse d'un point d'IS est associée à une réduction de 21 % de la probabilité qu'une maison-mère se délocalise, ils trouvent que cette probabilité de délocalisation baisse significativement lorsqu'une entreprise reçoit des crédits d'impôts ou d'autres formes de subvention. Ossa (2018) et Slattery (2019) mettent en évidence les effets importants des subventions d'entreprises au niveau local sur la localisation des entreprises aux États-Unis. Slattery (2019) trouve qu'en l'absence de subventions, 68 % des entreprises se seraient localisées dans un autre État. Ces deux papiers mettent en lumière le fait que les États entrent dans une forme de compétition à la subvention.

Ce phénomène de subventions massives accordées de manière discrétionnaire aux entreprises est parfois qualifié de « *mega-deals* ». Ils sont recensés par Mattera *et al.* (2013). Le graphique 4 retrace l'évolution de la somme totale des *mega-deals* depuis le milieu des années 1970. On observe premièrement que le montant varie beaucoup d'année en année. Cela est dû à la taille importante de ces subventions et au fait qu'elles soient allouées pour plusieurs années. On observe également une croissance importante des subventions en part du PIB à partir des années 2000 : elle tient tant à une augmentation du niveau des subventions accordées qu'à une augmentation du nombre d'États accordant des subventions.

Graphique 4. Évolution des « mega-deals » aux États-Unis

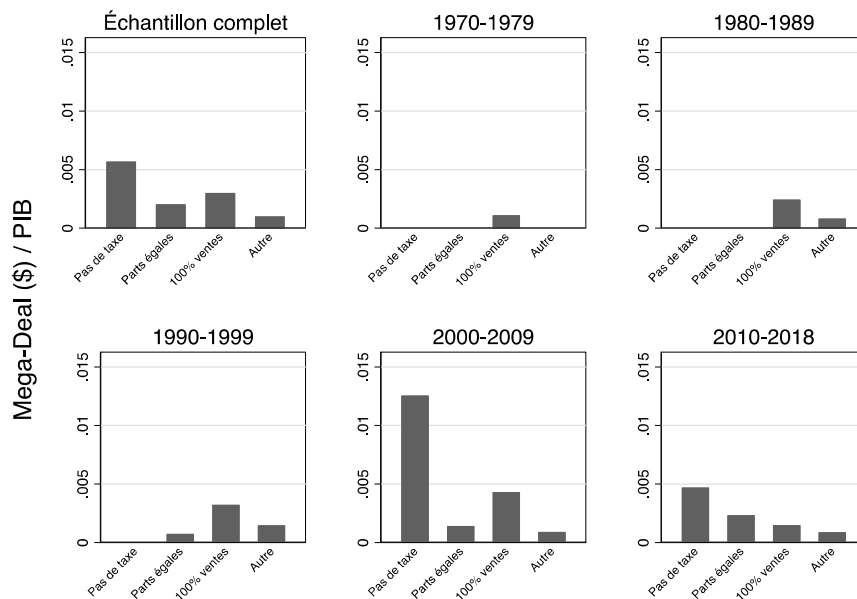


Source : Calculs des auteurs à partir des données Mattera et al. (2013).

Dans le graphique 5, nous analysons les subventions en proportion du PIB versé par chaque État en fonction du mode d'apportionnement choisi par cet État. Nous trouvons que les États n'ayant pas de taxation locale et les États ayant une formule uniquement basée sur les ventes ont en moyenne de plus fortes subventions que les autres États. Ces États pour lesquels le taux de taxe n'est plus un instrument de compétition fiscale possible semblent donc se reporter sur un autre instrument avec l'octroi de subventions massives. De 1970 à 1999, les États qui distribuent le plus de subventions sous la forme de *mega-deals* sont ceux qui ont adopté une taxation uniquement basée sur le lieu de vente. À partir des années 2000, ils continuent à distribuer des subventions mais les États n'ayant pas de taxation locale des entreprises semblent également utiliser massivement ces *mega-deals* afin d'attirer les entreprises.

Ainsi, Si la compétition fiscale sur les taux est limitée dans un système d'apportionnement, un autre risque semble émerger : la concurrence fiscale peut se transformer en concurrence aux subventions.

Graphique 5. « Mega-deal » rapporté au PIB



Source : Calculs des auteurs à partir des données Mattera et al. (2013).

À la différence des États-Unis, le Canada prévoit un traitement fiscal différencié pour les groupes d'entreprises non intégrés et les groupes qui incorporent leurs filiales. Seuls les seconds sont soumis à une taxation unitaire, dont la formule repose sur les ventes et l'emploi. Mintz et Smart (2004) exploitent cette particularité pour tester la sensibilité de la base taxable aux variations de taux entre 1986 et 1999 et trouvent que les entreprises réagissent deux fois moins fortement aux changements de fiscalité lorsqu'ils sont soumis à la taxation unitaire.

On peut conclure de ces différentes études que la concurrence fiscale persiste mais est atténuée par la taxation unitaire. En outre, la littérature empirique sur les États-Unis semble mettre en avant deux effets contraires concernant la pondération sur les ventes : d'un côté les fortes pondérations sur les ventes sont associées à une moindre élasticité de l'activité économique aux taux de taxe et d'un autre côté à de moindres recettes fiscales toutes choses égales par ailleurs. Si les ventes n'étaient pas manipulables, l'apportionnement au prorata exclusif des ventes pourrait être considéré comme une manière efficace pour les gouvernements de se prémunir contre la compétition fiscale excessive en garantissant une base de recettes fiscales minimale.

Conclusion

Se fondant sur l'expérience nord-américaine de taxation unitaire des profits, ce *Focus* permet donc de lister les questions importantes qui se poseraient si un tel système devait être généralisé à la taxation internationale :

- d'abord, la revue de la littérature tend à montrer que la taxation par apportionnement n'est pas immune à l'évitement fiscal et qu'il convient d'y adosser des règles anti-abus et de consolidation pour éviter le problème de manipulation des ventes. Pour que celles-ci soient efficaces, une harmonisation poussée entre les États qui mettent en place la taxation unitaire est essentielle. Dans le cas contraire, il est très probable que des effets de fuite apparaissent en direction des États les moins régulés ;
- ensuite, la compétition fiscale serait atténuée par la mise en place d'une taxation unitaire, mais cela ne signifie pas qu'elle serait supprimée, et ce d'autant plus que la prédominance de la taxation sur les ventes aux États-Unis n'a pas empêché la compétition à la subvention de se développer à partir des années 2000 ;
- enfin, il faut rappeler que le Canada et les États-Unis sont des fédérations qui possèdent des institutions fédérales de coordination, dont les pouvoirs et prérogatives sont établis constitutionnellement. Les institutions internationales telles que l'OCDE ne disposent pas des mêmes moyens pour faire fonctionner les règles fiscales internationales et la coordination fiscale entre États souverains est de fait bilatérale. Le renforcement de la coordination au niveau mondial peut passer par la signature de conventions plurilatérales ou par l'harmonisation des conventions bilatérales comme y pousse l'OCDE, mais demeure une voie plus fragile.

Références bibliographiques

- Altshuler R. et H. Grubert (2010) : « Fixing the System: An Analysis of Alternative Proposals for the Reform of International Tax », *National Tax Journal*, vol. 66, n° 3, septembre.
- Auerbach A.J., M.P. Devereux, M. Keen, J. Vella (2017) : « International Tax Planning under Destination-Based Cash-Flow Tax », *National Tax Journal*, vol. 70, n° 4, pp. 788-802.
- Avi-Yonah R.S. et K.A. Clausing (2007) : « Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A Proposal to Adopt Formulary Apportionment », *Brookings Institution's Discussion Paper*, n° 2007-08.
- Bloch F. et G. Demange (2018) : *Profit-Sharing Rules and Taxation of Multinational Two-Sided Platforms*, Mimeo PSE.
- Chow T.K., S. Huang, K.J. Klassen et J. Ng (2017) : « The Real Effect of State Corporate Tax Rate Changes: Evidence from Corporate Headquarters Relocation », *School of Accountancy Research Paper Series*, vol. 5, n° 1, Working Paper n° 2017-59.
- Clausing K.A. (2016) : « The US State Experience Under Formulary Apportionment: Are There Lessons for International Reform? », *National Tax Journal*, vol. 2, n° 69, pp. 353-396, juin.
- Davis A.R., Gardner M., R. McIntyre et R. Phillips (2017) : *3 Percent and Dropping. State Corporate Tax Avoidance in the Fortune 500 2008 to 2015*, Institute on Taxation and Economic Policy Report, avril.
- de Mooij R. et L. Liu (2018) : « At a Cost: The Real Effects of Transfer Pricing Regulations », *IMF Working Paper*, n° 18/69.
- Dyreg S., B. Lindsey et J. Thornock (2013) : « Exploring the Role Delaware Plays as Domestic Tax Haven », *Journal of Financial Economics*, vol. 108, pp. 751-772.
- Fleming J.C., R.J. Peroni et S.E. Shay (2014) : « Formulary Apportionment in the US International Income Tax System: Putting Lipstick on a Pig? », *Michigan Journal of International Law*, vol. 36, n° 1.
- Giroud X. et J. Rauh (2019) : « State Taxation and the Reallocation of Business Activity: Evidence from Establishment-Level Data », *Journal of Political Economy*, vol. 127, n° 3, juin.
- Gordon R. et J.D. Wilson (1986) : « An Examination of Multijurisdictional Corporate Income Taxation Under Formula Apportionment », *Econometrica*, vol. 54, n° 6, novembre.
- Gupta S., J. Moore, J. Gramlich et M.A. Hofmann (2009) : « Empirical Evidence on the Revenue Effects of State Corporate Income Tax Policies », *National Tax Journal*, vol. 2, n° 62, pp. 237-267.
- Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT) (2018) : *A Roadmap to Improve Rules for Taxing Multinationals*, ICRICT Report.

Johannesen N., T. Tørsløv et L. Wier (2019) : « Are Less Developed Countries More Exposed to Multinational Tax Avoidance? Method and Evidence from Micro-Data », *The World Bank Economic Review*, à paraître.

Keen M. et K.A Konrad (2013) : « The Theory of International Tax Competition and Coordination », in *Handbook of Public Economics*, vol. 5, Elsevier.

Klassen K.J. et D.A. Shackelford (1998) : « State and Provincial Corporate Tax Planning: Income Shifting and Sales Apportionment Factor Management », *Journal of Accounting and Economics*, vol. 25, n° 3, pp. 385-406.

Laffitte S. et F. Toubal (2019) : « A Fistful of Dollars? Foreign Sales Platforms and Profit Shifting in Tax Havens », *CEPII Working Paper*, n° 2019-02, janvier.

Martin P. et A. Trannoy (2019) : « Les impôts sur (ou contre) la production », *Les Notes du Conseil d'Analyse Économique*, n° 53, juin.

Mattera P., K. Tarczynska and G. LeRoy (2013) : *Megadeals: The Largest Economic Development Subsidy Packages Ever Awarded by State and Local Governments in the United-States*, Good Jobs First, juin.

Mintz J. et M. Smart (2004) : « Income Shifting, Investment, and Tax Competition: Theory and Evidence from Provincial Taxation in Canada », *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 6, pp. 1149-1168.

Ossa R. (2018) : « A Quantitative Analysis of Subsidy Competition in the US », *NBER Working Paper*, n° 20975.

Pomerleau K. (2018) : *The United States' Corporate Income Tax Rate is Now More in Line with Those Levied by Other Major Nations*, Tax Foundation, février.

Slattery C.R. (2019) : *Bidding for Firms: Subsidy Competition in the US*, Mimeo. Disponible sur <https://cailinslattery.com/research>

Walczak J. (2019) : « Throwback and Throwout Rules: A Primer », *Fiscal Fact*, Tax Foundation, n° 662, juillet.

Weiner J.W. (2005) : « Formulary Apportionment and Group Taxation in the European Union: Insights from the United States and Canada », *European Commission Taxation Papers*, Working Paper n° 8/2005.

Zucman G. (2018) : « Taxing Multinational Corporations in the 21st Century », *ECONFIP Research Brief*, septembre.