



Taxer les multinationales à l'ère du retour de l'unilatéralisme

Alessandro Ferrari, Sébastien Laffitte, Mathieu Parenti & Farid Toubal*

La mondialisation de l'économie et l'absence de cadre d'imposition commun permet aux entreprises multinationales de localiser artificiellement leurs profits dans des juridictions à faible imposition, ce qui réduit les recettes publiques et alimente les tensions internationales. Depuis 15 ans, une dynamique multilatérale s'était mise en place, faisant espérer une régulation de l'imposition des entreprises multinationales à l'échelle globale. Le retour récent à des politiques unilatérales met en péril la construction de ce nouvel équilibre.

■ Introduction

Depuis le milieu des années 2010, l'ordre économique international est marqué par un retour progressif des politiques unilatérales, en rupture avec la dynamique multilatérale qui a dominé les décennies précédentes¹. La régulation des entreprises multinationales, en particulier de leur fiscalité, s'inscrit pleinement dans cette évolution, tant elle apparaît comme un déterminant clé de la souveraineté économique des États dans une économie mondialisée. En permettant à ces entreprises de localiser artificiellement leurs profits dans des juridictions à faible imposition, en générant artificiellement des transactions ou en manipulant leur montant, leurs stratégies fiscales faussent les soldes commerciaux, réduisent les recettes publiques et alimentent les tensions commerciales.

En matière de fiscalité internationale, le début du XXI^e siècle a marqué un tournant vers une régulation multilatérale, motivée par la prise de conscience que le système décentralisé en vigueur depuis les années 1920 favorisait massivement l'évitement fiscal. Cette prise de conscience s'est accentuée après la crise financière de 2008, à la suite de laquelle les États ont cherché à mobiliser de nouvelles ressources fiscales. En réponse, l'OCDE et le G20 ont proposé en 2019 une réforme multilatérale : l'instauration d'une imposition minimale des multinationales, connue sous le nom de Pilier 2 (voir encadré 1). Cette réforme vise à garantir un niveau

de taxation effectif des bénéficiaires, indépendamment de leur localisation comptable, afin de contenir l'érosion des bases fiscales. Ce besoin s'explique par la mondialisation rapide des économies et la structuration des juridictions à faible imposition à la fin du XX^e siècle, qui ont comprimé les recettes publiques et contraint les gouvernements soit à accroître leur endettement, soit à renforcer l'imposition sur des assiettes moins mobiles, au risque de tensions sociales et politiques accrues².

La mise en œuvre de la réforme demeure toutefois incomplète, et son efficacité se trouve fragilisée par deux dynamiques. La première concerne l'extension progressive des exemptions, qui réduisent la portée effective du taux minimum. Des dispositifs tels que l'exemption fondée sur la substance – excluant de l'assiette les bénéficiaires liés à une activité réelle, mesurée par le capital et l'emploi – ou les crédits d'impôt remboursables (*qualified refundable tax credits*, QRTC) permettent à certaines entreprises de ramener leur taux effectif sous le seuil de 15 %, dès lors que les profits sont comptabilisés comme relevant d'une activité productive.

La deuxième limite est d'ordre politique. Si les pays de l'Union européenne ont entamé la mise en œuvre du Pilier 2 en 2024, plusieurs États majeurs restent en dehors du dispositif, signalant un retour des politiques unilatérales. En janvier 2025, les États-Unis ont annoncé la suspension de leur participation à l'accord³. L'administration Trump rejette le principe d'imposition extraterritoriale inscrit au cœur de l'architecture du Pilier 2, qui

* Alessandro Ferrari est professeur assistant au Département d'économie de l'université Pompeu Fabra, professeur affilié à la Barcelona School of Economics et chercheur affilié au CEPR. Sébastien Laffitte est professeur assistant au THEMA (université de Paris Cergy) et chercheur à l'EU Tax Observatory. Mathieu Parenti est professeur à l'École d'économie de Paris et directeur du programme « Nouveaux modèles quantitatifs du commerce international » à l'i-MIP. Farid Toubal est conseiller scientifique au CEPII et professeur de Sciences économiques à l'université de Paris-Dauphine - PSL.

1. Aiyar, S., Chen, J., Ebeke, C. H., Garcia-Saltos, R., Gudmundsson, T., Ilyina, A., Kangur, A., Kunaratkul, T., Rodriguez, S.L., Ruta, M., Schulze, T., Soderberg, G. & Trevino, J. P. (2023). *Geo-economic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. *International Monetary Fund*.

2. Egger, P. H., Nigai, S. & Strecker, N. M. (2019). The Taxing Deed of Globalization. *American Economic Review*, 109(2), pp. 353-390. Voir également, Laffitte, S. (2024). *The Market for Tax Havens*. *EU Tax Observatory Working Paper*, n° 22, mars.

3. Il est important de noter que jusqu'à présent le dispositif n'avait pas été voté par les États-Unis. Ainsi cette annonce marque surtout les velléités unilatérales de l'administration états-unienne plutôt qu'un véritable changement légal.

Encadré 1 – Fonctionnement général des règles du Pilier 2

Le Pilier 2 de l'OCDE, à travers le modèle GloBE, vise à garantir que les grandes entreprises multinationales soient soumises à un impôt effectif minimum de 15 % dans chaque pays où elles opèrent. Il fonctionne selon les principes suivants.

1. Calcul du taux effectif d'imposition (ETR)

Dans chaque juridiction, on calcule le taux effectif d'imposition (ETR) de chaque entité du groupe. Si ce taux est inférieur à 15 %, un impôt complémentaire est dû.

2. Assiette de l'impôt complémentaire

L'impôt complémentaire s'applique aux bénéficiaires dits « excessifs », c'est-à-dire au revenu GloBE diminué d'un montant lié aux charges de personnel et aux actifs corporels. Le revenu GloBE correspond au résultat comptable d'une entité, ajusté selon des règles communes définies par l'OCDE pour établir une base fiscale harmonisée.

3. La QDMTT (impôt minimum domestique qualifié)

Un pays peut adopter une règle nationale d'impôt minimum (QDMTT) conforme aux standards GloBE. Elle permet de prélever localement l'impôt complémentaire, réduisant ainsi l'intervention des règles internationales. La QDMTT peut aussi s'appliquer à des groupes purement domestiques.

4. Règles internationales : IIR et UTPR

- L'IIR (Income Inclusion Rule) impose l'impôt complémentaire au niveau de l'entité mère, sur les bénéficiaires faiblement imposés de ses filiales.
- L'UTPR (Under-Taxed Profits Rule) s'applique si l'IIR ne peut pas être utilisée. Elle permet aux pays de localisation des filiales de collecter l'impôt minimum en fonction des effectifs et actifs de l'entreprise localisés sur son territoire, en proportion de l'ensemble des effectifs et actifs de l'entreprise dans les pays appliquant l'UTPR.

Exemple simplifié : une entreprise du pays A produit dans les pays A, B et C (un tiers de sa production est réalisée dans chaque pays) et localise l'ensemble de ses profits dans un pays où ils sont imposés à 10 %. L'IIR permet au pays A de collecter un impôt complémentaire de 5 %. Le QDMTT donne la priorité au pays D de collecter lui-même cet impôt complémentaire. Dans le cas où les pays A et D ne participent pas à l'imposition minimum globale, l'UTPR permet aux pays B et C de collecter chacun 50 % de l'impôt complémentaire (2,5 % chacun).

repose sur trois mécanismes : la règle d'inclusion des revenus (IIR), qui permet au pays de la maison mère de collecter l'impôt minimum ; la règle sur les bénéficiaires insuffisamment imposés (UTPR), qui autorise les pays de présence à prélever leur part si l'IIR n'est pas appliquée ; et la taxe nationale complémentaire (QDMTT), qui permet aux juridictions à faible fiscalité d'appliquer elles-mêmes le taux minimum. Cette structure est censée garantir une couverture complète des profits, y compris en cas de non-coopération d'un État. C'est précisément cette logique que conteste Washington, qui considère l'UTPR comme une atteinte à sa souveraineté fiscale et menace de mesures de rétorsion si elle venait à être appliquée aux groupes américains. Cette opposition remet en cause la cohérence du dispositif multilatéral et ravive la tentation de réponses unilatérales.

Dans ce contexte, cette *Lettre* s'appuie sur le modèle développé par Ferrari *et al.* (2024) pour analyser les effets redistributifs du Pilier 2, les limites liées à sa mise en œuvre partielle, ainsi que les alternatives envisageables. Le cadre proposé permet de modéliser les arbitrages des multinationales entre lieu de production et lieu de déclaration des bénéficiaires, en fonction des écarts d'imposition et du coût de déplacement de l'assiette fiscale. Il offre ainsi un outil d'évaluation des impacts comparés de différentes règles d'imposition internationale sur la localisation de la production, les recettes fiscales, et les profits transférés vers les juridictions à fiscalité réduite.

■ Arbitrages fiscaux, production et réformes

Pour analyser les effets des réformes de la fiscalité internationale, Ferrari *et al.* (2024) développent un modèle d'équilibre général dans lequel les multinationales choisissent séparément où produire et où déclarer leurs profits. Ces choix dépendent à la fois des écarts de taxation et des autres déterminants économiques telles que les coûts au commerce, à l'activité multinationale, l'accès aux marchés, les salaires, etc. Le modèle permet d'étudier comment les règles de la fiscalité internationale modifient la répartition géographique de la production, des bénéficiaires et, *in fine*, des recettes fiscales.

L'impôt minimum sur les sociétés joue de deux manières distinctes sur les revenus fiscaux. D'abord, les États augmentent leurs recettes fiscales de manière mécanique lorsqu'ils prélèvent l'impôt minimum. Ensuite, le montant global de profits déplacés dans les paradis fiscaux diminue car l'écart de taux entre les pays de production et les paradis fiscaux diminue : certaines entreprises ne trouvent plus profitable de déplacer leurs profits. Cet effet dépend de l'élasticité des profits déplacés à l'impôt. L'un des résultats clés est que les entreprises réallouent plus facilement leurs bénéficiaires que leur production : l'élasticité des profits au taux d'imposition est environ trois fois plus élevée que celle de l'activité réelle. En effet, il est plus aisé de déplacer artificiellement des profits que de déplacer l'activité productive. Ces deux effets sont également atténués par la réaction des entreprises à l'impôt qui ajustent leurs choix de production après la mise en place de l'impôt minimum. Ferrari *et al.* (2024) proposent également une nouvelle méthodologie pour estimer les flux de profits déplacés à partir d'un modèle gravitationnel, calibré sur des données macro-économiques riches. Leurs résultats sont synthétisés dans l'encadré 2.

Les simulations du modèle montrent que l'instauration d'un taux d'imposition minimum mondial augmente substantiellement les recettes fiscales. Une adoption globale du Pilier 2 permettrait de réduire le déplacement artificiel de profits dans les paradis fiscaux de 44 % (ce qui équivaldrait à une hausse des recettes fiscales mondiales de 2,4 %), avec des effets redistributifs marqués : les paradis fiscaux concentrent l'essentiel des gains via l'application des QDMTT, tandis que les pays producteurs bien que plus faiblement affectés, augmentent tout de même leurs recettes fiscales grâce à la baisse des comportements d'évitement fiscal des entreprises.

En termes d'efficacité globale, la réforme se traduit par un léger rééquilibrage de la localisation productive, sans désorganisation majeure des chaînes de valeur. En effet, une vertu peu discutée de la réforme est qu'en réduisant la dispersion mondiale dans le taux d'impôt sur les sociétés, l'impôt devient un facteur moins déterminant des choix de localisation, ce qui réduit les distorsions associées. Ferrari *et al.* (2024) estiment que le coût économique associé à la relocalisation marginale des profits reste inférieur aux gains budgétaires nets pour la plupart des pays impliqués.

Encadré 2 – La géographie gravitationnelle de l'évitement fiscal

Les estimations de Ferrari *et al.* (2024) reposent sur un modèle structurel de gravité des profits déclarés, dans lequel les multinationales arbitrent entre différents lieux de déclaration en fonction des écarts de taxation et des frictions bilatérales. Ce modèle, inspiré des approches du commerce international, permet de quantifier l'ampleur et la distribution mondiale du déplacement de bénéfices. Le modèle permet d'estimer les profits déplacés à une échelle désagrégée, au niveau de triplets pays de résidence-pays de production-paradis fiscal.

- En 2017, environ 33 % des profits étrangers des multinationales sont déclarés dans des juridictions à fiscalité réduite, soit l'équivalent de 350 milliards de dollars.
- Ce déplacement de profits gonfle artificiellement les excédents commerciaux des paradis fiscaux (Laffitte et Toubal, 2022) et réduit d'autant les recettes fiscales dans les pays producteurs.
- Les flux de profits déplacés suivent une structure gravitationnelle : ils sont d'autant plus importants que l'écart de taux effectif d'imposition est élevé, que la distance géographique est faible, et que les liens économiques bilatéraux sont profonds.
- Le coût implicite moyen du déplacement de profits est estimé à 12 % du montant transféré. Ce chiffre reflète à la fois les coûts de mise en conformité, les risques juridiques et les exigences structurelles (montage, droits de propriété intellectuelle, etc.).
- Ces estimations sont alignées avec d'autres estimations disponibles dans la littérature, réalisées avec des données différentes (voir Torslov, Wier et Zucman, 2020, qui trouvent que 36 % des profits étrangers des multinationales sont déplacés dans les paradis fiscaux).

Au-delà du Pilier 2, une réforme plus ambitieuse consisterait en un mécanisme d'ajustement à la frontière (DBCFT), alignant l'imposition des profits sur la consommation plutôt que sur la production ou la localisation juridique. Ferrari *et al.* (2024) simulent également ces effets. Bien qu'économiquement robuste face à l'évasion fiscale, le DBCFT reste hypothétique en raison de ses effets redistributifs entre pays et des difficultés politiques qu'il implique.

Les débats actuels se concentrent sur le Pilier 2, dont l'application concrète soulève déjà des enjeux de coordination internationale. Dans ce contexte, le retrait des États-Unis constitue un tournant important.

■ Le retrait des États-Unis : un test pour la coordination internationale ?

L'efficacité du Pilier 2 repose sur une architecture coopérative visant à limiter les incitations à la déviation. Les règles IIR, UTPR et QDMTT assurent une couverture intégrale de l'assiette mondiale. Le mécanisme repose sur un principe incitatif : tout État a intérêt à appliquer l'accord, faute de quoi un autre pays pourra percevoir l'impôt complémentaire à sa place.

La décision des États-Unis de se retirer du dispositif illustre une rupture avec la logique de coopération multilatérale incarnée par le Pilier 2 au profit d'une réponse unilatérale fondée sur des mécanismes de dissuasion fiscale. Ce retrait s'accompagne de la menace d'une mise en place de mesures de rétorsion ciblées contre les pays appliquant l'UTPR à l'encontre de groupes américains. Qualifiant ces règles de « taxes étrangères injustes », la section 899 du Code fiscal états-unien prévoit une surtaxation progressive, pouvant aller jusqu'à 20 points supplémentaires, sur les revenus passifs (intérêts, dividendes, redevances) versés à des entités situées dans des juridictions dites « discriminatoires ».

Cette escalade a été désamorcée fin juin 2025 par un accord politique : en échange du retrait de la section 899, les membres du G7 ont accepté

d'exclure les groupes américains du champ d'application du Pilier 2. Annoncé par le Secrétaire au Trésor Scott Bessent, cet accord vise à assurer une coexistence temporaire entre le régime d'impôt minimum états-unien, GILTI, et les standards GloBE. La principale différence entre ces régimes est que GILTI applique un taux minimum au taux d'imposition effectif global du groupe, quand le standard GloBE s'applique par juridiction. Le standard GloBE est ainsi plus contraignant car il ne permet pas de compensation des taux d'imposition entre les différents pays d'activité. Cet accord reste fragile : limité au G7, sans valeur juridique contraignante et sans justification économique, il ouvre la voie à d'autres demandes d'exemption et affaiblit l'universalité du cadre.

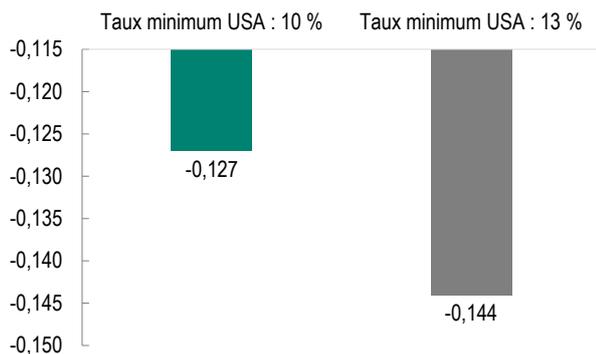
Pour le futur, deux trajectoires s'ouvrent. La première consisterait à prolonger indéfiniment la dérogation transitoire à l'UTPR pour les États-Unis. Cette voie préserverait la relation transatlantique mais affaiblirait l'universalité du cadre GloBE. À l'inverse, l'Union pourrait choisir de revenir à l'application stricte du cadre voté, en appliquant l'UTPR aux entreprises états-uniennes. Cette position renforcerait la cohérence interne et la crédibilité de l'accord multilatéral, mais au prix d'un risque accru de confrontation politique et commerciale avec les États-Unis.

Dans les graphiques 1 et 2, nous évaluons les deux scénarios exposés, en supposant que les États-Unis s'écartent de l'accord multilatéral en appliquant, grâce au mécanisme GILTI, un impôt minimum de 10 % ou 13 %, au lieu des 15 % prévus. L'analyse se concentre sur l'impact macroéconomique de ces choix, en particulier sur le PIB. En l'absence d'informations claires sur les sanctions états-uniennes éventuelles suite à l'application de l'UTPR, notre analyse ne modélise pas de telles sanctions.

Dans un scénario de participation pleine à la réforme, avec un taux minimum de 15 % et application de l'UTPR, les États-Unis enregistreraient une hausse significative de leurs recettes fiscales, au prix d'une baisse modérée de leur PIB réel (-0,16 %). En cas de déviation, c'est-à-dire avec un taux inférieur à 15 % et sans application de l'UTPR par les autres pays, la perte de PIB serait atténuée : la contraction serait réduite de 18 % (de -0,155 % à -0,127 %) en cas de taux de 10 %. Avec un taux porté à 13 %, la réduction de la perte serait de 7 %. Ces résultats illustrent un arbitrage politique classique entre recettes fiscales et activité économique. Un taux plus bas limite l'impact sur la production, mais au prix de recettes moindres. Ce compromis semble cohérent avec la priorité affichée par Donald Trump : privilégier l'emploi et la compétitivité intérieure, quitte à renoncer à une part des recettes fiscales issues des multinationales.

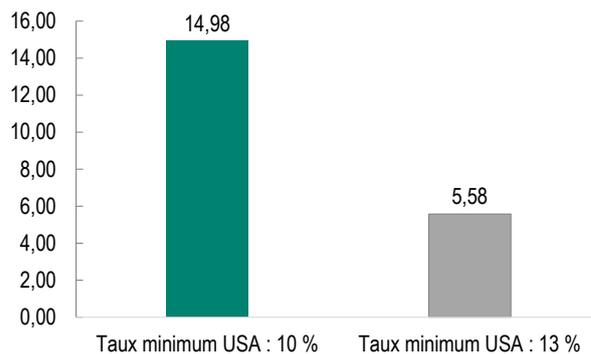
En réponse à cette déviation, plusieurs juridictions pourraient choisir d'activer la clause UTPR afin de taxer les bénéfices sous-imposés des groupes américains opérant sur leur territoire. Le graphique 2 présente les résultats de cette stratégie, sur la base d'un échantillon de 39 pays ayant engagé la mise en œuvre du Pilier 2. Si les États-Unis appliquaient un taux minimum de 10 % sans activation de l'UTPR par les autres pays, ces 39 juridictions pourraient, en activant la clause, récupérer jusqu'à 15 % de recettes fiscales supplémentaires par rapport à une situation où elle ne l'activerait pas. Si le taux retenu par les États-Unis était de 13 %, le gain serait réduit à 5,5 %. Ces simulations soulignent l'intérêt stratégique de l'UTPR comme mécanisme correctif en cas de non-coopération. Toutefois, son efficacité repose sur une coordination politique étroite entre les États participants, ainsi que sur leur capacité juridique à faire appliquer cette règle à l'égard de groupes étrangers.

Graphique 1 – Effet d'une déviation du Pilier 2 sur le PIB des États-Unis, quand l'UTPR n'est pas appliqué



Source : Calculs à partir du modèle de Ferrari *et al.* (2024). Ce graphique montre le changement en % du PIB des États-Unis en fonction du taux minimum qu'ils appliquent.

Graphique 2 – Gains de revenus fiscaux après application de l'UTPR (en % du gain en l'absence d'application)



Source : Calculs à partir du modèle de Ferrari *et al.* (2024).

Cette option reste politiquement sensible, car elle pourrait entraîner des mesures de rétorsion de la part des États-Unis, qui rejettent l'application de l'UTPR au motif qu'elle constitue une imposition extraterritoriale attentatoire à leur souveraineté fiscale⁴.

Finalement, un paradoxe mérite d'être souligné : les recettes fiscales des États-Unis sont plus élevées lorsque l'UTPR est appliqué. Ce résultat, contre-intuitif au premier abord, s'explique par un élément central du modèle de Ferrari *et al.* (2024) : la prise en compte des réactions comportementales des entreprises à la fiscalité. Lorsque l'UTPR est activé, il devient moins avantageux pour les entreprises américaines de localiser artificiellement leurs profits dans des juridictions à faible fiscalité. En effet, l'UTPR impose un taux effectif de 15 % même dans ces territoires, ce qui neutralise leur attractivité fiscale. En réponse, les entreprises choisissent de rapatrier une plus grande part de leurs bénéfices aux États-Unis, où ils sont désormais relativement moins désavantagés fiscalement. Autrement dit, l'UTPR améliore l'assiette imposable domestique des États-Unis, malgré son origine extraterritoriale. Ce résultat met en évidence l'arbitrage politique sous-jacent : faut-il privilégier l'augmentation des recettes fiscales ou limiter les effets de l'impôt sur l'activité économique nationale (le PIB) ? L'épisode de retrait américain éclaire la tension structurelle qui traverse le Pilier 2 : plus la discipline collective est crédible, plus elle comprime les marges de compétitivité unilatérale ; à l'inverse, chaque dérogation

élargit ces marges mais fragilise l'assiette mondiale et la cohérence de la réforme. Les simulations montrant l'effet correctif de l'UTPR (rapatriement de profits et renforcement de l'assiette taxable) confirment que l'efficacité du cadre dépend d'une acceptation symétrique des contraintes par les grandes économies.

Conclusion

À court terme, l'Union européenne doit arbitrer entre la préservation de la coopération multilatérale en matière fiscale et les conséquences d'un affrontement géo-économique avec les États-Unis. À l'heure où l'Union Européenne cherche à exister comme une puissance économique et politique, c'est sa capacité à bâtir un socle fiscal commun et cohérent qui conditionnera l'efficacité de ses politiques industrielles, son autonomie stratégique et sa place dans l'économie mondiale.

En effet, la fiscalité des entreprises n'est pas un domaine autonome : les instruments fiscaux seront essentiels pour bâtir une politique industrielle ambitieuse comme l'illustre l'exemple américain, avec l'*Inflation Reduction Act*. L'existence d'un cadre fiscal commun, crédible et prévisible apparaît alors nécessaire. Dans cette perspective, l'intégration de l'ensemble des entreprises opérant sur son territoire dans le standard GloBE semble être nécessaire.

4. Selon Avi-Yonah (2025), l'UTPR s'apparente aux règles de type CFC (Subpart F, GILTI), largement reconnues, et s'inscrit dans une logique de taxation unitaire des groupes multinationaux.

