

LA CONCURRENCE FISCALE INTERNATIONALE : UN ENJEU DE JUSTICE MONDIALE

Coup d'œil sur : Rixen, Thomas. « Tax Competition and Inequality: The Case for Global Tax Governance », *Global Governance*, vol. 17, no 4, 2011, p. 447-468.

De nombreux enjeux dépassent les frontières des États et appellent des réponses globales : l'environnement, les droits humains, le commerce international. Selon le politologue Thomas Rixen, la fiscalité doit également être intégrée dans les discussions multilatérales au sein des organisations internationales, puisque les choix fiscaux nationaux ont des effets indirects significatifs sur les autres pays.

Dans un article de 2011, il démontre que la concurrence fiscale entre États crée des inégalités moralement inacceptables, tant à l'intérieur des pays qu'entre pays riches et pays pauvres. Il propose également une solution concrète pour réguler cette concurrence à l'échelle mondiale.

DE QUOI EST-IL QUESTION ?

La concurrence fiscale se définit comme le fait que des gouvernements indépendants adoptent leurs politiques fiscales de manière stratégique, en concevant leurs systèmes fiscaux pour attirer de nouveaux investissements et les bases d'imposition d'autres pays. Ces stratégies peuvent se refléter dans les taux d'imposition, les assiettes fiscales et l'application des lois fiscales.

Rixen distingue deux formes de compétition entre États. La première est la **compétition pour l'investissement direct étranger** : les gouvernements cherchent à attirer de vraies activités économiques comme des usines et des emplois. La deuxième, plus importante et plus méconnue, est la **compétition pour les profits sur papier**. Le droit fiscal international actuel permet aux entreprises de déplacer leurs profits comptables des pays à haute imposition vers les pays à faible imposition, sans déplacer leurs activités réelles.

Ce déplacement est facilité par deux techniques : la manipulation des prix de transfert¹ entre filiales d'un même groupe, et le choix de structures financières avantageuses comme le financement par dette plutôt que par capitaux propres. Une multinationale peut ainsi avoir ses usines en France, ses employés en Allemagne, mais déclarer ses profits aux îles Caïmans, bénéficiant des infrastructures et des services publics d'un pays sans y payer d'impôts.

Cette compétition virtuelle fonctionne si bien qu'elle rend la relocalisation physique inutile, et les indicateurs traditionnels de revenus fiscaux ne permettent pas d'en mesurer l'ampleur réelle.

COMMENT L'ANALYSE A-T-ELLE ÉTÉ EFFECTUÉE ?

Pour construire son argument, Rixen s'appuie sur une synthèse de la littérature économique existante. Sa démarche repose sur une critique de la position de certains chercheurs « optimistes », qui concluent qu'il n'y a pas de problème puisque les revenus fiscaux effectifs des pays industrialisés se maintiennent autour de 2,5 % du PIB malgré la chute des taux légaux d'imposition des sociétés de 50 % en 1975 à moins de 30 % en 2005.

Selon Rixen, les optimistes utilisent le mauvais indicateur. D'abord, les effets les plus graves touchent les pays en développement : en ne regardant que les revenus des pays riches, ils ratent une partie majeure du problème. Ensuite, dans les pays industrialisés, l'effet principal n'est pas une perte de revenus mais une transformation de la structure fiscale : le fardeau fiscal se déplace des grandes entreprises mobiles vers les PME et du capital vers le travail, sans que les revenus totaux ne changent significativement. Rixen propose donc d'analyser qui paie quoi, et ce qu'il se passe dans les pays en développement.

QUE RÉVÈLE LA RECHERCHE ?

Dans les pays développés, la concurrence fiscale n'a pas entraîné de perte significative de revenus parce que les baisses des taux d'imposition des sociétés ont été compensées par l'élargissement de l'assiette fiscale. Cette stabilité masque le fait que les multinationales, capables de déplacer leurs profits, échappent en partie à l'impôt, tandis que les PME nationales continuent de le payer pleinement. Les pays en développement, particulièrement dépendants de l'impôt des sociétés et exposés aux pressions des multinationales, n'ont pas réussi à maintenir leurs revenus fiscaux stables. Les pays africains ont enregistré une baisse de 20 % de leurs recettes entre le début des années 1990 et 2001, et les pertes annuelles totales des pays en développement sont estimées à 160 milliards de \$ US. Les paradis fiscaux tirent profit du système : sans attirer de véritable activité économique, leurs économies prospèrent grâce au secteur financier *offshore*. Selon les estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de Tax Justice Network, rapportées par Rixen, entre 5 000 et 11 500 milliards de \$ US sont cachés dans des paradis fiscaux.

En s'appuyant sur la théorie du contrat social, Rixen établit que les citoyens et les entreprises acceptent de payer des impôts en échange de biens publics. Or la concurrence fiscale permet aux multinationales de bénéficier des infrastructures et des services publics d'un pays sans y contribuer. Cette violation est injuste, peu importe la théorie de la justice adoptée. Pour remédier à ces inégalités, Rixen propose la taxation unitaire avec une formule de répartition (abrégée par UT+FA, pour *unitary taxation + formula apportionment*).

Cette solution s'attaque directement au fait que le système de comptabilité par entité séparée traite chaque filiale d'une multinationale comme une entreprise indépendante.

UT+FA repose sur trois principes. D'abord, les multinationales calculeraient leurs profits à l'échelle mondiale dans un rapport consolidé unique. Comme chaque filiale n'est plus traitée séparément, les prix de transfert disparaissent et ne peuvent être manipulés. Deuxièmement, ce profit mondial est réparti entre les pays où la multinationale opère réellement, selon une formule reflétant l'activité économique réelle, soit les actifs, les ventes et la masse salariale. Ainsi, une filiale composée d'une

boîte aux lettres et de quelques employés administratifs aux îles Caïmans se verrait attribuer une part négligeable des profits mondiaux. Troisièmement, chaque pays applique son propre taux d'imposition à la part qui lui revient : les gouvernements conservent leur souveraineté sur le taux.

Pour que ce système fonctionne, Rixen propose la création d'une organisation fiscale internationale opérant idéalement sous l'égide des Nations Unies, qui aurait des pouvoirs d'exécution et l'autorité de sanctionner les gouvernements qui ne respectent pas les mesures convenues. L'auteur souligne que sa proposition n'est pas utopique, puisque UT+FA est déjà utilisée au Canada et aux États-Unis pour répartir les profits des entreprises qui opèrent dans plusieurs provinces ou États.

ET PUIS MAINTENANT ?

Quinze ans plus tard, la mise en œuvre de l'impôt minimum mondial, élaboré sous l'égide de l'OCDE et du G20, soulève des débats sur certains des principes sous-jacents à la taxation unitaire. Cet impôt vise à assurer que les bénéfices des grandes multinationales soient assujettis à un taux minimal de 15 %, peu importe la localisation de leurs activités. L'une de ses règles, la Règle relative aux profits insuffisamment imposés (RPII), répartit un impôt complémentaire entre différentes juridictions en fonction des employés et des actifs tangibles du groupe.

La question de la gouvernance fiscale internationale demeure également d'actualité, dans un contexte où l'OCDE s'est affirmée comme un acteur clé en matière de fiscalité. En parallèle, une Convention-cadre des Nations Unies sur la coopération fiscale internationale fait l'objet de négociations, ouvrant une autre voie et une participation renforcée aux pays en développement. D'ailleurs, lors de la cinquième session de négociations, la taxation unitaire avec répartition formulée figurait parmi les réformes défendues par des représentants de la société civile.

par Lyna Allouane et Gabriella Sobodker

¹ Un prix de transfert est le prix facturé par une société pour des biens, des services ou des biens incorporels vendus à une filiale ou à une autre société liée. Lors d'opérations transfrontalières, les prix de transfert sont encadrés par des règles et doivent refléter les prix qui auraient été déterminés par des parties indépendantes. Voir Chaire en fiscalité et en finances publiques, Lexique, en ligne : <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/outils-ressources/lexique/> (page consultée le 21 avril 2026).