

La compétitivité fiscale du Luxembourg

Perspectives historique, économique et juridique

Julie Kaprielian
Benoît Majerus
Estelle Mennicken
Nora Paulus
Fabio Spirinelli

Résumé¹

COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE ET CONCURRENCE FISCALE ÉTATIQUE

- La compétitivité économique désigne **la capacité d'un pays à maintenir et à améliorer durablement son niveau de vie**, tout en préservant un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale.
- La concurrence fiscale étatique **résulte de l'exercice, par chaque pays, de sa souveraineté fiscale pour attirer capitaux et entreprises**. Dans l'Union européenne, ce phénomène est amplifié par la libre circulation des facteurs de production et la diversité des modèles économiques et fiscaux nationaux.
- **Les entreprises multinationales jouent un rôle dans cette dynamique**, en tirant parti des écarts

de fiscalité entre juridictions, notamment par la localisation stratégique des investissements et l'optimisation via les prix de transfert ou les montages financiers.

- Les risques liés à la concurrence fiscale incluent **l'érosion de la souveraineté fiscale**, la **diminution potentielle des recettes publiques** et une **pression accrue sur les bases fiscales les moins mobiles**, soulevant des enjeux d'**équité** et de **justice fiscale** entre contribuables.
- **Plusieurs modèles de coopération fiscale** peuvent être envisagés. Ils vont de la consolidation fiscale (option la plus intégrée mais la plus contraignante pour les États), jusqu'à l'édition de **règles minimales contre la concurrence dommageable**, préservant davantage l'**autonomie fiscale des pays**.

¹ Ce résumé, rédigé en français, est suivi de traductions en luxembourgeois et en allemand.

- Dans le cas spécifique du **Luxembourg**, la compétitivité s'inscrit dans le cadre d'une « **petite économie ouverte** », intégrée aux échanges internationaux et particulièrement sensible aux évolutions réglementaires extérieures.
- **Si la fiscalité constitue un levier important de l'attractivité, elle doit être considérée en interaction avec des leviers structurels (économiques, sociaux, institutionnels et environnementaux)**, dans un cadre de régulation de la concurrence fiscale internationale.

COMPRENDRE L'ÉCART ENTRE TAUX LÉGAL ET TAUX EFFECTIF D'IMPOSITION

- Le Luxembourg présente un **écart systématique entre le taux d'imposition nominal ou légal** (29,22 % en 2016, 27,08 % en 2017 et 23,87 % en 2025) **et le taux effectif réellement payé** par les entreprises multinationales (estimé entre 1 % et 8 % pour la période de 2011 à 2017). Cette différence illustre des stratégies d'optimisation fiscale utilisées par les entreprises.
- **L'existence d'écarts** importants entre le taux légal et le taux effectif **n'est pas une spécificité propre au Luxembourg**. Il s'agit d'une **tendance observée dans de nombreux États membres de l'Union européenne** (France, Allemagne, Irlande, Pays-Bas). Toutefois, ces écarts apparaissent plus marqués pour le Luxembourg.
- Bien que les études économiques révèlent des taux effectifs d'imposition faibles pour les multinationales au Luxembourg, les **estimations se fondent sur des modèles théoriques** et des données qui peuvent ne pas refléter parfaitement la réalité actuelle des pratiques fiscales des entreprises.
- En outre, les **données** utilisées dans les études existantes **remontent à une période antérieure à 2018, soit avant la mise en place de réformes européennes telles que les directives sur la lutte contre l'évasion fiscale** (« anti-tax avoidance directive » ou « ATAD »). Ces réformes ont probablement influencé l'évolution des taux effectifs d'imposition, et un examen des pratiques actuelles est nécessaire pour évaluer leur impact réel.
- Une **évaluation continue des données économiques issues des pratiques fiscales au Luxembourg est essentielle** pour comprendre leur évolution et leur impact sur la transparence et la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA PLACE FINANCIÈRE LUXEMBOURGEOISE : PERSPECTIVES HISTORIQUES

- Le Luxembourg a commencé à se positionner en tant que **place financière attractive dès 1929**, avec l'introduction d'un régime fiscal favorable pour les sociétés holdings (le régime fiscal des holdings 1929). Cette politique visait à **attirer les capitaux étrangers**, en particulier à travers des dispositifs législatifs souples.
- Plutôt que de s'appuyer uniquement sur des taux d'imposition bas, le Luxembourg a privilégié la prévisibilité, la flexibilité et une ingénierie juridique étudiée. Cela a permis au pays de **se distinguer par ses services de domiciliation, de gestion patrimoniale et de fonds d'investissement**.
- La **coopération étroite entre les autorités publiques et les acteurs privés** a joué un rôle crucial dans l'élaboration et la pérennisation du modèle de compétitivité fiscale du Luxembourg. Les gouvernements successifs ont ajusté les législations pour maintenir un environnement fiscal favorable.
- Les études de cas montrent que **la place financière luxembourgeoise s'est diversifiée et structurée au fil des décennies**, pour devenir un acteur majeur dans les secteurs de la domiciliation, des fonds d'investissement et du *private banking*. Cela a été possible grâce à un **cadre fiscal favorable et une régulation attirant des investisseurs internationaux** et consolidant la position stratégique du Luxembourg.
- À travers les différents cas étudiés, il apparaît aussi que **le Luxembourg a souvent dû jongler entre la volonté d'attirer des investissements étrangers et celle de répondre aux exigences croissantes de transparence fiscale internationale**.
- L'histoire du Luxembourg montre comment le pays a dû adapter son modèle face aux critiques, tout en maintenant une compétitivité fiscale qui lui permet de demeurer attractif sur la scène internationale.

LE DROIT FISCAL LUXEMBOURGEOIS : OUTIL D'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET FACTEUR D'EXPOSITION À LA CONCURRENCE FISCALE ÉTATIQUE

- Dans les années 1990, la fiscalité des entreprises, notamment via le régime des holdings 1929, des sociétés de participation financières (« SOPAR-FIs ») et des fonds d'investissements, a constitué un pilier central de la stratégie nationale visant à renforcer l'attractivité internationale du Luxembourg. Ces **dispositifs**, bénéficiant d'un cadre légal et réglementaire favorable, **ont permis d'attirer des capitaux étrangers significatifs**, en particulier dans les secteurs de la gestion d'actifs et des investissements transfrontaliers.
- Cette orientation fiscale a toutefois **exposé le Luxembourg à des critiques** relatives à la transparence et à la concurrence fiscale, conduisant à une adaptation progressive de son cadre juridique aux standards européens et internationaux.
- La suppression du régime des holdings 1929 à partir de 2006 illustre **le premier tournant en faveur de l'alignement sur les exigences de l'Organisation de coopération et de développement économique (« OCDE ») et de l'Union européenne**.
- Les réformes récentes et l'adaptation régulière de la législation en matière de fiscalité des entreprises traduisent **un passage vers une « souveraineté fiscale encadrée »**, conciliant maintien de l'attractivité économique et conformité aux normes internationales et européennes.
- Ce mouvement, renforcé par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans des affaires comme Fiat ou Amazon, **réduit la marge de manœuvre** concernant l'adoption de politiques fiscales agressives nationales et **incite à diversifier les leviers de compétitivité au-delà du seul avantage fiscal**.

AU-DELA DE LA FISCALITÉ : L'APPROCHE MULTIDIMENSIONNELLE DE LA COMPÉTITIVITÉ LUXEMBOURGEOISE

- Si la fiscalité a historiquement constitué un levier central de l'attractivité luxembourgeoise, les analyses récentes (Observatoire de la compétitivité, institutions européennes, classements internationaux) montrent que la compétitivité repose désormais sur **un ensemble de facteurs économiques, sociaux, institutionnels et environnementaux**.
- Dès 2004, le rapport Fontagné puis l'Observatoire de la compétitivité à travers le *Tableau de bord de la compétitivité* (TBCO), identifient des domaines clés tels que la performance macroéconomique, l'emploi, l'innovation, la qualité des infrastructures, la stabilité institutionnelle, la cohésion sociale et la durabilité environnementale, la fiscalité n'étant qu'un élément parmi d'autres.
- Les **données nationales et comparaisons internationales** (Eurostat, IMD) **mettent en avant plusieurs atouts du Luxembourg** : sa stabilité macroéconomique et politique, sa main-d'œuvre qualifiée et multilingue, ses infrastructures performantes, son cadre juridique spécialisé, son ouverture internationale ainsi que son engagement dans les transitions écologique et numérique.
- Ces données confirment que, si la fiscalité demeure un outil stratégique, **elle s'inscrit dans un cadre plus large dans lequel la stabilité institutionnelle, le capital humain, l'innovation et la qualité des infrastructures jouent un rôle déterminant dans la compétitivité globale du Luxembourg**.

Zesummefaassung²

WIRTSCHAFTLECH KOMPETITIVITÉIT A TËSCHE-STAATLECH STEIERKONKURRENZ

- Wirtschaftlech Kompetitivitéit bezeechent **d'Fäegkeet vun engem Land, de Liewensstandard ze halen an nohalteg ze verbesseren** a gläichzäiteg d'Beschäftegung an déi sozial Kohäsion op engem héijen Niveau ze halen.
- Déi tëschestaatlech Steuerkonkurrenz **ass d'Resultat dovun, dass all Land seng steuerlech Souveränitéit ausübt, fir Kapital an Entrepreneuren unzezéien**. An der Europäescher Unioun gëtt dës Phenomeen duerch déi fräi Zirkulatioun vun de Produktiounsfaktoren an d'Verschidde vum nationale Wirtschaftsmodell verstärkt.
- **Multinational Entrepreneuren spillen an dëser Dynamik eng Roll**, andeem se déi steuerlech Ënnerscheeder tëscht de Juridictionen zu hirem Virdeel notzen, an zwar duerch strateegesch gewielten Investitiounsstanduerter an d'Optiméierung iwwer Verrechnungsprämissen oder Finanzéierungsmaassnahmen.
- Zu de Risiken vun der Steuerkonkurrenz gehéieren d'Erosioun vun der Steuersouveränitéit, de potenzielle Réckgang vun de Staatsrecetten a méi en héijen Drock op déi am mannste mobil Steuerobjekten, wat Froen hisichtlech der Fairness an der Steiergerechtheet ënnert de Kontribuabelen opwërft.
- Et kënnen **eng Rei** vun der Wëssenschaft **identifizéiert** an an eiser wëssenschaftlecher Studie opgegraffene **Modeller vun der Zesummenaarbecht am Kader vun de Steieren** envisagéiert ginn. Dës gi vun der europawäiter Steuerconsolidatioun (där Optioun, déi am meeschten integréiert, mee fir kleng Staaten déi restriktivst ass) bis hin zu der Aféierung vu **Mindestvirschrëften géint schiedlech Konkurrenz, déi d'Steierautonomie vu klengen Länner besser preservéiert**.
- Am spezifesche Fall vu Lëtzebuerg ass d'Kompetitivitéit am Kader vun enger „klenger oppener Economie“ ze gesinn, déi an den internationalen Handel integréiert ass a besonnesch empfindlech op baussecht Regulatiounsentswécklungen reagiert.

- **D'Fiskalitéit ass zwar e wichtegen Hiewel fir d'Attraktivitéit, muss elo awer am Zesummespill mat strukturellen (wirtschaftlechen, sozialen, institutionellen an ekologeschen) Hiewelen** am Kader vun der Reguléierung vun der internationaler Steuerkonkurrenz gesi ginn.

DEN ECART TËSCHENT DEM GESETZLECHEN AN DEM EFFEKTIVE STEIERSAZ VERSTOEN

- Zu Lëtzebuerg **gëtt et e systemateschen Ecart tëschent dem nominale bzw. gesetzleche Steuersaz** (29,22 am Joer 2016, respektiv 27,08 am Joer 2017, an 23,87% am Joer 2025) **an dem effektive Steuersaz** (geschätzt tëschent 1 % an 8 % am Zeitraum 2011-2017), dee multinationale Entrepreneuren **tatsächlech bezuelen**. Dësen Ecart verdäitlecht d'Strategien, déi d'Entrepreneuren notzen, fir hir Steieren ze optiméieren.
- **Net nëmmen zu Lëtzebuerg gëtt et grouss Ecarten** tëschent dem gesetzlechen an dem effektive Steuersaz. Esou eng **Tendenz léisst sech a ville Memberstaaten vun der Europäescher Unioun** (Frankräich, Däitschland, Irland, Holland) **observéieren**.
- Obwuel fir multinationale Entrepreneuren zu Lëtzebuerg laut de Wirtschaftsstudien niddreg effektiv Steuersätz gëllen, **baséieren d'Schätzungen op theoreetesche Modeller an Donnéeën, déi déi aktuell Realitéit** vun den Entrepreneuren hire Steuerpraktike **méiglecherweis net perfekt erëmspigelten**.
- Ofgesinn dovun goufen d'Donnéeën, déi an de Studien, déi et gëtt, genotzt goufen, **virun 2018 erfaasst a stamen also aus der Zäit virun der Aféierung vun europäesche Reforme wéi zum Beispill den ATAD-Direktive** fir d'Bekämpfung vu Steuervermeidungspraktiken. Dës Reformen hu warscheinlech d'Entwécklung vun den effektive Steuersätz beaflosst, mee fir hiren tatsächlechen Impakt ze beurteilen, ass eng lwwerpräiwung vun den aktuelle Praktiken néideg.
- Eng **kontinuéierlech Evaluatioun vun de wirtschaftlechen Donnéeën, déi sech aus de Steuerpraktiken zu Lëtzebuerg erginn, ass essenziell**, fir d'Entwécklung vun dëser Steuerpraktike wéi och hir Auswierkung op d'Transparenz an d'Kon-

² Dëst ass eng lwwersetzung vun der franséischer Zesummefaassung op de Säiten 1-3 vun dëser Note scientifique.

kurrenz a Saache Steieren an der Europäescher Unioun ze verstoen.

D'ENTWÉCKLUNG VUN DER FINANZPLAZ LËTZEBUG: HISTORESCH PERSPEKTIVEN

- Mat der Aféierung vu Steiervergëschtegunge fir Holdinggesellschaften huet Lëtzebuerg **schon 1929 ugefaang, sech als attraktiv Finanzplaz** ze positionéieren. Zil vun dëser Politik war et, besonnesch duerch Steieroptiméierung a flexibel Gesetzgebung **auslännescht Kapital unzezéien**.
- Amplaz sech nëmmen op niddreg Steiersätz ze verloossen, huet Lëtzebuerg op Previsibilitéit, Flexibilitéit an effizient Rechtsgestaltung gesat. Dëst huet dem Land et erlaabt, sech **duerch seng Domiciliations-, Verméigensverwaltungs- a Investmentfondsdéngschtleeschungen ervirzehiewen**.
- Déi **enk Kooperatioun tëschent den öffentlichen Autoritéiten an de privaten Acteuren** huet eng entscheidend Roll beim Ausschaffen an Oprechterhale vum steierleche Kompetitivitéitsmodell zu Lëtzebuerg gespillt. Déi verschidde Regierungen hunn d'Gesetzger ugepasst, fir e favorabelt Steierëmfeld ze erhalen.
- Wéi d'Fallstudie weisen, **huet sech d'Finanzplaz Lëtzebuerg am Laf vun de Joerzénkten diversifizéiert a strukturéiert** an ass esou zu engem wichtege Acteur an de Secteuren Domiciliatioun, Investmentfongen a Private Banking ginn. Méiglech gouf dëst duerch **e favorabele steierleche Kader an eng Regulatioun, déi fir international Investisseuren attraktiv sinn** an déi d'strategiegesch Position vu Lëtzebuerg festegen.
- Unhand vun de verschiddeenen ënnersichte Fäll huet sech och erausgestallt, **dass Lëtzebuerg heefeg tëschent dem Wonsch, auslännesch Investitiounen unzezéien, an dem Wonsch, de wuessende Fuerderungen no internationaler Steuertransparenz nozekommen, huet misse jongléieren**.
- D'Geschicht vu Lëtzebuerg weist, wéi d'Land opgrond vun de Kriticke säi Modell zwar huet missen adaptéieren, sech awer trotzdeem eng steierlech Kompetitivitéit konnt erhalen, déi et em erlaabt, international weider attraktiv ze sinn.

DAT LËTZEBUGER STEIERRECHT: INSTRUMENT FIR WIRTSCHAFTLECH ATTRAKTIVITÉIT AN UGRËFFSFLÄCH FIR TËSCHESTAATLECH STEIERKONKURRENZ

- An den 1990er-Jore war d'Besteuerung vun den Entreprises – notamment iwwert d'Reegelung a

Bezuch op Holdinggesellschaften vun 1929 souwéi d'Regelungen a Bezuch op SOPARFIen an Investmentfongen – eng zentral Sail vun der nationaler Strategie fir d'Stärkung vun der internationaler Attraktivitéit vu Lëtzebuerg. Dës Dispositiften, déi vun engem favorabele legalen a reglementaire Kader profitéiert hunn, hunn et erlaabt, eng grouss Quantitéit auslännescht Kapital unzezéien, besonnesch an de Beräicher Verméigensverwaltung a grenziwwerschreidend Investitiounen.

- Dës steierlech Orientatioun **huet Lëtzebuerg** alerdéngs **Kriticken ausgesat** hisiichtlech der Transparenz an der Steuerkonkurrenz, wat zu enger progressiver Upassung vu sengem juristesche Kader un europäesch an international Standarde gefouert huet.
- Déi progressiv Ofschafung vun der Holdinggesellschaftsregelung vun 1929 zanter 2006 war den **éischte Wendepunkt zugonschte vun enger Upassung un d'Virgabe vun der OECD an der Europäescher Unioun**.
- Déi rezent Reformen an déi reegelméisseg Upassung vun der Gesetzgebung iwwert d'Besteuerung vun den Entreprisë spigelen **en Iwwergang zu enger „reguléierter Steiersouveränitéit“** erëm, déi d'Oprechterhale vun der wirtschaftlecher Attraktivitéit mam Anhale vun den internationalen an europäeschen Normen an Aklang bréngt.
- Dës Beweegung, déi duerch d'Rechtsspriechung vum Europäesche Gerichtshaff a Fäll wéi Fiat oder Amazon verstärkt gouf, **reduzéiert d'Marge de manoeuvre** fir d'Aféierung vun aggressiven nationale Steuerpoliticken an **animéiert dozou, d'Hiewele fir d'Kompetitivitéit iwwert de rege Steiervirdeel eraus ze diversifizéieren**.

IWWERT D'BESTEIERUNG ERAUS: MULTIDIMENSIONAALT KONZEPT VUN DER LËTZEBUGER KOMPETITIVITÉIT

- Während de Steiersystem historesch gesinn en zentralen Hiewel fir d'Attraktivitéit vu Lëtzebuerg war, weisen nei Analysen (Observatoire de la compétitivité, europäesch Institutiounen, international Klassementer), dass d'Kompetitivitéit elo op en Zesummespill vu wirtschaftlechen, sozialen, institutionellen an ekologesche Faktoren zeréckzeféieren ass.
- Schon 2004 identifizéieren de Fontagné-Rapport an duerno den Observatoire de la compétitivité mam *Tableau de bord de la compétitivité* (TBCO) Schlësselberäicher wéi déi makroekonomesch Performance, d'Beschäftegung, d'Innovatioun,

d'Qualitéit vun den Infrastrukturen, déi institutionell Stabilitéit, déi sozial Kohäsioun an déi ekologesch Nohaltegkeet, woubäi d'Besteierung nëmmen een Element ënner aneren ass.

- Déi **national Donnéeën an déi international Vergläicher** (Eurostat, IMD) **hiewen eng Rei Atoute vu Lëtzebuerg ervir**: seng makroekonomesch a politesch Stabilitéit, seng qualifizéiert a méisproocheg Main d'oeuvre, seng effizient Infrastruktur, säi spezialiséierte juristesche Kader souwéi seng international Oppenheet a säin Engagement fir déi ekologesch an digital Transitioun.
- Dës Donnéeë bestätegen, dass d'Besteierung, och wa se nach ëmmer e strateegesch Instrument ass, **sech a méi e breede Kontext aschreift, an deem institutionell Stabilitéit, Humankapital, Innovatioun a Qualitéit vun den Infrastrukturen eng essenziell Roll fir déi global Kompetitivitéit vu Lëtzebuerg spillen.**

Zusammenfassung³

WIRTSCHAFTLICHE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND ZWISCHENSTAATLICHER STEUERWETTBEWERB

- Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit ist die Bezeichnung für **die Fähigkeit eines Landes, den Lebensstandard zu halten und nachhaltig zu verbessern** und gleichzeitig ein hohes Maß an Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt zu wahren.
- Der zwischenstaatliche Steuerwettbewerb ist **darauf zurückzuführen, dass jedes Land seine Steuerhoheit ausübt, um Kapital und Unternehmen anzuziehen**. In der Europäischen Union wird dieses Phänomen durch den freien Verkehr von Produktionsfaktoren und die Vielfalt nationaler Wirtschafts- und Steuermodelle verstärkt.
- **Multinationale Unternehmen spielen in dieser Dynamik eine Rolle**, indem sie die je nach Rechtssystem unterschiedlichen Besteuerungssysteme zu ihrem Vorteil nutzen, und zwar durch strategisch gewählte Investitionsstandorte und die Optimierung über Verrechnungspreise oder Finanzierungsmaßnahmen.
- Zu den Risiken des Steuerwettbewerbs gehören eine bröckelnde Steuerhoheit, eine potenzielle Verringerung der Staatseinnahmen und ein erhöhter Druck auf die am wenigsten mobilen Steuerobjekte, was Fragen hinsichtlich der Fairness und der Steuergerechtigkeit unter den Steuerpflichtigen aufwirft.
- In Betracht kommen **mehrere Modelle der Zusammenarbeit im Bereich der Steuern**. Diese reichen von der europaweiten Steuerkonsolidierung (der am meisten integrierten, für Staaten jedoch restriktivsten Option) bis hin zur Einführung von **Mindestvorschriften gegen schädlichen Wettbewerb, die die Steuerautonomie der Länder besser wahren**.
- Im spezifischen Fall Luxemburgs ist die Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen einer „kleinen offenen Volkswirtschaft“ zu betrachten, die in den internationalen Handel integriert ist und sehr empfindlich auf äußere regulatorische Veränderungen reagiert.

- **Obwohl das Besteuerungssystem ein wichtiger Hebel für die Attraktivität ist, muss es nun im Zusammenspiel mit strukturellen (wirtschaftlichen, sozialen, institutionellen und ökologischen) Hebeln** innerhalb eines Rechtsrahmens zur Regulierung des internationalen Steuerwettbewerbs gesehen werden.

DIE DIFFERENZ ZWISCHEN DEM GESETZLICHEN UND DEM EFFEKTIVEN STEUERSATZ VERSTEHEN

- In Luxemburg **weicht der nominale bzw. gesetzliche Steuersatz** (29,22 % im Jahre 2016, respektiv 27,08 im Jahre 2017 und 23,87% im Jahre 2025) **systematisch vom effektiven Steuersatz ab** (geschätzt zwischen 1 % und 8 % im Zeitraum 2011-2017), den multinationale Unternehmen **tatsächlich entrichten**. Diese Differenz verdeutlicht die von den Unternehmen angewandten Strategien zur Steueroptimierung.
- **Das Vorhandensein von deutlichen Abweichungen** zwischen dem gesetzlichen und dem effektiven Steuersatz **lässt sich nicht nur in Luxemburg beobachten**. Eine solche **Tendenz gibt es in zahlreichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union** (Frankreich, Deutschland, Irland, Niederlande).
- Obwohl Wirtschaftsstudien niedrige effektive Steuersätze für multinationale Unternehmen in Luxemburg offenbaren, **basieren die Schätzungen auf theoretischen Modellen und Daten, die gegebenenfalls die gegenwärtige Wirklichkeit der unternehmerischen Steuerpraktiken nicht perfekt widerspiegeln**.
- Die in den bestehenden Studien genutzten Daten wurden darüber hinaus **vor 2018 erfasst und stammen somit aus einer Zeit vor der Einführung europäischer Reformen wie etwa der ATAD-Richtlinien** zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken. Eine Auswirkung dieser Reformen auf die Entwicklung der effektiven Steuersätze ist wahrscheinlich, doch um ihren tatsächlichen Einfluss zu beurteilen, ist eine Überprüfung der aktuellen Praktiken nötig.
- Eine **kontinuierliche Auswertung der sich aus den Steuerpraktiken in Luxemburg ergebenden Wirtschaftsdaten ist unerlässlich**, um die

³ Es handelt sich hierbei um eine Übersetzung der auf den Seiten 1-3 abgedruckten französischen Zusammenfassung der vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchung.

Entwicklung dieser Steuerpraktiken sowie deren Auswirkung auf die Transparenz und den Wettbewerb in Sachen Steuern innerhalb der Europäischen Union zu verstehen.

DIE ENTWICKLUNG DES FINANZPLATZES LUXEMBURG: HISTORISCHE PERSPEKTIVEN

- Mit der Einführung von Steuervergünstigungen für Holdinggesellschaften hat Luxemburg **bereits 1929 begonnen, sich als attraktiver Finanzplatz** zu positionieren. Ziel dieser Politik war es, insbesondere durch Steueroptimierung und flexible Gesetzgebung **ausländisches Kapital anzuziehen**.
- Anstatt sich ausschließlich auf niedrige Steuersätze zu verlassen, hat Luxemburg auf Vorhersehbarkeit, Flexibilität und eine effiziente Rechtsgestaltung gesetzt. So hat sich das Land **mit seinen Domizilierungs-, Vermögensverwaltungs- und Investmentfondsdienstleistungen hervortun können**.
- Die **enge Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Behörden und den privaten Akteuren** hat eine entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung und Aufrechterhaltung des luxemburgischen Modells der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit gespielt. Die aufeinanderfolgenden Regierungen haben die Gesetze angepasst, um ein günstiges Steuerumfeld aufrechtzuerhalten.
- Wie die Fallstudien zeigen, **hat sich der Finanzplatz Luxemburg im Laufe der Jahrzehnte diversifiziert und strukturiert** und ist so zu einem wichtigen Akteur in den Bereichen Domizilierung, Investmentfonds und Private Banking geworden. Möglich wurde dies **dank eines günstigen Steuerumfelds und eines Regulierungsrahmens, die für internationale Investoren attraktiv sind** und die strategische Position Luxemburgs festigen.
- Anhand der verschiedenen untersuchten Fälle ist auch deutlich geworden, **dass Luxemburg häufig zwischen dem Wunsch, ausländische Investitionen anzuziehen, und dem Wunsch, den wachsenden Forderungen nach internationaler Steuertransparenz Folge zu leisten, balancieren musste**.
- Die Geschichte Luxemburgs zeigt, wie das Land angesichts der Kritiken sein Modell zwar überarbeiten musste, sich aber dennoch eine steuerliche Wettbewerbsfähigkeit bewahren konnte, die letztlich die internationale Attraktivität des Landes gewährleistet.

DAS LUXEMBURGISCHE STEUERRECHT: INSTRUMENT FÜR WIRTSCHAFTLICHE ATTRAKTIVITÄT UND ANGRIFFSFLÄCHE FÜR ZWISCHENSTAATLICHEN STEUERWETTBEWERB

- In den 1990er-Jahren war die Unternehmensbesteuerung – insbesondere über die Regelung in Bezug auf Holdinggesellschaften von 1929 sowie die Regelungen im Bezug auf luxemburgische Holding- und Finanzbeteiligungsgesellschaften (SOPARFIs) und Investmentfonds – eine zentrale Säule der nationalen Strategie zur Stärkung der internationalen Attraktivität Luxemburgs. Diese von dem günstigen rechtlichen und regulatorischen Rahmen profitierenden Unternehmensformen trugen dazu bei, eine erhebliche Menge ausländisches Kapital anzuziehen, insbesondere in den Bereichen Vermögensverwaltung und grenzüberschreitende Investitionen.
- Durch diese steuerliche Ausrichtung **geriet Luxemburg** hinsichtlich der Transparenz und des Steuerwettbewerbs allerdings **in die Kritik**, woraufhin es seinen Rechtsrahmen schrittweise an europäische und internationale Standards anglich.
- Die allmähliche Abschaffung der Holdinggesellschaftsregelung von 1929 ab 2006 war der **erste Wendepunkt zugunsten einer Anpassung an die Vorgaben der OECD und der Europäischen Union**.
- Die jüngsten Reformen und die regelmäßigen Anpassungen der Gesetzgebung zur Unternehmensbesteuerung spiegeln **einen Übergang zu einer „regulierten Steuerhoheit“** wider, die das Aufrechterhalten der wirtschaftlichen Attraktivität mit der Einhaltung der internationalen und europäischen Normen in Einklang bringt.
- Diese durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Fällen wie Fiat oder Amazon befeuerte Bewegung **verringert den Spielraum** für die Einführung aggressiver nationaler Steuerpolitiken und **animiert dazu, die Hebel für die Wettbewerbsfähigkeit über den reinen Steuervorteil hinaus zu diversifizieren**.

ÜBER DIE BESTEUERUNG HINAUS: MEHRDIMENSIONALES KONZEPT DER LUXEMBURGISCHEN WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

- Während das Steuersystem historisch gesehen ein zentraler Hebel für die Attraktivität Luxemburgs war, zeigen neue Untersuchungen (Beobachtungsstelle für Wettbewerbsfähigkeit, europäische Institutionen, internationale Rankings), dass die Wettbewerbsfähigkeit nunmehr auf ein Zusammenspiel von wirtschaftlichen, sozialen, in-

stitutionellen und ökologischen Faktoren zurückzuführen ist.

- Bereits 2004 identifizieren der Fontagné-Bericht und anschließend die Beobachtungsstelle für Wettbewerbsfähigkeit anhand des *Kennzahlensystems zur Überwachung und Bewertung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit* (TBCO) Schlüsselbereiche wie die gesamtwirtschaftliche Leistung, die Beschäftigungsrate, die Innovation, die Infrastrukturqualität, die institutionelle Stabilität, den sozialen Zusammenhalt und die ökologische Nachhaltigkeit, wobei die Besteuerung nur ein Element unter anderen ist.
- Die **nationalen Daten sowie die internationalen Vergleiche** (Eurostat, IMD) **heben mehrere Stärken Luxemburgs hervor**: gesamtwirtschaftliche und politische Stabilität, qualifizierte und mehrsprachige Arbeitskräfte, effiziente Infrastruktur, spezialisierter Rechtsrahmen sowie internationale Offenheit und Engagement für den ökologischen und digitalen Wandel.
- Diese Daten bestätigen, dass die Besteuerung, auch wenn sie nach wie vor ein strategisches Instrument ist, **sich in einen breiteren Kontext eingliedert, in dem institutionelle Stabilität, Humankapital, Innovation und Infrastrukturqualität eine entscheidende Rolle für die globale Wettbewerbsfähigkeit Luxemburgs spielen.**

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Pour citer le présent document : Julie Kaprielian, Estelle Mennicken, Fabio Spirinelli, Nora Paulus, Benoît Majerus « La compétitivité fiscale du Luxembourg. Perspectives historique, économique, juridique », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 23 septembre 2025.

Auteurs :

Dr Julie Kaprielian (Chapitres 1, 2, 5 & 6), Dr Estelle Mennicken (Chapitre 3) – Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg ; Dr Fabio Spirinelli (Chapitre 4) – Service d'histoire parlementaire de la Chambre des Députés du Luxembourg ; Dr Nora Paulus (Chapitre 3), Prof. Benoît Majerus (Chapitre 4) – Université du Luxembourg

Éditrice :

- Dr Julie Kaprielian, Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Relecteurs :

- Dr Fatima Chaouche, référendaire (Cour administrative), enseignante vacataire (Université du Luxembourg) et rédactrice en chef (Cahiers de fiscalité luxembourgeoise et européenne)
- Dr Giuseppe Pulina, économiste
- Dr Marc Schiltz, Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Requérant : Nathalie Oberweis, déi Lénk
Luxembourg, 23 septembre 2025.

Sommaire

Liste des tableaux et des figures	14
Principales abréviations	15
1 – Introduction générale.....	17
2 – Périmètre de l'étude scientifique : compétitivité économique et concurrence fiscale étatique	19
2.1 – La définition de la compétitivité économique	19
2.1.1 – Définition de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)	19
2.1.2 – Définition de la Commission européenne	20
2.1.3 – Une conception élargie de la compétitivité luxembourgeoise	20
2.2 – Les implications de la concurrence fiscale étatique	21
2.2.1 – Qu'est-ce que la concurrence fiscale étatique ?	21
2.2.2 – Les manifestations de la concurrence fiscale étatique	22
2.2.3 – Les groupes multinationaux, acteurs majeurs de la concurrence fiscale	22
2.3 – Comment encadrer la concurrence fiscale étatique ?	23
2.4 – Conclusion	25
3 – Comprendre l'écart entre taux légal et taux effectif de taxation des multinationales au Luxembourg	26
3.1 – La recherche de l'optimisation fiscale par les multinationales constitue-t-elle un facteur de compétitivité pour les petits États ?	26
3.2 – Des leviers extra-fiscaux dans les décisions d'implantation des EMN	28
3.3 – Distinguer le taux nominal/légal du taux effectif d'imposition (TEI)	29
3.3.1 – Le taux d'imposition légal	29
3.3.2 – Le taux effectif d'imposition (TEI)	29
3.4 – Les taux effectifs d'imposition des sociétés au Luxembourg relevés dans les différentes études scientifiques	33
3.5 – Les dynamiques de concurrence fiscale internationale : entre recherche d'efficacité et enjeux de justice fiscale	37
3.5.1 – Les modèles économiques de la concurrence fiscale étatique	37
3.5.2 – L'étude du Fonds monétaire international (FMI) sur le régime fiscal des entreprises au Luxembourg (2020)	38
3.5.3 – Le <i>Global Tax Evasion Report</i> (2024) de l'Observatoire fiscal européen	39
3.5.4 – Les données de l'Atlas of the Offshore World	40
3.6 – Conclusion	42
3.7 – ANNEXE : détail des études économiques expliquant le calcul du TEI	43
3.7.1 – Étude 1 – T. Dowd, P. Landefeld & A. Moore (2017)	43
3.7.2 – Étude 2 – P. Janský (2019)	44
3.7.3 – Étude 3 – A. Reurink & J. García-Bernardo (2021)	46
3.7.4 – Étude 4 – J. García-Bernardo, P. Janský & T. Tørsløv (2023)	46
3.7.5 – Étude 5 – J. García-Bernardo & P. Janský (2024)	49
4 – Le développement de la place financière luxembourgeoise : perspectives historiques	51

4.1 – Le point de départ : la rupture de 1929	51
4.2 – Les fonds d’investissement : un premier échec	52
4.3 – L’Euromarché : la place financière luxembourgeoise prend un troisième envol	53
4.4 – La domiciliation, le <i>private banking</i> , les fonds d’investissement : une place financière multifonctionnelle	53
4.4.1 – La domiciliation	54
4.4.2 – Le <i>private banking</i>	54
4.4.3 – Les fonds d’investissements	55
4.5 – Étude de cas historiques	57
4.5.1 – Une législation fiscale flexible : la SODEC	57
4.5.2 – Individualiser la fiscalité pour attirer les entreprises	58
4.5.3 – A la recherche (perdue) du premier ruling	59
4.5.4 – Fiat Finance and Trade : examen d’un ruling emblématique	60
4.6 – Conclusion	62

5 – Le droit fiscal luxembourgeois : outil d’attractivité économique et facteur d’exposition à la concurrence fiscale étatique 63

5.1 – Les mécanismes juridiques d’implantation des EMN au Luxembourg et leurs conséquences	64
5.1.1 – Les sociétés holdings de 1929 et les SOPARFIs	64
5.1.2 – Les fonds d’investissement	66
5.1.3 – L’influence du cadre fiscal : le volume croissant des investissements directs en provenance de l’étranger	66
5.1.4 – La décision de la Commission européenne sur les holdings 1929 : vers un encadrement européen de la concurrence fiscale	71
5.1.5 – La mise en conformité du Luxembourg aux standards de l’OCDE	80
5.2 – Enjeux persistants pour le Luxembourg face à la régulation internationale de la concurrence fiscale	90
5.2.1 – L’adaptation des structures d’implantation des EMN aux standards internationaux	90
5.2.2 – L’optimisation fiscale : une pratique encadrée par les normes européennes et internationales	90
5.2.3 – Les rulings au Luxembourg : cadre légal, critiques et mise en conformité	92
5.2.4 – La souveraineté fiscale luxembourgeoise à l’épreuve des standards internationaux : BEPS et exigences de transparence	95
5.2.5 – Le contrôle juridictionnel de la compatibilité du droit fiscal luxembourgeois avec le droit de l’Union européenne	101
5.2.6 – Transposition de l’ATAD 1 au Luxembourg : marge d’interprétation et contentieux en cours	105
5.3 – Conclusion	106

6 – Au-delà de la fiscalité : l’approche multidimensionnelle de la compétitivité luxembourgeoise..... 108

6.1 – Définir la compétitivité luxembourgeoise par un ensemble de thématiques incluant la politique fiscale	108
6.2 – La spécificité d’un petit pays ouvert : l’adaptation permanente du Luxembourg aux pressions extérieures	110
6.3 – Indicateurs de compétitivité en 2025 : où se situe le Luxembourg dans un contexte globalisé ?	111
6.3.1 – Les atouts du Luxembourg selon le tableau de bord de la compétitivité (« TBCO »)	111
6.3.2 – Le classement de l’IMD World Competitiveness Center	112
6.4 – Conclusion	114

7 – Bibliographie sélective 115

7.1 – Économie	115
7.2 – Histoire	117
7.3 – Droit	118
7.3.1 – Documents institutionnels	118
7.3.2 – Rapports d’organisations internationales (OCDE, FMI, UE)	119
7.3.3 – Publications académiques et juridiques	122
7.3.4 – Travaux de recherche et rapports divers	124

7.3.5 – Jurisprudence (nationale et internationale)	124
7.3.6 – Articles de presse	125

8 – Glossaire non-exhaustif des termes pertinents de l'étude scientifique	126
--	------------

Liste des tableaux et des figures

Figures :

Figure 3.1 : Taux effectif d'imposition des sociétés en 2017 en Europe.

Figure 3.2 : Différence entre le taux légal et le taux effectif d'imposition des sociétés en 2017 en Europe.

Figure 3.3 : Taux légaux et effectifs d'imposition rapportés dans la littérature (au Luxembourg, en France, Allemagne et Belgique).

Figure 3.4 : Taux légaux et effectifs d'imposition dans les pays considérés comme des « investment hubs » (Luxembourg, Irlande, Chypre, Pays-Bas).

Figure 5.1 : Exemples de liens existants entre sociétés à l'étranger et sociétés au Luxembourg dans le cadre des IDE.

Figure 5.2 : Stocks d'IDE dans les pays de l'OCDE 1980-1990.

Figure 5.3 : Extrait de la revue d'évaluation du Luxembourg par les pairs (OCDE, 2024).

Figure 6.1 : Les 4 piliers de la compétitivité dans l'IMD World competitiveness yearbook 2025 et leurs thématiques (IMD World Competitiveness Ranking 2025)

Figure 6.2 : Le classement du Luxembourg dans chacun des indicateurs de compétitivité (IMD World Competitiveness Ranking 2025)

Tableaux :

Tableau 2.1 : Les différentes formes de coopération fiscale internationale.

Tableau 5.1 : Comparatif régime fiscal dommageable et paradis fiscal, au sens de l'OCDE

Tableau 5.2 : Éléments essentiels du standard EOIR.

Tableau 5.3 : Conformité du Luxembourg au standard AEOI sur base des rapports d'évaluation.

Tableau 5.4 : Les actions et objectifs du plan BEPS

Tableau 5.5 : La transposition du Plan BEPS dans le droit de l'Union européenne.

Tableau 5.6 : Les mesures prises au Luxembourg.

Tableau 5.7 : Distinction régime fiscal dommageable & optimisation fiscale.

Tableau 5.8 : Conformité du Luxembourg au standard EOIR sur base des rapports d'évaluation.

Tableau 5.9 : Différences entre les entités listées dans la Directive ATAD et le projet de loi luxembourgeois n°7318.

Tableau 6.1 : Les différents piliers de la compétitivité luxembourgeoise selon l'ODC et les indicateurs associés

Principales abréviations

AO – Abgabeordnung ou Loi générale sur l'impôt

ATAD (Anti-Tax avoidance directive) – Directive sur l'évitement fiscal

BEPS (Base erosion and profit shifting) – Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices

CbCR (Country-by-country) – Déclaration pays par pays

CES – Comité économique et social

CJUE – Cour de justice de l'Union européenne

DAC – Directive on administrative cooperation

EMN – Entreprise multinationales

FMI – Fonds monétaire international

FFT – Fiat Finance and Trade

ICC – impôt commercial communal

IRC – impôt sur le revenu des collectivités

IDE (ou *FDI* selon la langue) – investissement direct étranger (Foreign direct investment)

LIR – Loi de l'impôt sur le revenu

MLI (*Multilateral instrument*) – Convention multilatérale

OCDE – Organisation de coopération et de développement économique

OPC (ou *UCITS* selon la langue) – Organisme de placement collectif

RAIF – Fonds d'investissements alternatifs réservés

SOPARFI – Société de participation financière

SPF – Société de gestion de patrimoine familial

SICAV, – Sociétés d'investissement à capital variable,

SIF – Sociétés d'investissement spécialisés

TBCO – Tableau de bord de la compétitivité luxembourgeoise

TCE – Traité sur les communautés européennes

TEI (ou *Effective tax rate* selon la langue) – Taux effectif d'imposition

TUE – Traité sur l'Union européenne

TFUE – Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

UE – Union européenne

1 – Introduction générale

La Cellule scientifique a été saisie de la demande de recherche suivante⁴ :

Selon une étude récente de García-Bernardo & Janský (2022), le taux effectif applicable aux multinationales au Luxembourg était de 0,9% en 2016, comparé au taux statutaire de 29,22%, prévu par la loi.

Comment peut-on interpréter scientifiquement ces chiffres ?

Existe-t-il d'autres études scientifiques qui confirment ou infirment ces résultats ?

Quels sont les principaux avantages et désavantages liés à la compétitivité de la politique fiscale du Luxembourg ?

Ces questions concernent l'explication d'une différence entre le taux légal applicable et le taux effectif réel de taxation des entreprises multinationales implantées au Luxembourg (« EMN », « entreprises multinationales » ou « multinationales »).

La demande de recherche se fonde initialement sur un *preprint*⁵ (manuscrit soumis dans une archive ouverte, avant revue par les pairs et publication) de 2022, dont les auteurs sont García-Bernardo & Janský. Ces derniers ont mis en évidence pour le Luxembourg l'**existence d'un taux de taxation réellement applicable de 0,9% en 2016, alors que le taux légal en vigueur s'élevait à 29,22% entre 2013 et 2016**⁶.

En 2024, une étude actualisée et revue par les pairs est publiée dans la revue scientifique *World Development*⁷. **Les auteurs concentrent désormais leur analyse sur l'année 2017 plutôt que 2016.** Le taux

effectif d'imposition pour cette même année serait de **1,8 %**. **Dans la suite de notre étude scientifique, nous ferons référence à la version publiée de ces auteurs et au taux effectif de 1,8 % (2024).**

L'analyse de García-Bernardo & Janský (2024) montre **une tendance généralisée** au sein de l'Union européenne : **les taux d'imposition effectifs sont inférieurs aux taux d'impositions nominaux** (légaux).

En premier lieu, la Cellule scientifique a été mandatée pour procéder à l'analyse économique de l'écart existant entre le taux légal et le taux effectif d'imposition au Luxembourg.

Toutefois, une note de recherche qui se limiterait à cette analyse risquerait de faire abstraction du contexte historique, juridique et international (notamment européen) dans lequel s'inscrit la fiscalité des entreprises luxembourgeoises. Replacer la demande de recherche dans un cadre global est essentiel pour appréhender les spécificités du Luxembourg, dans un environnement marqué par la mondialisation.

Au vu de la complexité et de l'ampleur du sujet à traiter, la demande initiale de note de recherche a été élargie et transformée en **étude scientifique**. Elle rassemble plusieurs chercheurs spécialisés en économie, histoire et droit et vise à présenter un panorama étendu de la taxation des EMN au Luxembourg.

Ainsi :

- La première partie s'attache à **définir la notion de compétitivité économique et de concurrence fiscale étatique**, essentielles pour ap-

⁴ La présente étude scientifique est à jour en date de sa publication. Dans le cas de la publication de nouvelles législations ou de nouveaux rapports de l'OCDE, une mise à jour pourrait s'avérer opportune.

⁵ Voir GARCIA-BERNARDO & JANSKÝ, « Profit shifting of multinationals corporations worldwide », version soumise le 20 janvier 2022, disponible sur : <https://arxiv.org/abs/2201.08444v1> (consultée le 22 septembre 2025).

⁶ Le taux de 29,22% constitue le taux légal sur lequel s'est fondée l'analyse des économistes. De manière plus précise, il s'agit du taux d'imposition des entreprises en vigueur pendant la période allant de 2013 à 2016. En ce sens, nous nous référons au site de l'administration des contributions directes https://impotsdirects.pu-blic.lu/fr/az/c/charg_fisc.html (consultée le 15 septembre 2025). Ce taux passe ensuite à 24,94 % entre 2019 et 2024 et à 23,87% en 2025, raison pour laquelle il s'agit du taux mentionné dans le reste de l'étude.

⁷ GARCIA-BERNARDO & JANSKÝ, « Profit shifting of multinationals corporations worldwide », *World Development*, 2024, vol. 177, article 106527, disponible sur : [Profit shifting of multinational corporations worldwide](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2024.106527) (consultée en avril 2025).

préhender le calcul des taux de taxation effectifs payés par les EMN.

- La seconde partie présente **les données économiques utilisées dans le calcul du taux de taxation des multinationales**. Elle reprend les différentes études scientifiques qui ont été publiées sur le calcul des taux effectifs réels de taxation des EMN et explique les méthodologies appliquées ainsi que les données prises en compte et les éléments écartés dans le cadre de ce calcul.
- La troisième partie s'intéresse **au volet historique de la compétitivité fiscale du Luxembourg en expliquant le développement de la place financière depuis les années 1920**. Elle se penche ensuite sur des cas d'études concrets analysés à différents moments de l'histoire de la place financière, des années 1920 à nos jours. Cette étude de cas a pour objectif de mieux saisir les raisons (fiscales) concrètes de l'implantation d'entreprises étrangères au Luxembourg.
- La quatrième partie reprend la **perspective juridique de la compétitivité fiscale** : elle retrace la mise en place au Luxembourg des EMN, grâce à la constitution de sociétés holdings⁸, de sociétés de participation financière (« SOPARFIs ») et de fonds d'investissement. Elle présente l'adaptation de la législation fiscale luxembourgeoise aux défis de la mondialisation et examine enfin des exemples concrets

de remise en question du régime fiscal luxembourgeois dans le contexte international et européen, tout en mettant en évidence la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (« CJUE » ou « la Cour »). Finalement, elle présente les problématiques fiscales persistantes dans un contexte de régulation internationale.

- La dernière partie de cette étude élargit l'analyse de la compétitivité du Luxembourg **en dépassant le seul prisme de la fiscalité pour intégrer l'ensemble des déterminants structurels qui, en 2025, contribuent à l'attractivité de ce petit pays à l'économie ouverte**.

Notre étude scientifique ne vise pas à déterminer si le Luxembourg peut être qualifié de paradis fiscal. **Selon les critères objectifs repris par l'OCDE (1998) ou la Commission européenne, à l'heure actuelle, le Luxembourg ne constitue pas un paradis fiscal.**

Par ailleurs, l'étude ne prend pas position **sur le caractère moralement juste ou injuste** du niveau de taxation des EMN au Luxembourg. Son objectif est strictement **descriptif et analytique** : il s'agit d'expliquer comment les taux effectifs d'imposition sont déterminés d'un point de vue économique et dans quelle mesure le régime fiscal du Luxembourg respecte les exigences légales applicables actuellement, notamment au regard des engagements internationaux du pays et du droit européen.

⁸ NB : Les termes marqués d'un astérisque renvoient au glossaire en fin d'étude scientifique.

2 – Périmètre de l'étude scientifique : compétitivité économique et concurrence fiscale étatique

DR JULIE KAPRIELIAN

Si le terme de « compétitivité » est aujourd'hui régulièrement employé dans les débats économiques et politiques, son usage est relativement récent.

Au XIX^e siècle, on parle plutôt de « compétition » ou de « compétiteur »⁹, notions centrées sur la rivalité entre acteurs. Ce n'est qu'à partir des années 1960 que le mot « compétitivité » s'impose dans le vocabulaire économique, désignant, selon le Dictionnaire des sciences économiques, « *l'aptitude à faire face à la concurrence (...) et (...) la capacité à conserver ou augmenter les parts de marché face à la concurrence. Elle résulte des choix établis en matière de technologie, de formation de la main d'œuvre, de gestion, etc.* »¹⁰.

Dans le langage des milieux économiques internationaux, la version anglaise *competitiveness* renvoie à « *la capacité d'un pays à atteindre durablement un haut niveau de croissance du produit national brut (PNB)* »¹¹.

La compétitivité ne se limite pas à l'échelle nationale : elle s'applique aussi aux entreprises, dont les perfor-

mances influencent la position globale d'un pays dans les échanges internationaux. Cette pluralité d'échelles (entreprises, secteurs, États) explique la diversité des définitions existantes, qu'elles proviennent d'organisations internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économique (« OCDE »), de la Commission européenne, ou encore d'instances nationales comme le Conseil économique et social (« CES ») et l'Observatoire de la compétitivité (« ODC ») au Luxembourg.

L'enjeu de cette partie préliminaire est donc double : d'une part, retracer l'évolution et la formalisation de la notion de compétitivité, depuis sa conceptualisation internationale jusqu'à son adaptation au contexte luxembourgeois ; d'autre part, montrer que cette définition dépasse la seule dimension fiscale pour inclure un ensemble de facteurs économiques, sociaux et de localisation, dans une approche intégrée qui reflète la complexité des déterminants de l'attractivité d'un territoire.

2.1 – La définition de la compétitivité économique

2.1.1 – Définition de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

L'OCDE définit la compétitivité économique comme :



la « *capacité d'entreprises, d'industries, de régions, de nations ou d'ensembles supranationaux de générer de façon durable un revenu et un niveau d'emploi relativement élevés, tout en étant et restant exposés à la concurrence internationale* »¹². Elle fait également référence à :

⁹ M. CHOPPLET, « Compétitivité, Nouveaux mots du pouvoir », Quaderni n° 63, printemps 2007, p. 22-24.

¹⁰ A. BEITONE, C. CAZORLA, C. DOLLO, A.-M. DRAI, *Dictionnaire des sciences économiques*, Paris, 2007, Armand Colin.

¹¹ Global competitiveness report, 1996, p.19 cité par M. CHOPPLET, *ibid.*

¹² L. GALLOIS, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, rapport remis au Premier ministre, 5 novembre 2012*, p. 3 reprenant la définition de l'OCDE, 1996.



« [...] la latitude dont dispose un pays évoluant dans des conditions de marché libre et équitable, pour produire des biens et services qui satisfont aux normes internationales du marché tout en maintenant et en augmentant simultanément les revenus réels de ses habitants dans le long terme »¹³.

Les indicateurs permettant de qualifier un État ou une entreprise de « compétitif(ve) » diffèrent selon que l'on cherche à déterminer la compétitivité d'un État ou d'une entreprise.

2.1.2 – Définition de la Commission européenne

Selon la Commission européenne,

« Un pays est compétitif à l'échelon international s'il remplit l'ensemble des critères suivants :

(i) sa productivité augmente à un rythme similaire ou supérieur à celui de ses principaux partenaires commerciaux ayant un niveau de développement comparable ;

(ii) il parvient à maintenir un équilibre extérieur dans le cadre d'une économie de marché ouverte ;

(iii) il connaît un niveau d'emploi élevé »¹⁴.

Par conséquent, la Commission européenne définit la compétitivité d'un pays essentiellement par des critères économiques.

2.1.3 – Une conception élargie de la compétitivité luxembourgeoise

2.1.3.1 – La compétitivité luxembourgeoise dans le rapport Fontagné

En 2004, L. Fontagné¹⁵ établit un rapport intitulé *Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier*¹⁶, pour le Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur du Luxembourg.

Ce rapport examine l'état de la compétitivité du Luxembourg et cherche à définir des critères de cette notion, son objectif étant de proposer une politique de compétitivité pour le Luxembourg.

Le rapport observe que l'objectif de compétitivité est intermédiaire, sa visée ultime étant surtout d'atteindre le bien-être de la population¹⁷.

La compétitivité mesure « la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement »¹⁸.

L'auteur souligne ainsi que « l'objectif de la politique économique du Grand-Duché n'est pas de classer le Luxembourg devant la Finlande ou Hong Kong sur une « échelle de la vertu économique », mais d'assurer « une croissance durable et forte et une bonne cohésion sociale »¹⁹.

L'objectif de la compétitivité est par conséquent de soutenir une concurrence économique avec les autres pays, **permettant, à terme, l'amélioration du niveau de vie de la population.**

¹³ J.-L. LEIGNEL, E. MENAGER & S. YABLONSKY, *Performance durable de l'entreprise : Piliers, évaluation, leviers*, ISTE Group, 1^{er} juillet 2019, reprenant la définition de l'OCDE de 1992.

¹⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, « *Economic Policy in EMU – Part A: Background Studies and Supporting Analysis*, European Economy », Special Edition n°1/1998, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1998, p. 17. Disponible sur : <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/3032> (consulté le 11 août 2025).

¹⁵ L. FONTAGNÉ est un économiste français membre du Cercle des économistes et professeur à la Sorbonne. Le 6 mai 2003, il publie, avec Michèle Debonneuil, chef du service économique du commissariat du Plan, un rapport sur la question suivante : la France est-elle compétitive ? Dans ce rapport, il s'attache à définir la compétitivité, et s'attache à déterminer si la fiscalité joue un rôle pour les entreprises et leur localisation. J.-H. LORENZI et M. DEBONNEUIL, *La France est-elle compétitive ? Rapport du Commissariat général du Plan*, 6 mai 2003. Disponible sur : [040.pdf](#) (consulté le 10 avril 2025).

¹⁶ L. FONTAGNÉ, « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier », *Perspectives de politiques économiques*, n°3, mars 2005, p. 1-239.

¹⁷ *Ibid.*, p. 16. Voir également en ce sens le rapport de L. FONTAGNÉ sur la France, p. 12. Tournant dans la réflexion sur la compétitivité, le rapport Jacquemin et Pench (1997), qui synthétise les travaux du Groupe consultatif sur la compétitivité de la Commission européenne mis en place par Jacques Santer, insiste sur le fait que le discours sur la compétitivité est essentiellement un discours sur les moyens : « la notion de compétitivité ne constitue ni une fin en soi, ni un objectif. Elle est un moyen efficace de relever le niveau de vie et d'améliorer le bien-être social. C'est un outil... ».

¹⁸ *Ibid.*, p. 32.

¹⁹ *Ibid.*, p. 32.

Dans le même esprit, R. Bausch²⁰ affirme qu'« *il incombe à tous les secteurs économiques – entreprises, ménages et pouvoirs publics – de contribuer au renforcement de la compétitivité d'une économie* », mettant en avant la responsabilité partagée dans l'amélioration de la performance économique d'un pays.

2.1.3.2 – Vers une approche intégrée : définition du Conseil économique et social et de l'Observatoire de la compétitivité

Au Luxembourg, le Conseil économique et social (« CES ») retient cette **conception plus large**, consi-

dérant la compétitivité comme « *la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement* »²¹. La même définition est reprise par l'Observatoire de la compétitivité (« ODC »), par la suite.

Tout comme le rapport Fontagné, cette approche intègre, au-delà des performances économiques, des dimensions sociales et de localisation géographique, faisant de la compétitivité un outil au service d'une qualité de vie durable et équilibrée.

2.2 – Les implications de la concurrence fiscale étatique²²

2.2.1 – Qu'est-ce que la concurrence fiscale étatique²³ ?

Les travaux de J. Le Cacheux au Sénat français, à la fin des années 1990, insistent sur l'**émergence de la concurrence fiscale entre États**, décrivant l'Union européenne comme une « zone de surenchères fiscales »²⁴. Cette dynamique trouve son origine dans plusieurs évolutions économiques et institutionnelles.

Dans les années 1990, la constitution du marché unique européen, reposant sur les quatre libertés fondamentales, notamment la libre circulation des capitaux et des travailleurs, accroît la pression sur les systèmes fiscaux nationaux²⁵.

En parallèle, la perte de souveraineté nationale dans certains domaines (par exemple, celle liée à la mise en place de l'Union économique et monétaire) retire la possibilité pour les gouvernements de recourir aux

instruments monétaires et de taux de change pour ajuster leur compétitivité²⁶.

En matière de fiscalité cependant, l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (« traité UE ») et le protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité²⁷ rappellent que **chaque État membre conserve la compétence de déterminer son cadre fiscal**. Dès lors, lorsqu'un État rend ce cadre plus attractif, il améliore sa compétitivité économique par rapport à d'autres juridictions.

En outre, la diversité des États membres de l'Union européenne constitue un facteur structurant de la concurrence fiscale, dans la mesure où des pays présentant des caractéristiques économiques, sociales et institutionnelles très différentes sont intégrés au sein d'un même ensemble. Ainsi, de **petits États, très ouverts sur l'extérieur et ne disposant pas d'un marché national suffisamment large**, ont tendance à ajuster leur fiscalité pour attirer les facteurs de production qui leur manquent ; tandis que de **grands États**,

²⁰ R. BAUSCH, « Réforme fiscale et compétitivité des entreprises luxembourgeoises dans le grand marché intérieur de la compétitivité », *D'Letzbeurger Land*, 6 octobre 1989, p. 32.

²¹ OBSERVATOIRE DE LA COMPETITIVITE (ODC), *Historique*, (consultée le 31 juillet 2025), citant la définition adoptée par le CES : « La compétitivité est la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement ».

²² Voir 3.5. pour une analyse des modèles économiques de la concurrence fiscale étatique.

²³ Sur ce point voir également : PARLEMENT EUROPEEN, « *Tax competition in the European Union* », DG for research, working paper ECON -105, disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/105_en.pdf (consultée le 31 août 2025) ; S. GODAR, E. FLAMANT, G. RICHARD, « *New forms of tax competition in the European Union. An empirical investigation* », EU Tax Observatory, novembre 2021, n°3, disponible sur : <https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2021/11/EU-Tax-Observatory-Report-3-Tax-Competition-November-2021-3.pdf> (consultée le 31 août 2025).

²⁴ J. LE CACHEUX, « La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat », Rapport Sénat n°483 1998-1999 déposé le 26 juillet 1999, disponible sur : [La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat - Sénat](#), (consultée le 17 septembre 2025).

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Voir PARLEMENT EUROPEEN, *Fiche thématique – Le principe de subsidiarité*, fiches du Parlement européen, disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/7/le-principe-de-subsidiarite>, (consultée le 31 juillet 2025).

moins dépendants de leurs voisins, sont moins incités à agir de la sorte²⁸. J. Le Cacheux souligne ainsi que « *les modalités de la concurrence fiscale, qu'il s'agisse de la baisse de l'impôt sur les sociétés, de celle de la fiscalité sur les revenus des placements financiers ou de la hausse du taux de TVA, ont des conséquences positives sur la compétitivité et sur les activités productives localisées sur le territoire national, et la plupart du temps, sur les recettes fiscales* »²⁹.

Dès lors, la concurrence fiscale étatique peut être définie comme **le processus par lequel un État mobilise sa souveraineté fiscale pour influencer la localisation de contribuables, en particulier des capitaux et des entreprises, dans un environnement de fiscalité mondialisée**³⁰. Le phénomène de mondialisation vient renforcer la mobilité des bases taxables, notamment les bénéfices des groupes multinationaux, plaçant les systèmes fiscaux nationaux en compétition.

La concurrence fiscale est légitime, tant qu'elle ne repose pas sur des pratiques déloyales (selon l'OCDE) et qu'elle respecte les principes du droit de l'Union européenne, des aides d'État et du marché intérieur (selon la Commission européenne³¹).

2.2.2 – Les manifestations de la concurrence fiscale étatique

Pour mieux comprendre ses effets, J. Le Cacheux distingue deux formes principales de concurrence fiscale³² :



La concurrence fiscale horizontale : elle est observée entre autorités publiques de même niveau (par exemple, entre entités fédérées ou entre États membres de l'UE). Lorsque les bases imposables sont mobiles, chaque juridiction est incitée à fixer un taux d'imposition légèrement inférieur à celui de ses voisins pour attirer une plus grande part de bases imposables. Plus la mobilité est élevée, plus cette con-

currence est intense. À l'inverse, les facteurs peu mobiles, comme le facteur foncier, limitent cette pression concurrentielle.



La concurrence fiscale verticale : cette concurrence résulte de la superposition des prélèvements effectués par plusieurs niveaux d'administration sur une même assiette fiscale. Dans ce cas, c'est l'élasticité* de l'assiette au taux de prélèvement qui détermine l'intensité de la concurrence.

Comme énoncé ci-dessus (cf. 2.2.1), au sein de l'Union européenne, la fiscalité relève de la compétence des États membres. Toute harmonisation dans ce domaine **est votée à l'unanimité, ce qui signifie que la concurrence fiscale entre États membres est exclusivement horizontale**.

Par conséquent, la concurrence fiscale est d'autant plus vive que les facteurs imposables sont mobiles, ce qui est précisément l'un des objectifs poursuivis par l'intégration européenne.

De plus, la structure institutionnelle de l'UE renforce mécaniquement l'intensité de cette concurrence, **puisqu'elle favorise la libre circulation des capitaux et des entreprises, tout en laissant chaque État libre de déterminer sa politique fiscale, dans les limites énoncées** (cf. 2.2.1).

2.2.3 – Les groupes multinationaux, acteurs majeurs de la concurrence fiscale

Les effets de la concurrence fiscale étatique ne peuvent être compris sans prendre en compte le rôle des EMN, qui en sont à la fois bénéficiaires et vecteurs. La réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur européen leur a permis de diversifier leurs implantations et de multiplier les établissements stables au sein de l'Union européenne. Plus tard, la mondialisation renforce encore la mobilité des acteurs économiques qui en profitent à des fins fiscales³³. Les

²⁸ J. LE CACHEUX, « La concurrence fiscale dans l'Union européenne », *Idées*, n° 154, décembre 2008, p. 24-29, p. 26.

²⁹ J. LE CACHEUX, « Quelques enjeux de la coopération fiscale en Europe », *Regards croisés sur l'économie*, 2012/1, n° 11, p. 150-159, p. 152, disponible sur : <https://shs.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2012-1-page-150?lang=fr> (consultée le 15 septembre 2025). Voir également J. LE CACHEUX, « La concurrence fiscale dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 26.

³⁰ Voir notamment A. MONDONNEIX, *La concurrence fiscale étatique*, thèse de doctorat, droit, Université Côte d'Azur, 2021, p. 24 et suivantes.

³¹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne : cinq domaines d'action prioritaires ». 2015, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e1fd1b0-15b7-11e5-a342-01aa75ed71a1.0002.01/DOC_1&format=PDF (consultée le 15 septembre 2025).

³² J. LE CACHEUX, « La concurrence fiscale dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 25.

³³ A. MONDONNEIX, *La concurrence fiscale étatique*, thèse de doctorat, droit, Université Côte d'Azur, 2021, p. 44.

groupes multinationaux constituent donc des acteurs majeurs de la concurrence fiscale³⁴.

Les EMN utilisent leur flexibilité et leur capacité à se déployer dans plusieurs juridictions comme levier pour optimiser leur charge fiscale, ce qui alimente la concurrence fiscale entre États et peut en intensifier les effets.

L'implantation dans plusieurs juridictions offrent aux EMN la possibilité d'exploiter les différences de fiscalité, en particulier en matière d'impôt sur les sociétés³⁵ :



en localisant les investissements dans les pays où les taux effectifs d'imposition sont les plus faibles ; ou



en utilisant des stratégies d'optimisation, telles que la manipulation des prix de transfert entre filiales ou des montages financiers fondés sur l'endettement, les intérêts étant déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés dans la plupart des juridictions.

2.3 – Comment encadrer la concurrence fiscale étatique ?

La compétitivité économique et la concurrence fiscale entre États sont étroitement liées. L'accentuation de cette concurrence, notamment au sein de l'Union européenne, poursuit un objectif de compétitivité mais engendre parfois, en contrepartie, des risques structurels qui justifient la mise en place de mécanismes communs de coopération et d'encadrement.

La concurrence fiscale³⁶, qui repose initialement sur le principe de souveraineté nationale, tend paradoxalement à l'éroder, dès lors que les États ajustent leurs politiques pour attirer les facteurs mobiles de production. De plus, la recherche de l'attractivité fiscale peut induire une **recomposition des systèmes fiscaux au détriment des bases économiques les moins mobiles**, augmentant la pression fiscale sur certains

contribuables et soulevant des enjeux d'équité horizontale (traitement différencié de revenus comparables selon leur origine) et verticale (charge proportionnellement plus lourde pour les contribuables aux revenus les plus faibles).

Ces effets combinés renforcent la nécessité d'une approche coordonnée au niveau européen, conciliant le respect du principe de subsidiarité avec la prévention des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur³⁷.

Différentes formes de **coopération internationale** peuvent être mises en évidence :

³⁴ S. RASPILLER, « La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique », Série des documents de travail de la Direction et Études et des synthèses économiques, INSEE, Juin 2005, p. 5-40, p.6.

³⁵ J. LE CACHEUX, « La concurrence fiscale dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 25. (consulté le 13 août 2025).

³⁶ S. RASPILLER, « La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique », INSEE, G 2005/ 07, 42 pages, disponible sur : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06zr236/f1.pdf> ; P. DIDIER, « La notion de concurrence fiscale », *Arch. Phil. Droit* 46 (2002), p. 103-115, disponible sur : <http://www.philosophie-droit.asso.fr/APDpourweb/69.pdf> (consultée le 31 août 2025).

³⁷ J. LE CACHEUX, « La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat », *op. cit.*, (consulté le 13 août 2025).

Tableau 2.1 : Les différentes formes de coopération fiscale internationale.

Sur base des contributions de J. LE CACHEUX, « la concurrence fiscale dans l'UE » et R. HUGOUNENQ, J. LE CACHEUX, T. MADIES, « Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale »³⁸, il est possible de mettre en évidence différentes formes de coopération fiscale étatique et d'analyser leurs potentiels effets pour le Luxembourg. À l'heure actuelle, les États ont choisi de mettre en place des règles minimales contre la concurrence fiscale dommageable, ce qui leur permet de conserver une certaine autonomie fiscale.

Forme de coopération	Description	Implications générales	Potentiels effets pour le Luxembourg
Consolidation fiscale à l'échelle européenne	Transfert du pouvoir de prélèvement fiscal à un niveau supranational, avec un budget et une administration fiscale centralisés.	Élimine totalement la concurrence fiscale interne. Nécessite une Europe fédérale dotée d'une légitimité démocratique incontestée. Remet profondément en cause le principe de subsidiarité.	Perte de souveraineté fiscale. Disparition de la fiscalité comme levier stratégique d'attractivité. Risque de voir les politiques fiscales harmonisées selon les priorités des grands États.
Harmonisation des taux et de la base imposable dans une coordination décentralisée	Uniformisation des taux d'imposition et des règles de calcul de la base imposable, tout en laissant à chaque État la perception de l'impôt.	Réduit fortement la concurrence fiscale. Convergence vers des taux moyens ou élevés. Limite la possibilité pour les États de mettre en place des régimes spécifiques.	Atténuation de l'avantage compétitif lié à des taux inférieurs. Réduction de la capacité à concevoir des régimes fiscaux attractifs pour les multinationales. Risque d'alignement sur des standards défavorables à une petite économie ouverte.
Fixation de règles minimales contre la concurrence fiscale dommageable (pratique actuelle)³⁹	Définition commune de standards interdisant certaines pratiques jugées excessives, sans harmonisation complète des systèmes fiscaux.	Préserve la diversité des systèmes fiscaux tout en limitant les pratiques agressives. Vise prioritairement la protection des recettes publiques.	Maintien d'une large autonomie fiscale. Possibilité de continuer à utiliser la fiscalité comme outil d'attractivité, tout en ajustant certains dispositifs pour respecter les normes européennes et internationales.

³⁸ R. HUGOUNENQ, J. LE CACHEUX, T. MADIES, « Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale », *Revue de l'OFCE*, n°70, juillet 1999, *op.cit.*, p. 96-97.

³⁹ La discussion autour de la directive 2022/2523, dite « Pilier II » n'est pas incluse dans ce tableau.

Dans ce contexte, le cas luxembourgeois illustre de manière particulièrement significative l'interdépendance entre compétitivité économique et concurrence fiscale : la fiscalité des entreprises, historiquement utilisée comme levier d'attractivité, a contribué à positionner le pays comme un centre d'implantation majeur pour les investissements internationaux, tout en exposant son modèle aux contraintes et adaptations imposées par l'évolution des standards européens et internationaux.

2.4 – Conclusion

Pour une petite économie ouverte comme le Luxembourg, la fiscalité des entreprises constitue historiquement un levier stratégique majeur de la compétitivité économique.

Dans un environnement européen et international marqué par une mobilité accrue des bases imposables et par une concurrence fiscale horizontale entre États, ce levier a permis d'attirer capitaux, investissements et sièges de groupes multinationaux. En l'absence de coordination entre États cependant, la recherche de compétitivité à tout prix peut engendrer une concurrence fiscale étatique non coopérative, susceptible de compromettre l'équilibre des systèmes fiscaux nationaux.

À l'heure actuelle, l'étude de la compétitivité économique soulève la question de savoir si, aujourd'hui, la fiscalité des entreprises demeure le seul facteur déterminant à prendre en compte, ou s'il convient plutôt d'envisager un ensemble plus large de composantes pour définir l'attractivité du Luxembourg pour les entreprises, intégrant à la fois la performance économique, la justice sociale et la soutenabilité à long terme du modèle luxembourgeois. Cette question sera examinée dans la dernière partie de notre étude (5.).

3 – Comprendre l'écart entre taux légal et taux effectif de taxation des multinationales au Luxembourg

DR. NORA PAULUS & DR. ESTELLE MENNICKEN

L'analyse de la compétitivité fiscale du Luxembourg ne peut se limiter à l'examen du seul taux nominal d'imposition, tel qu'il est fixé par la législation fiscale. En pratique, les EMN supportent une charge fiscale effective sensiblement différente, en raison de l'application de dérogations ou encore de mécanismes d'optimisation.

La distinction entre taux légal et taux effectif d'imposition apparaît dès lors comme un élément central pour comprendre la réalité de la concurrence fiscale internationale et le positionnement des petites juridictions ouvertes, telles que le Luxembourg.

Cette partie vise à comprendre les fondements théoriques et empiriques de cet écart, en mobilisant les définitions économiques de la compétitivité et les apports de la littérature économique. Elle analysera successivement : les concepts de taux légal et de taux effectif d'imposition, ainsi que leurs méthodes de mesure ; les estimations disponibles pour le Luxembourg issues des travaux scientifiques récents ; et enfin les implications de ces écarts dans le contexte plus large de la concurrence fiscale internationale et des débats relatifs à l'équité et la pérennité des systèmes fiscaux.

3.1 – La recherche de l'optimisation fiscale par les multinationales constitue-t-elle un facteur de compétitivité pour les petits États ?

Wildasin & Wilson (2004) expliquent que la concurrence fiscale désigne « *un régime fiscal non coopératif mis en place par des gouvernements indépendants, dans lequel les choix politiques de chaque gouvernement influencent l'allocation d'une base fiscale mobile entre les régions représentées par ces gouvernements* »⁴⁰.

Cette définition met en évidence la nature stratégique des décisions fiscales prises par les gouvernements. Nous verrons également dans la partie juridique de la présente étude qu'il faut distinguer l'optimisation fiscale d'autres mécanismes fiscaux agressifs ou abusifs.

Les stratégies fiscales des États ne se limitent pas à la fixation des taux légaux/nominaux, mais englobent aussi l'ensemble des mesures, dérogations et dispositifs permettant d'influencer la charge fiscale réellement supportée par les entreprises. Dans ce cadre, la

distinction entre le taux d'imposition affiché (taux légal/nominal) et celui que paient réellement les grandes sociétés (taux effectif) devient essentielle pour comprendre la réalité de la concurrence fiscale.

Cette distinction reflète la manière dont les politiques fiscales sont effectivement mises en œuvre et perçues par les acteurs économiques.

La divergence entre le taux légal et le taux effectif n'est donc pas simplement un artefact comptable, mais reflète des choix stratégiques de la part des gouvernements et des entreprises multinationales, dans une logique de compétitivité fiscale visant à attirer ou à conserver les bases imposables mobiles.

Même si, comme le rappelle Fontagné (2005), « *la notion de compétitivité n'est pas populaire parmi les éco-*

⁴⁰ J.D. WILSON & D.E. WILDASIN. « Capital tax competition: bane or boon », *Journal of Public Economics*, 2004, 88(69), p. 1065-1091.

nomistes académiques »⁴¹, elle reste une composante clé des stratégies économiques de certains États.

Les juridictions ajustent leurs régimes fiscaux pour attirer les bases imposables mobiles (comme les entreprises ou les capitaux), tandis que les EMN structurent activement leur présence internationale pour minimiser leur charge fiscale globale.

La théorie économique analyse ces interactions comme des jeux stratégiques, dans lesquels les décisions fiscales d'un pays influencent celles des autres.

Le modèle fondamental de la compétitivité fiscale a été développé par Zodrow & Mieszkowski (1986)⁴² et par Wilson (1986)⁴³.

Dans ce modèle, des juridictions ouvertes entrent en concurrence les unes avec les autres afin d'attirer des bases fiscales mobiles en réduisant leurs taux d'imposition. Ce processus conduit à un équilibre inefficace, marqué souvent par une érosion globale des recettes publiques.

Lorsque les pays sont comparables en taille et en structure économique, les pertes liées à cette concurrence sont équitablement réparties. En revanche, si des asymétries existent, notamment en termes de taille, les plus petites juridictions, capables de proposer des taux particulièrement bas, peuvent tirer un avantage de cette concurrence fiscale⁴⁴. **Le Luxembourg constitue un exemple de cette logique de compétitivité fiscale, en raison de sa petite taille.**

Pour pallier son absence de grand marché intérieur, le Luxembourg entreprend d'attirer des investissements de différentes manières : d'abord grâce à ses ressources naturelles (le minerai de fer), puis en développant des compétences spécifiques (comme la gestion de fonds), et enfin en offrant un environne-

ment fiscal et juridique favorable aux multinationales⁴⁵.

Dans ce contexte, Pieretti, Bourgain & Courtain (2007) posent la question suivante :

« Dans le cadre d'une concurrence entre places financières, une juridiction de petite taille, bien intégrée dans l'Union européenne, peut-elle être incitée à surmonter son handicap d'absence de marché intérieur en mettant en œuvre des cadres réglementaires plus attractifs pour les investisseurs ? »⁴⁶

Ce raisonnement s'appuie sur une logique simple : les petits pays, qui ne peuvent pas compter sur leur consommation intérieure pour croître, cherchent à attirer des entreprises de l'étranger.

Comme le montrent les travaux d'Andrew K. Rose (2006)⁴⁷, ces pays sont en général très ouverts au commerce international. Dans ce contexte, une fiscalité attractive devient un moyen stratégique pour attirer des EMN, du capital* et des travailleurs qualifiés. Cela permet aux petits pays de compenser leur manque d'économies d'échelle. Cette logique est expliquée dans les travaux de Helpman & Krugman (1985)⁴⁸ : selon ces auteurs, les activités économiques ont tendance à se concentrer dans certaines zones. Pour ne pas être laissés de côté, **les petits États se spécialisent dans des secteurs à forte valeur ajoutée, aidés en cela par une fiscalité avantageuse.**

Ce lien entre petite taille, ouverture économique et stratégie d'attractivité fiscale est également mis en évidence dans l'étude de Han et al. (2014)⁴⁹.

Ainsi, le ratio entre les flux d'investissements directs étrangers (« IDE ») et la formation brute de capital fixe (« FBCF »), est significativement plus élevé dans les petits pays (de population inférieure à deux millions) que dans les grandes économies (de population supérieure à 30 millions d'habitants). **Autrement dit, les petits États ont tendance à attirer davantage d'investissements étrangers relativement à leur investissement domestique.** Des cas comme le Luxem-

⁴¹ L. FONTAGNÉ, Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier, *op.cit.*

⁴² G.R. ZODROW & P. MIESZKOWSKI, « Pigou, Tiebout, Property taxation, and the underprovision of local public goods », *Journal of Urban Economics*, 1986, 19(3), p. 356-370.

⁴³ J.D. WILSON, « A theory of interregional tax competition », *Journal of Urban Economics*, 1986, 19(3), p. 296-315.

⁴⁴ J.D. WILSON & D.E. WILDASIN, « Capital tax competition: bane or boon », *op. cit.*, p. 1065-1091.

⁴⁵ L. FONTAGNÉ, *op.cit.*

⁴⁶ P. PIERETTI, A. BOURGAIN, & P. COURTAIN, *Place Financière de Luxembourg - Analyse des Sources de ses Avantages Compétitifs et de sa Dynamique*, Éditions De Boeck & Larcier, 2007, Bruxelles.

⁴⁷ A.K. ROSE, "Size really doesn't matter: In search of a national scale effect", *Journal of the Japanese and international Economies*, 2006, 20(4), p. 482-507.

⁴⁸ E. HELPMAN, & P. KRUGMAN, *Market structure and foreign trade: Increasing returns, imperfect competition, and the international economy*, 2007, MIT press.

⁴⁹ Y. HAN, P. PIERETTI, S. ZANAJ & B. ZOU, « Asymmetric competition among nation states : A differential game approach », *Journal of Public Economics*, 2014, 119, p. 71-79.

bourg ou l'Islande, qui se trouvent bien au-dessus de la tendance, illustrent cette forte dépendance envers l'investissement étranger. Par ailleurs, les modèles de croissance développés par Paul Romer (1986)⁵⁰ insistent sur l'importance du capital humain et des connaissances. Grâce à une fiscalité favorable, les petits pays peuvent s'intégrer aux réseaux internationaux d'innovation et ainsi compenser leur plus faible production de savoir en interne.

La compétitivité fiscale des petits pays n'est pas uniquement une stratégie politique : c'est aussi une réponse logique à leurs contraintes économiques structurelles et à leur volonté de s'intégrer pleinement dans l'économie mondiale.

Étant donné la forte compétitivité des petits pays comme le Luxembourg, qui cherchent à attirer entreprises et capitaux mobiles, il est essentiel d'examiner

3.2 – Des leviers extra-fiscaux dans les décisions d'implantation des EMN⁵¹

Si une fiscalité avantageuse constitue un instrument privilégié pour renforcer l'attractivité d'un territoire, elle ne peut, à elle seule, assurer la rétention durable du capital et de la main-d'œuvre.

Par conséquent, les **EMN intègrent de plus en plus des paramètres extra-fiscaux**, tels que la qualité des infrastructures, la stabilité et la prévisibilité du cadre réglementaire, les dispositifs publics de soutien à l'innovation ou encore la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée lorsqu'elles décident de s'implanter dans un pays.

Ces facteurs, souvent conçus comme des compléments aux incitations fiscales, peuvent aussi se substituer à elles lorsque les marges de manœuvre fiscales se trouvent limitées, en particulier sous l'effet du renforcement de la coordination internationale (p. ex., les directives de lutte contre l'évasion fiscale, dites « ATAD » ou le dispositif sur l'imposition minimale, dit « Pilier 2 », de l'OCDE).

D'un point de vue économique, la littérature théorique et empirique montre que les **gouvernements combi-**

non seulement les taux d'imposition légaux affichés, mais aussi la différence entre ces taux et les taux effectifs réellement payés par les EMN.

Si le taux d'imposition nominal/légal du Luxembourg s'aligne globalement sur la moyenne européenne, des mécanismes spécifiques (par exemple, les *rulings* fiscaux, les sociétés de participation financière ou certains régimes d'exonération*) permettent à de nombreuses EMN de réduire significativement leur charge fiscale effective.

Cette situation soulève des interrogations quant à la transparence, la soutenabilité et l'équité du système fiscal luxembourgeois, mais aussi sur ses effets redistributifs au sein de l'Union européenne. Elle justifie ainsi une analyse approfondie de ces écarts afin de mieux cerner les ressorts de la compétitivité fiscale et ses conséquences économiques et sociales.

ment généralement outils fiscaux et politiques non fiscaux pour attirer les capitaux mobiles⁵².

Ainsi, l'harmonisation des taux d'imposition ne suffit pas nécessairement à réduire les incitations concurrentielles, dès lors que d'autres leviers demeurent disponibles et non harmonisés⁵³.

Le cas du Luxembourg illustre **cette logique de concurrence multidimensionnelle** : le pays combine une fiscalité favorable avec des politiques publiques actives de soutien à l'attractivité, en particulier dans le domaine des infrastructures logistiques et numériques, de la promotion de l'innovation et de la mise en place d'un environnement réglementaire favorable aux entreprises. Cette stratégie a notamment permis d'attirer, au cours de la dernière décennie, plusieurs acteurs majeurs des secteurs des technologies de l'information et de la communication (TIC).

Des évolutions similaires se retrouvent également dans d'autres États membres de l'Union européenne. **Dès lors, bien que la présente étude accorde une attention prioritaire aux mécanismes fiscaux,**

⁵⁰ P. M. ROMER, « Increasing returns and long-run growth », *Journal of political economy*, 1986, 94(5), p. 1002-1037.

⁵¹ Une analyse approfondie des leviers extra-fiscaux sera reprise en partie 5 de notre étude scientifique.

⁵² Voir les travaux des auteurs Bénassy-Quéré et al., 2007 ; Hindriks et al., 2008 ; Dembour & Wauthy, 2009 ; Pieretti & Zanaj, 2011 ; Hauptmeier et al., 2012 ; Dewit et al., 2018 ; Han et al., 2023.

⁵³ Voir les auteurs Paulus, 2022 ; Pulina & Zanaj, 2022.

ceux-ci doivent être replacés dans un faisceau plus large de déterminants de l'attractivité.

3.3 – Distinguer le taux nominal/légal du taux effectif d'imposition (TEI)

3.3.1 – Le taux d'imposition légal

Le taux d'imposition légal (ou nominal)* correspond au taux d'imposition prévu par la loi, appliqué aux bénéficiaires des entreprises.

Il s'agit d'un **taux théorique**, déterminé par la **législation fiscale d'un pays**, avant prise en compte des déductions, exonérations, crédits d'impôt ou autres mécanismes d'optimisation fiscale⁵⁴.

Au Luxembourg, le taux légal d'imposition des sociétés n'est pas un taux unique fixé par la loi, mais il s'agit du résultat de l'addition de plusieurs prélèvements distincts prévus par la Loi de l'impôt sur le revenu (« L.I.R ») et de la législation communale (impôt sur le revenu des collectivités « I.R.C », contribution au fonds pour l'emploi correspondant à un pourcentage de l'I.R.C et impôt commercial communal « I.C.C », prélevé par chaque commune sur la base de l'assiette de l'I.R.C).

Le résultat de ce calcul⁵⁵ permet d'arriver à un taux s'élevant à 29,22% pour l'année 2016, à 27,08% pour l'année 2017 et à 23,87% pour l'année 2025⁵⁶.

3.3.2 – Le taux effectif d'imposition (TEI)

Le taux effectif d'imposition (TEI)*, quant à lui, reflète le montant réel de l'impôt payé par les entreprises multinationales par rapport à leurs bénéficiaires.

Contrairement au taux d'imposition légal (ou nominal), qui est fixé par la législation fiscale d'un pays, le TEI tient compte des dispositifs fiscaux spécifiques, des crédits d'impôt et des stratégies d'optimisation utilisées par les entreprises, offrant ainsi une image plus fidèle de la charge fiscale réellement supportée. Comme le souligne Janský (2019)⁵⁷, ces taux effectifs fournissent des informations précieuses sur la part des bénéficiaires des entreprises **qui se traduit effectivement en recettes fiscales pour les gouvernements**.

Deux approches principales existent pour mesurer les TEI des entreprises : l'utilisation du **taux effectif prospectif** et du **taux effectif rétrospectif**.

- **Le taux effectif prospectif (*forward-looking*)** : il est conçu pour estimer la charge fiscale moyenne supportée par une entreprise dans le cadre d'un projet d'investissement hypothétique. Il est calculé à partir de modèles microéconomiques⁵⁸, tels que celui développé par Devereux et Griffith (1998, 2003)⁵⁹, et intègre non seulement le taux statutaire d'imposition, mais aussi des éléments spécifiques de la fiscalité des entreprises, comme les dispositifs d'amortissement pour différents types d'actifs ou les mécanismes d'incitation fiscale.

⁵⁴ Voir OCDE, *Corporate Tax Statistics*, Édition 2023, Paris, OCDE Publishing, 2023, p. 18. Le rapport définit le taux nominal comme le taux statutaire appliqué aux bénéficiaires imposables, indépendamment des déductions ou crédits d'impôt. COMMISSION EUROPÉENNE, *Taxation Trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Édition 2023, Luxembourg, p. 45. Le document distingue explicitement le taux d'imposition légal (statutory rate) du taux effectif moyen (effective average tax rate) ; FMI, *Corporate Taxation in the Global Economy*, Policy Paper n° 19/007, mars 2019, p. 9 ; BANQUE MONDIALE, « *Doing Business 2020* », 2020. Ces institutions s'appuient sur la distinction entre taux nominal et taux effectif dans leurs comparaisons internationales des systèmes fiscaux.

⁵⁵ Voir « La charge fiscale globale des collectivités », disponible sur : https://impotsdirects.public.lu/fr/az/c/charg_fisc.html (consultée le 22 septembre 2025).

⁵⁶ Le taux de 23,87% peut se décomposer de la manière suivante : Impôt sur le revenu des collectivités (« IRC ») : 16% ; majoration en faveur du fonds pour l'emploi : 1,12% et impôt commercial communal (« ICC » variant selon la commune considérée) : 6,75 % pour Luxembourg-Ville. Cela permet d'arriver à un total de 23,87%.

⁵⁷ P. JANSKÝ, *Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU – A Report commissioned by the Greens/EFA Group in the European Parliament* 2019.

⁵⁸ EU TAX OBSERVATORY, *Tax Rates and Rankings*, disponible sur : <https://www.taxobservatory.eu/repository/tax-rates-and-rankings/> (Consulté le 30 novembre 2024).

⁵⁹ M. DEVEREUX & R. GRIFFITH, « The taxation of discrete investment choices », 1998, *IFS working papers*, n° W98/16 ; M. DEVEREUX & R. GRIFFITH, « Evaluating tax policy for location decisions », *International Tax and Public Finance*, 2003, 10, p. 107-126.

Cependant, cette approche repose sur des modélisations théoriques et s'éloigne de la réalité des pratiques fiscales des entreprises, notamment celles des multinationales.

Par conséquent, les TEI prospectifs ne permettent pas de mesurer avec précision les taux d'imposition réels que les multinationales payent dans un pays donné.

Des estimations du TEI prospectif pour le Luxembourg sont présentées dans la littérature⁶⁰.

- **Le taux effectif rétrospectif (backward-looking)** : ce taux reflète les impôts réellement payés par les entreprises sur leurs bénéfices passés. Il peut être calculé à partir de diverses sources, telles que les données issues des bilans comptables des entreprises ou de la déclaration pays par pays (« Country by Country Reporting » ou « CbCR ») des multinationales⁶¹.

Un avantage clé de cette méthode est qu'elle reflète de manière implicite dans quelle mesure les règles fiscales réduisent effectivement l'impôt payé lorsqu'elles sont appliquées à des cas réels.

Cela inclut non seulement les dispositions légales qui définissent l'assiette fiscale des entreprises, mais également des facteurs comme l'interprétation de la loi par les autorités fiscales et les stratégies adoptées par les entreprises.

Le TEI d'une entreprise peut ainsi être nettement inférieur au taux légal pour diverses raisons. Parmi celles-ci figurent, pour ne citer que quelques exemples, une évaluation imprécise des bénéfices réellement imposables, une part significative des revenus bruts provenant d'activités bénéficiant de taux préférentiels, ou encore une interprétation favorable de la législation fiscale par les autorités compétentes.

Il faut interpréter ce taux avec prudence, en particulier lorsqu'il repose sur un échantillon restreint de données.

Ces deux approches fournissent des perspectives complémentaires : l'une éclaire sur les incitations fiscales pour les investissements futurs, tandis que l'autre met en évidence la réalité de la fiscalité des entreprises existantes.

Compte tenu de l'attention portée aux impôts réellement acquittés par les multinationales au Luxembourg, notre étude scientifique se focalise exclusivement sur les taux effectifs d'imposition rétrospectifs.

Les taux effectifs d'imposition pour les pays européens sont représentés dans la figure 3.1. Ces données sont celles rapportées pour 2017 dans García-Bernardo & Janský (2024)⁶².

Si des données plus récentes pour les taux légaux existent, l'année 2017 a été retenue ici afin d'assurer la cohérence avec les taux effectifs disponibles pour la même période. **Il s'agit en effet des données comparatives les plus récentes disponibles à ce jour.**

Il convient également de souligner que **ces taux sont des moyennes annuelles, ce qui implique qu'ils ne reflètent pas les cas extrêmes observés dans certains contextes spécifiques.**

Les écarts entre le taux d'imposition légal et le taux réellement appliqué pour l'année 2017 sont représentés dans la figure 3.2.

⁶⁰ Voir T. HANAPPI, *Corporate Effective Tax Rates : Model Description and Results from 36 OECD and Non-OECD Countries*, OECD Taxation Working Papers, 2018, n°38, OECD Publishing, Paris ; C. SPENGLER et al., *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology*, ZEW-Gutachten und Forschungsberichte, 2020, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim ; DE MOOIJ R. et al., *International Taxation and Luxembourg's Economy*, 2020, IMF Working Paper, WP/20/264.

⁶¹ EU TAX OBSERVATORY, *Tax Rates and Rankings*, <https://www.taxobservatory.eu/repository/tax-rates-and-rankings/> (Consultée le 30 novembre 2024).

⁶² GARCIA-BERNARDO & JANSKÝ (2024), « Profit shifting of multinationals corporations worldwide », *op. cit.*

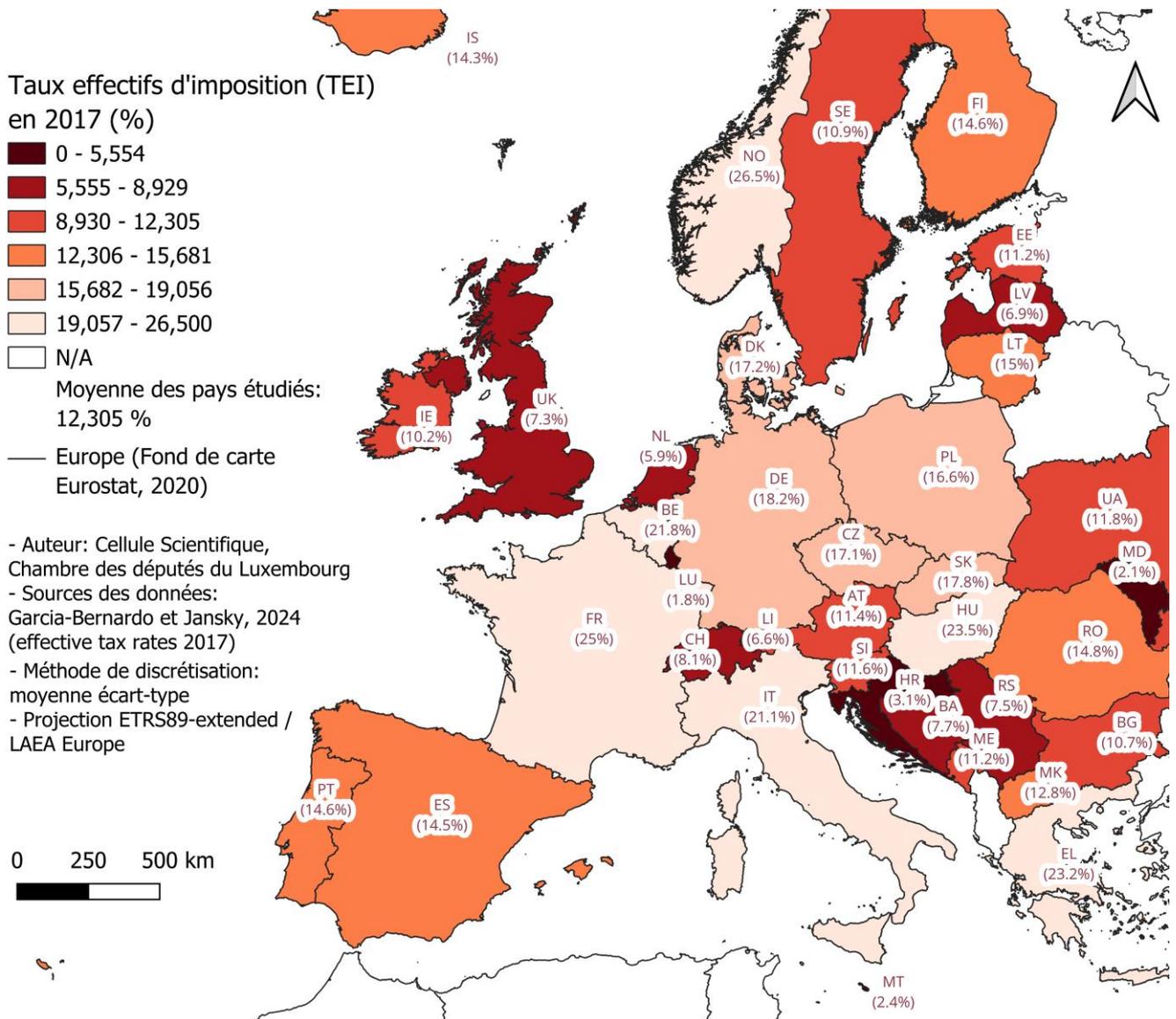


Figure 3.1 : Taux effectif d'imposition des sociétés en 2017 en Europe.

Source des données : García-Bernardo et Janský (2024).

La carte ci-dessus reprend en gradation de rouge les taux effectifs moyens appliqués en 2017. Plus la couleur est foncée, plus les taux sont bas, et inversement. À titre d'exemples, les taux effectifs les plus bas (inférieurs à dix pourcents) sont observés, par ordre croissant, au Luxembourg (1,8%), République de Moldavie (2,1%), Malte (2,4%), Chypre (2,9%), Croatie (3,1%), Pays-Bas (5,9%), Liechtenstein (6,6%), Grande-Bretagne (7,3%) et Suisse (8,1%). Les taux effectifs les plus élevés sont observés en Norvège (26,5%), France (25%), Grèce (23,5%) et Belgique (23,2%).

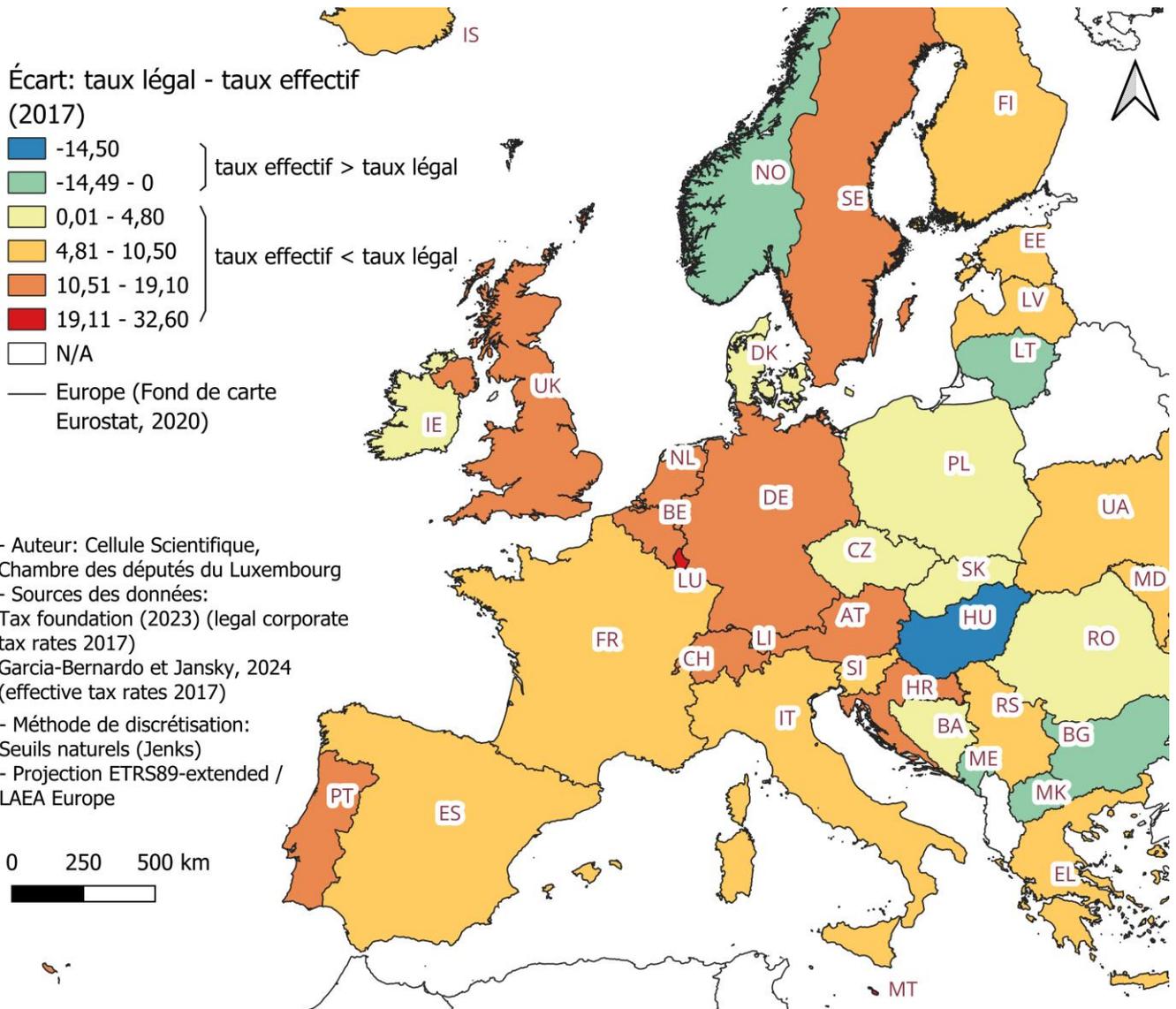


Figure 3.2 : Différence entre le taux légal et le taux effectif d'imposition des sociétés en 2017 en Europe.

Sources des données : Calcul propre basé sur les données fournies par Garcia-Bernardo & Janský (2024) pour les taux effectifs, et de la Tax Foundation (2023) pour les taux légaux.

Il ressort de la carte que l'écart entre les taux légaux et effectifs d'imposition sur le revenu des sociétés varie substantiellement entre les pays d'Europe. Pour la vaste majorité des pays étudiés, le taux effectif est inférieur au taux légal (pays en nuances de jaune à rouge). La différence s'évalue de quelques points de pourcentage à plus de 30 points d'écart pour Malte ; 25,28 points pour le Luxembourg ; ou encore 19,10 points pour les Pays-Bas.

Pour 5 pays, cet écart est négatif (pays en bleu-vert), le taux effectif y est donc supérieur au taux légal.

Dans la majorité des pays d'Europe, un taux effectif inférieur au taux légal est observé. Les écarts les plus notables sont relevés à Malte, avec un taux effectif inférieur de 32,60 points de pourcentage par rapport au taux légal, et au Luxembourg (25,28 points d'écart).

3.4 – Les taux effectifs d'imposition des sociétés au Luxembourg relevés dans les différentes études scientifiques

Le Luxembourg fait régulièrement l'objet d'analyses dans la littérature économique en raison de ses taux effectifs d'imposition faibles, résultats d'un cadre fiscal avantageux pour les entreprises.

Cette section examine les estimations rapportées dans les études existantes et leur pertinence pour comprendre la compétitivité fiscale du pays.

Le tableau ci-après reprend les taux effectifs d'imposition des sociétés au Luxembourg rapportés dans plusieurs travaux récents.

À la date de publication de la présente étude, il n'existe, à notre connaissance, **aucune autre recherche académique évaluée par les pairs portant spécifiquement sur les taux effectifs d'imposition au Luxembourg**, ce qui confère à la revue de littérature présentée ici son caractère exhaustif.

Recherche scientifique	Taux effectif estimé au Luxembourg
Dowd et al. (2017) ⁶³ [Données se rapportant à l'année 2012]	4 %
Janský (2019) ⁶⁴ [Données se rapportant aux années 2011 à 2015]	2,2 %
Reurink & García-Bernardo (2021) ⁶⁵ [Données se rapportant aux années 2007 à 2017]	3,9 %
García-Bernardo et al. (2023) ⁶⁶ [Données se rapportant aux années 2011 à 2015]	Entre 1 % et 8 %
García-Bernardo & Janský (2024) ⁶⁷ [Données se rapportant à 2017]	1,8 %

⁶³ T. DOWD, P. LANDEFELD & A. MOORE, « [Profit shifting of US multinationals](#) », *Journal of Public Economics*, 2017, 148, p. 1-13.

⁶⁴ P. JANSKÝ, « [Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU – A Report commissioned by the Greens/EFA Group in the European Parliament](#) », 2019.

⁶⁵ A. REURINK & J. GARCÍA-BERNARDO, « [Competing for capitals: the great fragmentation of the firm and varieties of FDI attraction profiles in the European Union](#) », *Review of International Political Economy*, 2021, 28(5), p.1274-1307.

⁶⁶ J. GARCÍA-BERNARDO, P. JANSKÝ, & T. TØRSLØV, « [Effective tax rates of multinational corporations: Country-level estimates](#) », *Plos one*, 2023, 18(11), e0293552.

⁶⁷ J. GARCÍA-BERNARDO & P. JANSKÝ, « [Profit shifting of multinational corporations worldwide](#) », *op. cit.*

Les estimations varient entre 1 % et 8 %.

Cette variation reflète à la fois les **divergences méthodologiques** et la **diversité des modèles utilisés** par les chercheurs.

La figure 3.3 compare les taux effectifs et les taux légaux d'imposition des sociétés pour le Luxembourg, l'Allemagne, la France et la Belgique, tels qu'ils sont rapportés dans les différentes études académiques.

On y observe un **écart significatif** entre les taux légaux, relativement similaires, et les taux effectifs, beaucoup plus bas. On remarque également que le taux effectif d'imposition est le plus bas au Luxembourg.

Cette disparité met en évidence l'avantage compétitif que constitue la fiscalité luxembourgeoise dans le paysage européen.

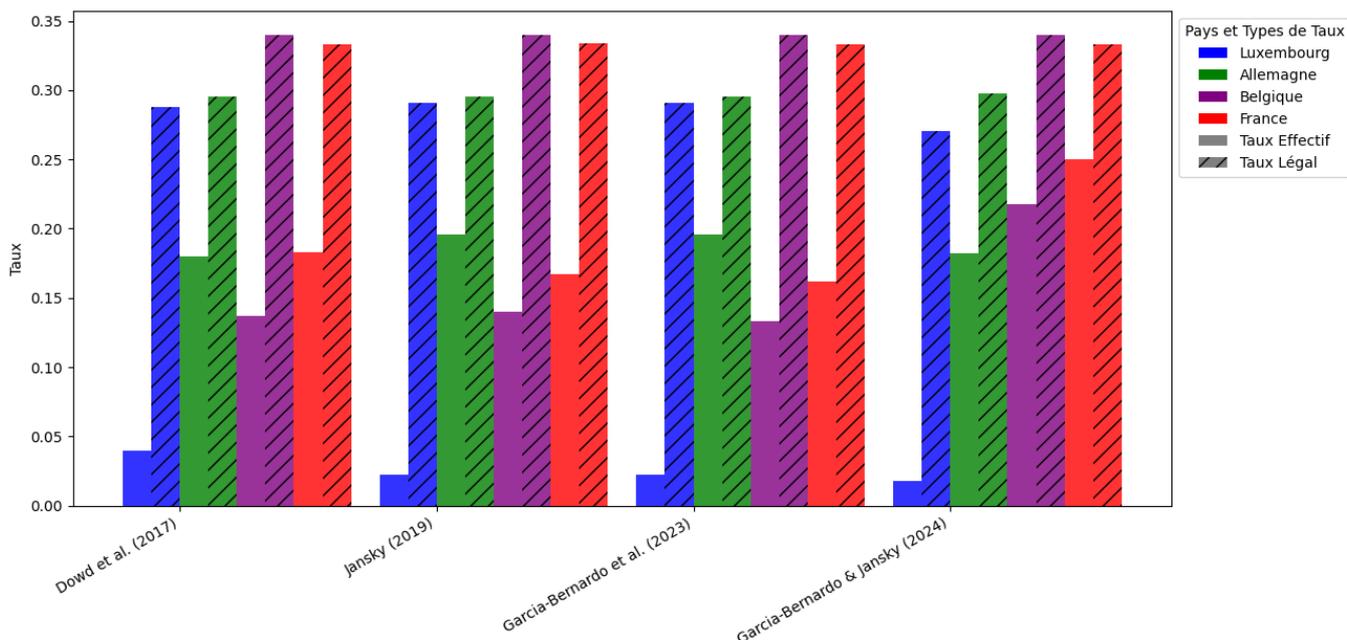


Figure 3.3 : Taux légaux et effectifs d'imposition rapportés dans la littérature (au Luxembourg, en France, Allemagne et Belgique).

Source : calcul propre basé sur les données fournies par Dowd et al. (2017), Jansky (2019), Garcia-Bernardo et al. (2023), et Garcia-Bernardo & Jansky (2024)⁶⁸.

⁶⁸ L'étude de Reurink & Garcia-Bernardo (2021) n'a pas été intégrée à la figure, faute de données complètes pour les quatre pays.

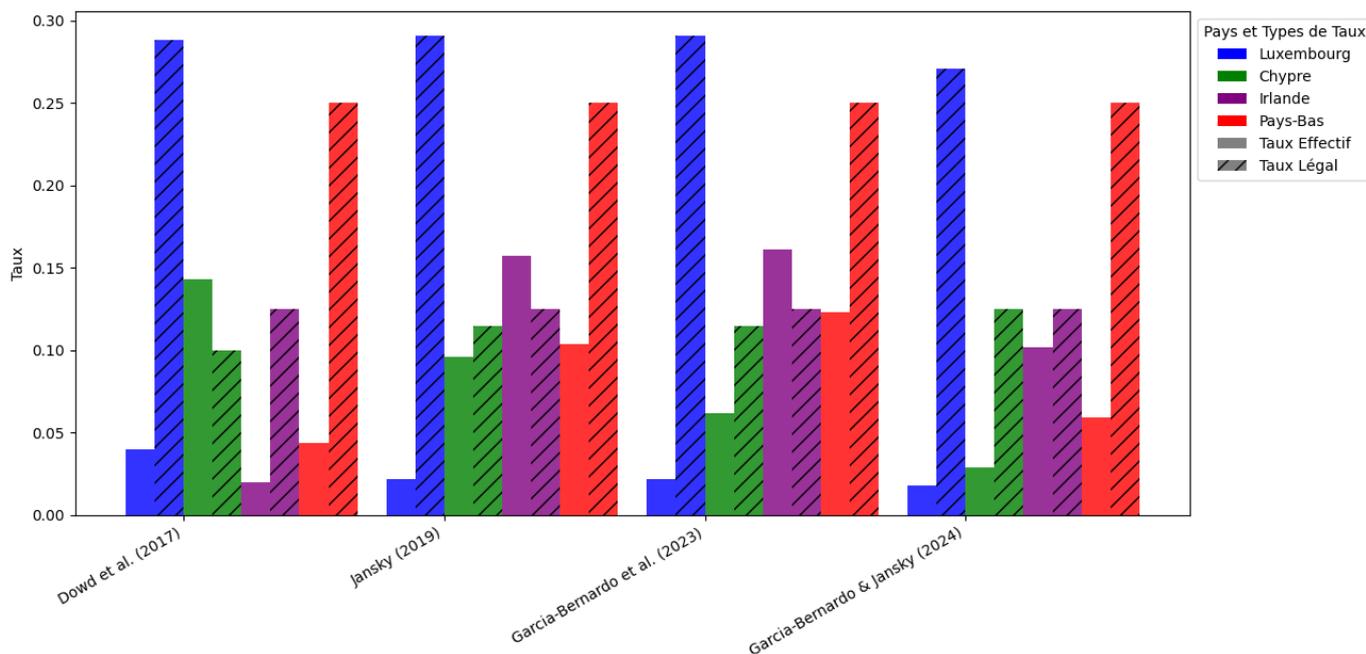


Figure 3.4 : Taux légaux et effectifs d'imposition dans les pays considérés comme des « investment hubs » (Luxembourg, Irlande, Chypre, Pays-Bas).

Source : calcul propre basé sur les données fournies par Dowd et al. (2017), Janský (2019), García-Bernardo et al. (2023), et García-Bernardo & Janský (2024)⁶⁹.

Nous avons reproduit la même analyse en comparant les pays de l'Union européenne identifiés comme *investment hubs** dans Hugger et al. (2023)⁷⁰ : il s'agit de Chypre, de l'Irlande, du Luxembourg, de Malte et des Pays-Bas (figure 3.4)

La classification repose sur la typologie de la Banque mondiale de 2019, dans laquelle les *investment hubs* sont définis comme des juridictions présentant, en moyenne sur la période 2017–2020, un stock d'IDE entrant supérieur à 150 % du PIB.

Les figures 3.3 et 3.4 montrent que les écarts entre les taux d'imposition légaux (statutaires) et effectifs ne sont pas spécifiques au Luxembourg.

Ce constat est cohérent avec les résultats de Hugger et al. (2023), qui indiquent que même dans des juridictions à fiscalité élevée, les filiales de multinationales peuvent être soumises à de faibles taux d'imposition effectifs, en raison de dispositifs fiscaux incitatifs ou d'autres mesures réglementaires ciblées.

Il convient toutefois de souligner que l'écart entre les taux effectifs et les taux légaux d'imposition est parti-

culièrement prononcé au Luxembourg, notamment en comparaison avec ses pays voisins.

Une analyse détaillée de ces études économiques existantes, portant sur les **méthodologies utilisées**, les **sources de données mobilisées**, ainsi que les **choix d'hypothèses**, est présentée en annexe de ce chapitre. Cette analyse vise à éclairer les **écarts observés entre les taux** et de mettre en évidence des **limites ou spécificités**, propres à chaque approche.

Dans ce qui suit, nous nous limiterons à présenter un bref aperçu des différentes études.

L'analyse effectuée par **García-Bernardo et Janský (2024)** est celle sur laquelle **repose notre question de recherche scientifique**. Cette étude reprend les **données issues du dispositif de déclaration pays par pays** (Country by Country Reporting « CbCR »), introduit par l'OCDE et rendu obligatoire dans l'Union

⁶⁹ L'étude de Reurink & Garcia-Bernardo (2021) n'a pas été intégrée à la figure, faute de données complètes pour les quatre pays.

⁷⁰F. HUGGER, F., A. GONZALEZ CABRAL, P. O'REILLY, « Effective tax rates of MNEs: New evidence on global low-taxed profit », *OECD Taxation Working Papers* 67, 2023, OECD Publishing, Paris.

européenne par la directive 2016/881⁷¹. Ce mécanisme impose aux groupes multinationaux, dont le chiffre d'affaires consolidé dépasse 750 millions d'euros, de transmettre aux administrations fiscales des informations standardisées sur leurs bénéficiaires, impôts et activités dans chaque pays.

L'étude exploite les données de **l'année 2017**, couvrant **192 juridictions**. Le **TEI** est calculé comme étant le **rapport entre les impôts accumulés et les bénéficiaires positifs, pondérés par la taille relative des bénéficiaires dans chaque pays**.

L'estimation du TEI pour le **Luxembourg** s'élève à **1,8 %**.

D'autres études économiques peuvent être mobilisées et leurs résultats tendent à converger vers les mêmes constats. La Cellule scientifique s'est appuyée sur l'ensemble des travaux disponibles dans le champ économique au moment de la publication de son étude.

L'étude de **Dowd, Landefeld et Moore (2017)** repose sur des données fiscales issues des **déclarations d'impôt des entreprises américaines** (principalement les formulaires 1120 et 5471 collectés par l'IRS). Ces données permettent d'analyser les Sociétés Étrangères Contrôlées (SEC) de multinationales américaines sur la période allant de 2002 à 2012. L'approche utilise des données consolidées*. Les auteurs calculent le **TEI en divisant les impôts payés par les "sociétés étrangères contrôlées" (SEC) par les bénéficiaires**. Pour calculer les TEI par pays et par année, Dowd et al. (2017) prennent la moyenne des taux spécifiques aux entreprises, pondérée par les bénéficiaires au sein de chaque pays et année.

Pour le **Luxembourg**, leur estimation du TEI en 2012 est de **4 %**, reflétant **uniquement la fiscalité des filiales de multinationales américaines implantées dans ce pays**.

L'étude de **Janský (2019)** s'appuie sur la base de données **Orbis**. Janský utilise un échantillon couvrant la **période 2011-2015**, qui comprend **63 pays**, avec une couverture quasi complète au sein de l'UE. Sur le plan méthodologique, l'auteur applique deux approches pour estimer le TEI. La première repose sur des données non consolidées, c'est-à-dire au niveau

des filiales, permettant de calculer les TEI locaux selon le lieu d'implantation des entités. Le **TEI** est obtenu en **divisant l'impôt sur les bénéficiaires par le revenu brut de chaque filiale**, puis en calculant une **moyenne pondérée** par les bénéficiaires au niveau national. La deuxième méthode utilise des données consolidées au niveau des sociétés mères, basées sur le pays siège des entreprises.

Cette méthode produit un **TEI au niveau des groupes d'entreprises**, avec une moyenne pondérée des TEI par pays siège. En appliquant la première méthode, Janský (2019) estime un TEI de **2,2 %** pour le **Luxembourg**.

L'étude de **Reurink et García-Bernardo (2021)** repose également sur la base de données **Orbis**, sur une période de 11 ans (**2007-2017**), avec une sélection similaire à celle de Janský (2019), mais en retenant uniquement les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse un million de dollars. Les auteurs utilisent exclusivement des données non consolidées, calculant le **TEI à partir des impôts sur les bénéficiaires déclarés par les filiales, rapportés à la somme des bénéficiaires d'exploitation et financiers**. Pour chaque pays, un TEI est estimé annuellement, et la médiane est retenue pour atténuer l'effet des valeurs extrêmes. Le **TEI médian** estimé pour le **Luxembourg** sur la période est de **3,9 %**.

L'étude de **García-Bernardo, Janský et Tørsløv (2023)** repose, comme les précédentes, sur des données issues de la base **Orbis** pour la **période 2011-2015**. Les auteurs adaptent leur méthode pour tenir compte des limites de ces données, en particulier sur les revenus financiers. Ils calculent plusieurs estimations du taux effectif d'imposition (TEI) : une estimation centrale et des valeurs minimales et maximales.

Les résultats montrent qu'au **Luxembourg**, ce **taux réel payé par certaines entreprises se situe entre 1 % et 8 %**, alors que le taux officiel est bien plus élevé. Les auteurs expliquent cet écart par des dispositifs comme les accords fiscaux personnalisés (*tax rulings*) et l'absence d'impôts prélevés à la source sur certains paiements.

Les conclusions de l'analyse effectuée par García-Bernardo et Janský (2024) sont donc **globalement corroborées par les autres études scientifiques**

⁷¹ Directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, JOUE L 146 du 3.6.2016, p. 8-21.

qui ont été publiées sur le calcul des taux effectifs réels de taxation des multinationales.

Comme il ressort des développements précédents, la littérature mobilisée dans la présente note de recherche repose exclusivement sur des études fondées sur des données antérieures ou égales à 2017.

Or, le droit fiscal international et européen connaît une évolution constante. Certaines réformes majeures de lutte contre l'évasion fiscale (p. ex. le plan BEPS ou la directive ATAD I) n'ont été transposées au Luxembourg qu'après cette date.

Cette temporalité s'explique par le décalage inhérent aux travaux économiques, en particulier empiriques, qui requièrent un laps de temps significatif entre la collecte des données, l'analyse, puis le processus rigoureux de revue par des pairs et leur publication, ce qui explique l'absence de travaux fondés sur des données plus récentes.

S'il n'est pas envisageable de commander une mise à jour à court terme (permettant de comparer des taux effectifs d'imposition des sociétés à l'échelle mondiale ou européenne), l'analyse présentée ici reflète l'état le plus avancé et validé des connaissances scientifiques à la date de rédaction, dans le respect des standards méthodologiques de la discipline.

3.5 – Les dynamiques de concurrence fiscale internationale : entre recherche d'efficacité et enjeux de justice fiscale

3.5.1 – Les modèles économiques de la concurrence fiscale étatique

Si certains États, par exemple de petite taille ou dotés d'un secteur financier développé, peuvent chercher à légitimement attirer les investissements étrangers en adoptant une fiscalité favorable, ces stratégies soulèvent des interrogations croissantes quant à leurs répercussions au-delà des frontières nationales.

La plupart des travaux théoriques consacrés à la concurrence fiscale pour les bases fiscales mobiles convergent vers l'idée que cette dynamique entraîne une réduction progressive des taux d'imposition des sociétés, avec pour conséquence des inefficiences économiques notables. Ainsi, lorsqu'un petit centre financier adopte des règles fiscales plus souples afin d'attirer les investisseurs, cela peut générer, parallèlement, des effets défavorables pour d'autres juridictions.

Les premières analyses soulignant les effets négatifs de la concurrence fiscale sur l'efficacité économique remontent aux travaux d'Oates (1972)⁷². L'auteur y

montre que les incitations des gouvernements locaux à attirer des entreprises et des bases fiscales mobiles, en recourant à des politiques fiscales avantageuses, peuvent conduire, notamment, à une sous-provision de biens publics.

Dans le prolongement de cette approche, comme mentionné dans la section 3.1, Zodrow & Mieszkowski (1986)⁷³, ainsi que Wilson (1986)⁷⁴, élaborent le modèle dit *standard* de la concurrence fiscale. Ces auteurs concluent que « *le recours à une taxe générant des distorsions sur le capital mobile réduit le niveau des services publics résidentiels* ». La concurrence fiscale illustre le phénomène de ce qu'on appelle « *nivellement par le bas* » (*race to the bottom* en anglais), marqué par une érosion des recettes publiques et un recul du financement des biens collectifs.

Cette lecture pessimiste n'est cependant pas unanime. Une autre tradition théorique, initiée par Tiebout (1956)⁷⁵, considère que la concurrence entre juridictions peut, dans certaines conditions, améliorer le bien-être collectif en incitant à une allocation plus efficace des ressources publiques. Dans ce modèle, les

⁷² W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, p. 143-145.

⁷³ G.R. ZODROW & P. MIESZKOWSKI, « Pigou, Tiebout, Property taxation, and the underprovision of local public goods », *op. cit.*

⁷⁴ J. D. WILSON, « A Theory of Interregional Tax Competition », *Journal of Urban Economics*, vol. 19, n° 3, 1986, p. 296-315.

⁷⁵ C. M. TIEBOUT, « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, 1956, p. 416-424.

ménages se déplacent vers les juridictions offrant le meilleur équilibre entre fiscalité et services publics, ce qui contraint les gouvernements locaux à ajuster leur offre. Bien que centrée initialement sur la mobilité des ménages, cette approche a été élargie par Fischel (1975)⁷⁶ et White (1975)⁷⁷ à la concurrence fiscale portant sur les bases fiscales mobiles de manière plus globale.

Des travaux plus récents, tels que ceux de Hong & Smart (2010)⁷⁸ remettent également en cause l'idée d'une concurrence systématiquement préjudiciable. Ils montrent ainsi que les résidents de pays à forte imposition peuvent bénéficier du transfert de bénéfices* vers des juridictions à faible fiscalité, dans la mesure où la réallocation des capitaux favorise l'investissement domestique.

De leur côté, Brennan & Buchanan (1980)⁷⁹ à travers la théorie du *Léviathan*, insistent sur le fait que la concurrence fiscale peut jouer un **rôle de discipline institutionnelle, en limitant le pouvoir discrétionnaire des gouvernements** dans la fixation et l'utilisation de l'impôt.

Ainsi, les implications de la concurrence fiscale étatique sur l'efficacité économique apparaissent loin d'être univoques.

Comme le souligne Nicodème (2007)⁸⁰, leurs effets dépendent de facteurs structurels multiples : asymétries de taille entre États, différences dans la dotation en facteurs de production, intensité des échanges commerciaux, diversité des instruments fiscaux utilisés ou encore attachement des investisseurs à leur pays d'origine.

Au-delà de la seule question d'efficacité économique, la concurrence fiscale pose également des enjeux d'équité entre juridictions. Fontagné (2005)⁸¹ distingue ainsi deux types de politiques de compétitivité : celles fondées sur des atouts structurels (éducation, innova-

tion, bonne gouvernance), qui ne produisent pas d'effets négatifs sur les partenaires, et celles reposant sur des politiques fiscales agressives (ou régimes fiscaux dommageables), qui déplacent artificiellement les bases fiscales et faussent la concurrence.

Cette critique est régulièrement adressée au Luxembourg, du fait de l'écart constaté entre son taux légal et son taux effectif d'imposition. Ce différentiel serait susceptible d'entraîner des pertes de recettes fiscales* pour d'autres États, qui voient une partie de leur base imposable se déplacer vers le Grand-Duché. Si ce phénomène est fréquemment relevé dans la littérature économique, il nourrit les accusations de concurrence fiscale déloyale et alimente un débat plus large sur l'équité du système fiscal européen.

3.5.2 – L'étude du Fonds monétaire international (FMI) sur le régime fiscal des entreprises au Luxembourg (2020)⁸²

En 2020, le Fonds monétaire international (« FMI ») publie une étude sur la fiscalité des entreprises au Luxembourg dans le contexte des évolutions internationales en matière d'imposition des multinationales. Le rapport fait tout d'abord remarquer que le taux légal d'impôt sur les sociétés s'élève au Luxembourg à un niveau légèrement supérieur (24,94 % en 2019) à la moyenne de l'UE (21,6 %) et de l'OCDE (23,7 %), alors que les taux effectifs d'imposition se situent en réalité à des niveaux plus modérés⁸³.

Le rapport souligne par ailleurs **l'importance centrale des entités à vocation spéciale** (*Special Purpose Entities* – SPEs), en particulier les **Sociétés de participation financière** (SOPARFIs), dans l'architecture fiscale du pays. Ces entités représentent environ **95 % des flux d'investissements directs étrangers (IDE)**, transitant par le Luxembourg et bénéficient de dispositifs fiscaux attractifs, notamment une exonération quasi-totale des revenus de participation (régime

⁷⁶ W. A. FISCHEL, *Fiscal and Environmental Considerations in the Location of Firms in Suburban Communities*, in E.S. MILLS & W.E. OATES (eds.), *Fiscal Zoning and Land Use Controls*, Lexington Books, 1975, p. 119-173.

⁷⁷ M. J. WHITE, « Firm Location in a Zoned Metropolitan Area », in E.S. MILLS & W.E. OATES (eds.), *Fiscal Zoning and Land Use Controls*, Lexington Books, 1975, p. 80-98.

⁷⁸ Q. HONG & M. SMART, « In praise of tax havens: international tax planning and foreign direct investment », *European Economic Review*, 2010, 54(1):82-95.

⁷⁹ G. BRENNAN & J. M. BUCHANAN, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, 1980.

⁸⁰ G. NICODÈME, « Corporate tax competition and coordination in the European Union: What do we know? Where do we stand? », *European Economy - Economic Papers*, n° 250, Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, 2007, p. 12-15.

⁸¹ L. FONTAGNE, *op. cit.*

⁸² R. DE MOOIJ, D. PRIHARDINI, A. PFLUGBEIL, E. STAVREV, « International Taxation and Luxembourg's Economy », *IMF Working Paper*, WP/20/264, Fiscal Affairs Department and European Department, novembre 2020. Disponible en ligne : https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2020/264/001_2020.issue-264-en.xml (consultée le 18 septembre 2025). Les travaux du FMI ont été conduits fin 2019 – début 2020.

⁸³ Ce rapport se fonde sur des taux prospectifs et non-rétrospectifs : il n'est dès lors pas pertinent de reprendre les taux rapportés dans l'étude du FMI.

« participation exemption ») et une imposition très faible, voire nulle, sur les intérêts et redevances sortants, grâce à une politique de retenues à la source très modérée et à un réseau dense de conventions fiscales bilatérales.

Le FMI met en évidence des **risques liés à ce modèle d'attractivité fiscale**, notamment en matière de concurrence fiscale internationale et d'érosion des bases d'imposition d'autres États.

L'étude insiste en particulier sur les distorsions induites par la domiciliation de revenus financiers et de bénéfices sans réelle substance économique. À ce titre, le rapport considère que des réformes comme l'instauration d'une imposition minimale mondiale (comme le pilier 2 de l'OCDE) ou l'attribution formulée des bénéfices des multinationales **pourraient affecter significativement les recettes fiscales du Luxembourg**.

Ainsi, le pays pourrait perdre **jusqu'à 70 % des recettes fiscales actuellement perçues sur les multinationales américaines** si un régime d'attribution des profits basé sur des critères de marché ou d'implantation réelle était appliqué.

En conclusion, bien que conforme aux standards internationaux en vigueur, la politique fiscale luxembourgeoise apparaît, selon l'analyse du FMI, vulnérable face aux mutations du droit fiscal international et aux efforts accrus pour lutter contre les pratiques d'optimisation fiscale agressive.

3.5.3 – Le *Global Tax Evasion Report* (2024) de l'Observatoire fiscal européen⁸⁴

Ce rapport constitue une analyse approfondie de l'évasion fiscale internationale. Il est le fruit d'une collaboration entre plus de 100 chercheurs. Il s'appuie sur des données empiriques récentes, notamment issues de l'échange automatique d'informations bancaires et des rapports pays par pays des multinationales.

Depuis l'introduction de l'échange automatique d'informations bancaires en 2017-2018, le rapport souligne que l'évasion fiscale *offshore** a bien diminué. Cette réduction témoigne de l'efficacité de la coopération internationale en matière de transparence fiscale.

Cependant, l'évasion fiscale des multinationales reste élevée. Le rapport souligne que les bénéfices des entreprises sont souvent transférés vers des juridictions à faible fiscalité, réduisant ainsi leur taux effectif d'imposition. Cette situation persiste en dépit des efforts déployés pour limiter l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

Une des avancées notables en matière de fiscalité des entreprises mentionnée par le rapport est l'adoption d'un impôt minimum mondial de 15 % sur les bénéfices des multinationales. Cependant, des failles subsistent, notamment en raison des exonérations liées à la substance économique, permettant aux entreprises de réduire leur base imposable.

Le rapport appelle à une réforme de ces dispositifs pour renforcer l'efficacité de la fiscalité internationale.

Le rapport émet ainsi des recommandations :

- Renforcer l'application des règles de substance économique et des règles anti-abus.
- Mettre en place un registre mondial des actifs pour lutter contre l'évasion fiscale.
- Adopter des mesures unilatérales pour collecter une partie des déficits fiscaux des multinationales en cas d'échec des accords mondiaux.
- Poursuivre les efforts pour limiter la concurrence fiscale dommageable, notamment en matière de subventions aux producteurs d'énergie verte.
- Renforcer la transparence fiscale et la coopération internationale pour améliorer l'efficacité des politiques fiscales.

Le rapport mentionne le Luxembourg comme une juridiction dans laquelle les EMN peuvent bénéficier de taux d'imposition effectifs faibles, souvent en raison de structures fiscales avantageuses et de pratiques telles que les *rulings*.

⁸⁴ EU TAX OBSERVATORY, *Global Tax Evasion Report 2024*, https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2023/10/global_tax_evasion_report_24.pdf (consultée le 4 juin 2025).

3.5.4 – Les données de l'Atlas of the Offshore World⁸⁵

Selon García-Bernardo & Janský (2024)⁸⁶, en 2017, les EMN ont transféré environ **1 000 milliards de dollars de bénéfiques** vers des juridictions à fiscalité avantageuse, ce qui aurait entraîné des **pertes de recettes fiscales estimées entre 200 et 300 milliards de dollars** pour les autres pays. Les auteurs identifient parmi les principales destinations de ces transferts de bénéfiques* les **Îles Caïmans**, le **Luxembourg**, les **Pays-Bas**, la **Suisse**, **Singapour**, les **Bermudes** et **Porto Rico**⁸⁷.

Dans ce contexte, il faut s'interroger sur l'impact potentiel de ces pratiques par rapport aux recettes fiscales des sociétés dans l'Union européenne.

L'Atlas of the Offshore World⁸⁸ fournit une cartographie détaillée des flux financiers transfrontaliers et des pratiques de transfert de bénéfiques.

Il s'agit d'une source académique dont les auteurs, **Ludvig Wier**, **Thomas Tørsløv** (ministère des Finances danois) et **Gabriel Zucman** (Université de Berkeley, directeur de l'Observatoire européen de la fiscalité, un centre de recherche indépendant hébergé à la Paris School of Economics), sont reconnus pour leur expertise sur les questions de fiscalité internationale.

Leurs recherches mettent en évidence comment la concurrence fiscale entre pays conduit à une baisse significative des taux d'imposition des sociétés, favorisant l'évasion fiscale et exacerbant les inégalités.

Ainsi :

- leur terminologie utilise des concepts comme « profits déplacés », « juridictions à fiscalité faible », « pertes fiscales », ou encore « paradis fiscaux » (elle se fonde sur les travaux de Hines & Rice⁸⁹) ;
- leur objectif est normatif : elle vise à proposer une base empirique pour justifier des réformes fiscales internationales, notamment la taxation minimale mondiale (Pilier 2 OCDE).

Les données de l'Atlas of the Offshore World présentent une classification des juridictions à fiscalité avantageuse proposée par Tørsløv, Wier & Zucman (2023)⁹⁰, elle-même fondée sur la typologie de Hines & Rice (1994)⁹¹.

Selon cette classification, le Luxembourg fait partie des juridictions présentant des caractéristiques associées à une attractivité fiscale élevée. À noter que, le 27 mars 2019, le Parlement européen adopte une résolution (505 voix pour, 63 contre), qualifiant certains États membres, dont le **Luxembourg**, **Malte**, **l'Irlande**, les **Pays-Bas** et **Chypre**, de juridictions présentant des traits facilitant la planification fiscale agressive⁹².

La Commission européenne est venue nuancer cette qualification en soulignant que le Luxembourg agit activement contre la planification fiscale agressive⁹³.

Le pays a transposé dès 2018 la directive européenne ATAD 1 (lutte contre l'évasion fiscale), introduisant notamment :

- des règles anti-abus générales et sur les sociétés étrangères contrôlées,

⁸⁵ THE ATLAS OF THE OFFSHORE WORLD, Global profit shifting by multinational enterprises, <https://atlas-offshore.world/download-data/> (consultée le 11 mars 2025).

⁸⁶ J. GARCÍA-BERNARDO & P. JANSKÝ, « Profit shifting of multinational corporations worldwide », *World Development*, 2024, 177, 106527.

⁸⁷ Pour plus d'informations, voir J. GARCÍA-BERNARDO & P. JANSKÝ, « Profit shifting of multinational corporations worldwide », *World Development*, 2024, 177, 106527.

⁸⁸ THE ATLAS OF THE OFFSHORE WORLD, *Global profit shifting by multinational enterprises*, op. cit.

⁸⁹ J.R. HINES & E. M. RICE, « Fiscal paradise : foreign tax havens and American business », *NBER Working paper series*, Octobre 1990, Working paper n° 2477, disponible sur : [w3477.pdf](https://www.nber.org/papers/w3477).

⁹⁰ T. TØRSLØV, L. WIER, G. ZUCMAN, « The missing profits of nations », *Review of Economic Studies*, 2023, 90(3), 1499–534. Pour plus de lecture, voir également A. ALSTADSÆTER, N. JOHANNESSEN, & G. ZUCMAN, « Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality ». *Journal of Public Economics*, 2018, 162, 89–100; A. ALSTADSÆTER, N. JOHANNESSEN, & G. ZUCMAN, « Tax evasion and inequality », *American Economic Review*, 2019, 109(6), 2073–10 ; L. WIER & ZUCMAN, « Global profit shifting », 1975-2019, 2022, *UNU-WIDER Working Paper 2022/121* et *NBER Working Paper 30673*.

⁹¹ Les auteurs classent les pays suivants comme des juridictions à fiscalité favorable : l'Aruba, l'Anguilla, l'Andorre, Antigua-et-Barbuda, la Belgique, Bonaire, Bahreïn, les Bahamas, le Belize, les Bermudes, la Barbade, la Suisse, Curaçao, les îles Caïmans, Chypre, Guernesey, Gibraltar, la Grenade, Hong Kong, l'île de Man, l'Irlande, Jersey, Saint-Kitts-et-Nevis, le Liban, Sainte-Lucie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Macao, Monaco, les îles Marshall, Malte, l'île Maurice, les Pays-Bas, le Panama, Porto Rico, Singapour, Sint Maarten, les Seychelles, les îles Turks et Caïques, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et les îles Vierges britanniques.

⁹² PARLEMENT EUROPEEN. *Résolution du 26 mars 2019 sur les infractions financières, la fraude fiscale et l'évasion fiscale* (2018/2121(INI), P8_TA-PROV(2019)0240), Textes adoptés – Édition provisoire, législature 2014-2019, Disponible en ligne : [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/162244/P8_TA-PROV\(2019\)0240.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/162244/P8_TA-PROV(2019)0240.pdf).

⁹³ COMMISSION EUROPEENNE, *Document de travail des services de la Commission – Rapport 2019 pour le Luxembourg*, SWD(2019) 1016 final, 27 février 2019, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52019SC1016>.

- des limites à la déductibilité des intérêts,
- des dispositions sur les dispositifs hybrides,
- des exigences pour prouver la présence d'un établissement stable à l'étranger.

Le pays a aussi signé l'instrument multilatéral de l'OCDE visant à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS).

Enfin, des clauses anti-abus ont été ajoutées à plusieurs conventions fiscales bilatérales.

Les résultats économiques des études examinées peuvent par conséquent ne pas refléter pleinement l'impact des évolutions juridiques récentes et la pratique actuelle des entreprises multinationales, dans la mesure où le droit fiscal international et européen est en évolution constante.

3.5.4.1 – Méthodologie d'estimation des pertes fiscales

La méthodologie utilisée dans l'Atlas of the Offshore World⁹⁴, fondée sur les travaux de Tørsløv, Wier & Zucman (2023)⁹⁵, repose sur l'analyse **d'une anomalie statistique** : les filiales de multinationales situées dans certaines juridictions à fiscalité avantageuse présentent des niveaux de rentabilité très supérieurs à ceux des entreprises locales, alors qu'une tendance inverse est observée dans les pays à fiscalité plus élevée. Selon les auteurs, aucun facteur économique classique (taille du marché, productivité, capital humain, etc.) ne permet d'expliquer un tel écart de rentabilité. Cette asymétrie est donc interprétée comme le signe d'un **transfert artificiel de bénéficiaires**.

Concrètement, les **profits excédentaires des filiales étrangères**, c'est-à-dire ceux dépassant le niveau de rentabilité des entreprises locales, **sont comptabilisés comme des transferts de bénéficiaires** (ou **bénéficiaires déplacés**). La somme de ces bénéficiaires dans chaque juridiction concernée permet d'estimer l'ampleur des transferts à l'échelle mondiale.

Ensuite, **ces bénéficiaires sont réaffectés aux pays d'origine à l'aide des données des balances des paiements**, en identifiant les transactions financières associées à des stratégies d'évitement fiscal. Par exemple, si des flux financiers à risque (paiements de

redevances, d'intérêts, etc.) sont observés de manière disproportionnée entre **l'Allemagne et l'Irlande**, ces bénéficiaires déplacés sont en partie réattribués à l'Allemagne.

Enfin, pour les pays pour lesquels **les données sont incomplètes**, les pertes fiscales sont **estimées à l'aide d'une formule d'imputation** basée sur la part des recettes manquantes par rapport à l'impôt sur les sociétés perçu.

3.5.4.2 – Quel est l'impact des transferts de bénéficiaires vers le Luxembourg ?

L'Atlas of the Offshore World met en évidence les transferts de bénéficiaires* vers le Luxembourg et leur incidence sur les recettes fiscales de plusieurs États européens. Les données disponibles montrent que ces pratiques entraînent des pertes substantielles d'impôt sur les sociétés pour certains pays. Les données globales chiffrées peuvent être consultées directement sur le site mais il est possible de reprendre quelques exemples significatifs.

En 2021, l'Allemagne aurait enregistré (en raison de transferts de bénéficiaires vers le Luxembourg) une perte estimée à 9 milliards de dollars, correspondant à environ 9 % de ses recettes annuelles d'impôt sur les sociétés, tandis que la France aurait subi une perte de 5 milliards de dollars, soit près de 4,4 % de ses recettes sur cet impôt.

Les pertes fiscales que subissent les grands pays sont dues à des transferts de bénéficiaires vers plusieurs juridictions à fiscalité avantageuse. La part des pertes fiscales dues à des transferts vers le Luxembourg varie selon les pays : en Italie, 44,6 % des pertes fiscales seraient attribuées à ces transferts ; la proportion atteint 32,1 % pour le Royaume-Uni, 31,9 % pour l'Allemagne, 39,4 % pour l'Espagne et 36,7 % pour la France⁹⁶.

Ces **estimations**, qui reposent sur une méthodologie d'évaluation des bénéficiaires déplacés, **mettent en lumière l'importance des interactions fiscales entre juridictions européennes et soulignent le rôle central de la coopération internationale** dans la limita-

⁹⁴ Voir THE ATLAS OF THE OFFSHORE WORLD, Global profit shifting by multinational enterprises, *op. cit.*

⁹⁵ T. Tørsløv, T., L. Wier, L., & G. Zucman, (2023). « The Missing Profits of Nations », *Review of Economic Studies*, 2023, n°90, p. 1499-1534 Disponible sur : <https://gabriel-zucman.eu/files/TWZ2022Restud.pdf> (consultée le 18 septembre 2025).

⁹⁶ Calcul effectué par l'auteur, basé sur les données fournies par The Atlas of the Offshore World - Dataset: Global Profit Shifting by Multinational Firms, <https://atlas-offshore.world/dataset/global-profit> (consultée le 23 novembre 2024).

tion de ces pratiques, afin de préserver la viabilité des recettes publiques nationales.

3.6 – Conclusion

Les estimations disponibles indiquent que les taux effectifs d'imposition au Luxembourg se situent généralement entre 1% et 8%, selon les études économiques considérées.

Cette variation permet de dégager plusieurs constats :

- Au Luxembourg, sur les périodes considérées dans les différentes études présentées – à savoir entre 2004 et 2017 –, **le taux effectif d'imposition apparaît systématiquement inférieur au taux légal en vigueur.**
- **L'écart** entre taux légal et taux effectif **est particulièrement marqué**, ce qui souligne la place du Luxembourg dans les dynamiques fiscales européennes.
- Le **Luxembourg ne constitue pas un cas isolé** : des écarts notables entre taux effectifs et taux légaux **sont également observés dans d'autres États membres de l'Union européenne** (France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique), même si l'ampleur de ces écarts est généralement plus prononcée pour le Luxembourg.
- Les résultats présentés par García-Bernardo & Janský (2024) sont **globalement cohérents avec les autres travaux économiques** mobilisés dans la présente étude.

Ces **constats doivent** toutefois **être interprétés avec prudence**. En effet, les études économiques reposent sur des **données collectées antérieurement à leur publication**, ce qui implique un **décalage tem-**

porel parfois significatif. Elles ne tiennent pas toujours compte des évolutions législatives intervenues dans l'intervalle.

Ainsi, les études sur les périodes considérées dans les travaux de García-Bernardo & Janský (2024) remontent à une période antérieure à 2018, **avant l'introduction de certaines réformes européennes visant à lutter contre l'évasion fiscale** (notamment plusieurs directives ATAD). Il est donc pertinent de s'interroger sur l'évolution du paysage fiscal luxembourgeois depuis ces réformes, notamment en ce qui concerne leur intégration et leur impact potentiel. Ces réformes ont pu en effet entraîner une hausse des taux effectifs d'imposition, justifiant ainsi une actualisation des analyses à partir de données plus récentes.

Dès lors, une **collecte et une exploitation de données économiques plus récentes apparaissent nécessaires**, afin de confirmer les tendances observées ou d'ajuster les conclusions antérieures. En tout état de cause⁹⁷, **l'évolution continue du cadre juridique appelle un suivi régulier**.

En conclusion, seule une analyse fondée sur des données actualisées et intégrant l'impact des réformes récentes **permettra d'apprécier de manière précise l'évolution de la fiscalité luxembourgeoise et d'évaluer ses implications en termes de transparence et de justice fiscale**.

⁹⁷ Et comme le soulignera la partie 4 de notre étude.

3.7 – ANNEXE : détail des études économiques expliquant le calcul du TEI

3.7.1 – Étude 1 – T. Dowd, P. Landefeld & A. Moore (2017)

3.7.1.1 – Origine des données

Dowd et al. (2017) utilisent un ensemble de données fiscales issues de la Division des Statistiques des Revenus (Statistics of Income Division - SOI) de l'Internal Revenue Service (IRS) des États-Unis.

Ces données proviennent principalement des **déclarations fiscales des entreprises américaines**, en particulier du **formulaire 1120**, utilisé pour déclarer leurs revenus, dépenses, crédits d'impôt et résultats nets.

La division SOI examine les données de ces formulaires pour générer des statistiques détaillées sur les activités financières des entreprises. Étant donné le volume considérable de déclarations reçues, la SOI sélectionne un **échantillon représentatif** des entreprises en fonction de critères comme la taille, le secteur d'activité ou d'autres caractéristiques pertinentes⁹⁸. Les déclarations sélectionnées sont ensuite traitées et contrôlées pour garantir la **qualité, la cohérence et la fiabilité** des données⁹⁹.

Cette approche garantit que les données reflètent l'ensemble des entreprises contribuables. Les données collectées sont ensuite soumises à un traitement rigoureux et à un contrôle de qualité strict pour en assurer la précision et la fiabilité.

En complément, deux fois par an, la SOI recueille des informations via le **formulaire 5471** (« Information Return of U.S. Persons with Respect to Certain Foreign Corporations »), qui fournit des données détaillées sur les **Sociétés Étrangères Contrôlées (SEC)*** détenues par des entreprises américaines faisant partie de l'échantillon du SOI¹⁰⁰. Ces données incluent notam-

ment les revenus, les charges et les impôts associés à ces filiales étrangères.

Dowd et al. (2017) exploitent ces informations pour construire un **panel déséquilibré**¹⁰¹ (« unbalanced panel »)* des SEC incluses dans les données du formulaire 5471 pour les années 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 et 2012.

Chaque observation représente une SEC détenue par une société mère américaine. Afin de garantir la comparabilité et la robustesse de l'échantillon, les auteurs excluent :

- les sociétés dont la maison mère opère principalement dans les secteurs extractifs, financiers, d'assurance ou de services publics, et
- les SEC enregistrant des pertes fiscales.

De plus, pour pouvoir calculer des TEI au niveau d'un pays donné, les auteurs retiennent uniquement les pays comptant **au moins dix SEC** actives et bénéficiaires pour chaque année considérée. Cela leur permet de travailler sur plus de **220 000 observations** de SEC actives et rentables.

Enfin, les auteurs soulignent une limite importante de leur base de données : les données du formulaire 5471 sont **présentées sur une base consolidée**. Cela signifie que les revenus générés par certaines entités (par exemple des succursales ou des filiales « check-the-box »)¹⁰² sont regroupés au niveau de la société qui les contrôle, ce qui rend parfois difficile l'identification précise du pays dans lequel les bénéfices ont été effectivement réalisés et celui dans lequel les impôts ont été payés.

⁹⁸ IRS, *Statistics of Income (SOI) Division – SOI Tax Stats: Corporation Income Tax Returns*, 2023, disponible sur : <https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-corporation-tax-statistics> (Consulté le 11 novembre 2024).

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Voir IRS, *Statistics of Income (SOI) Division – SOI Tax Stats: Controlled Foreign Corporations*, disponible sur : <https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-controlled-foreign-corporations> (Consulté le 11 novembre 2024).

¹⁰¹ Les données d'un panel déséquilibré ou non compensé présentent des valeurs manquantes pour certaines périodes temporelles, que ce soit pour certains individus ou certains groupes. En revanche, dans un panel équilibré ou compensé, le nombre de périodes est identique pour tous les individus. (Voir Baltagi, B. H. (2008). *Econometric analysis of panel data*, Vol. 4, p. 135-145. John Wiley & Sons).

¹⁰² Une filiale « check-the-box » est une entité juridique, souvent établie à l'étranger, pour laquelle la société mère a choisi de la considérer comme une entité transparente aux fins de l'imposition, en utilisant le régime check-the-box proposé par l'IRS aux États-Unis. Ce statut permet à la filiale d'être fiscalement "ignorée" en tant qu'entité indépendante, et ses revenus, pertes et autres éléments fiscaux sont directement intégrés dans la déclaration de la société mère. Ce choix est rendu possible en remplissant un formulaire spécifique auprès de l'IRS, permettant ainsi d'optimiser la structure fiscale internationale de la société (Pour plus d'informations, voir https://www.irs.gov/pub/int_practice_units/ore_c_19_02_01.pdf. (Consulté le 11 novembre 2024).

Données consolidées vs non consolidées dans les études sur les TEI

Données non consolidées : Elles correspondent aux états financiers propres à chaque filiale d'un groupe multinational. Chaque entité est analysée de manière individuelle, ce qui permet de calculer les taux effectifs d'imposition par pays, en fonction de l'activité locale.

Données consolidées : Elles regroupent l'ensemble des résultats financiers de toutes les entités d'un groupe multinational sous l'égide de la société mère. Cela permet d'estimer les TEI au niveau du groupe, mais sans distinction géographique. Ainsi, les bénéfices réalisés dans un pays peuvent être consolidés dans un autre, rendant les estimations moins précises pour les analyses fiscales pays par pays.

Comme le rappellent García-Bernardo et al. (2023), les données non consolidées sont plus appropriées pour estimer les impôts effectivement payés dans chaque pays, tandis que les données consolidées conviennent mieux aux évaluations globales au niveau du groupe multinational.

3.7.1.2 – Méthodologie

Tout d'abord, l'étude de Dowd et al. (2017) se base uniquement sur des données relatives **aux activités multinationales des entreprises américaines**. Le TEI calculé pour le Luxembourg ne fait donc que refléter le taux d'imposition auquel sont confrontées les filiales des multinationales américaines situées au Luxembourg.

Dowd et al. (2017) calculent le taux effectif d'imposition (TEI) en se basant sur le montant total d'impôts payés par les sociétés étrangères contrôlées (SEC), tel qu'il figure dans l'annexe E du formulaire fiscal américain 5471. Ce montant comprend tous les impôts dus ou déjà payés sur le revenu, les bénéfices de guerre et les bénéfices exceptionnels.

Pour estimer le TEI, les auteurs déterminent le taux d'imposition individuel de chaque entreprise en divisant le montant des impôts par le montant des bénéfices réalisés.

Afin d'éviter que certaines valeurs très extrêmes (trop faibles ou trop élevées) ne faussent les résultats, ils appliquent une méthode statistique appelée « winsorisation »* : chaque année, pour chaque pays, ils ajustent les 5 % des valeurs les plus basses et les 5 % des valeurs les plus hautes.

Les TEI moyens par pays et par année sont ensuite calculés en faisant une moyenne des taux individuels, et en tenant compte du poids des bénéficiaires de chaque entreprise dans le total des bénéfices du pays cette année-là. Comme les taux d'imposition des SEC peuvent être influencés par les caractéristiques propres à chaque entreprise (ils sont endogènes), le TEI est calculé pour chaque SEC en excluant l'entreprise concernée de la moyenne.

L'estimation du TEI de Dowd et al. (2017) pour l'année 2012 est de 4% pour le Luxembourg.

3.7.2 – Étude 2 – P. Janský (2019)

3.7.2.1 – Origine des données

Dans son étude, Janský (2019) utilise la base de données **Orbis**, une vaste collection de données comptables d'entreprises, fournie par une société privée appelée Bureau van Dijk. Cette base contient des informations détaillées sur les entreprises, notamment leurs **états financiers (comme les bilans)**, ainsi que des données sur leurs **activités économiques concrètes** : ventes, nombre d'employés, investissements, etc. Orbis permet d'observer à la fois les **liens juridiques** (qui possède quoi) et **financiers** (flux de revenus et impôts) entre les entreprises dans le monde entier. Elle couvre aussi bien les entreprises **publiques** que **privées**, avec des données sur leur localisation, leur secteur d'activité, la nationalité de leurs propriétaires (locaux ou étrangers), et leurs filiales, ce qui permet aux chercheurs d'observer les interconnexions réelles et financières entre les entreprises au niveau mondial¹⁰³.

Pour son analyse, Janský se concentre sur la période **2011 à 2015**. Il sélectionne uniquement les entreprises qui disposent d'au moins **trois années de données** dans cette période. Il **exclut** les entreprises dont les bénéfices sont **négatifs** pendant cette période et celles ayant subi une perte en **2010** (l'année précédant le début de la période étudiée), pour ne pas faus-

¹⁰³ S. KALEMLI-OZCAN, B. SORENSEN, C. VILLEGAS-SANCHEZ, V. VOLOSOVYCH & S. YESILTAS, "How to Construct Nationally Representative Firm Level Data from the ORBIS Global Database: New Facts and Aggregate Implications", *NBER Working Paper*, 2015, 21558, p. 2.

ser les résultats à cause de pertes reportées. L'échantillon final comprend des données sur **63 pays**, chacun avec **au moins neuf entreprises** répondant aux critères. Parmi les pays de l'Union européenne, seul **Chypre** a moins de 100 entreprises retenues.

3.7.2.2 – Méthodologie

Janský (2019) applique deux méthodes distinctes pour estimer les TEI.

METHODE 1

Dans la première méthode, Janský calcule le TEI **au niveau des filiales locales** des entreprises multinationales. Autrement dit, il regarde les impôts payés dans chaque pays par les différentes entités (filiales) implantées sur place.

Pour chaque filiale, il calcule le TEI en divisant l'impôt sur les sociétés par le **revenu brut** (bénéfice + impôt payé). Ensuite, il calcule un TEI moyen pour chaque pays en utilisant une **moyenne pondérée** : les entreprises avec de plus gros bénéfices ont un poids plus important dans le calcul. Voici la formule utilisée pour un pays i , une année t , et une entreprise n :

$$TEI_{nit}(\text{non consolidé}) = \frac{\sum \text{Impôt sur le revenu}_{nit}}{\sum \text{Revenu brut}_{nit}}$$

METHODE 2

Dans la deuxième méthode, Janský (2019) ne regarde pas chaque filiale individuellement, mais considère **l'entreprise prise dans son ensemble**, en utilisant des données dites **consolidées**.

Ici, l'analyse est basée : sur le **pays d'origine** de l'entreprise (pour une entreprise domestique), ou sur le **pays où se trouve le siège** (pour les multinationales). La formule utilisée est similaire à la première, mais appliquée au niveau global de chaque entreprise (pour un pays i , une année t , et une entreprise n) :

$$TEI_{cit}(\text{consolidé}) = \frac{\sum \text{Impôt sur le revenu}_{cit}}{\sum \text{Revenu brut}_{cit}}$$

Le numérateur est la somme des impôts consolidés payés par les entreprises ayant leur siège dans le pays i . Le dénominateur est la somme du revenu brut

Le **numérateur** (en haut de la fraction) est la **somme totale des impôts** payés dans le pays i par les différentes filiales.

Le **dénominateur** (en bas) est la **somme des revenus bruts** de ces mêmes filiales, c'est-à-dire :

$$\text{Revenu brut} = \text{impôt payé} + \text{bénéfice net}$$

Ainsi, chaque taux d'imposition individuel est calculé pour chaque filiale, puis intégré dans une moyenne pondérée, ce qui donne un TEI représentatif de la charge fiscale des filiales d'entreprises multinationales dans le pays i .

Pourquoi une moyenne pondérée ?

Cela permet de donner dans le calcul plus d'importance aux entreprises ayant des bénéfices plus élevés qu'aux entreprises ayant de plus faibles bénéfices, ce qui reflète mieux la réalité économique d'un pays.

L'utilisation de la moyenne pondérée constitue la méthode de calcul privilégiée par les économistes car elle est considérée comme établie sur des bases plus solides¹⁰⁴.

consolidé de ces entreprises : c'est-à-dire le bénéfice net plus l'impôt payé à l'échelle mondiale de chaque société. Dans cette méthode, on observe **les entreprises comme un tout**, peu importe dans quels pays elles opèrent, tant que leur siège est situé dans le pays étudié.

En utilisant uniquement les données non consolidées¹⁰⁵, Janský (2019) estime un TEI de 2,2% pour le Luxembourg.

¹⁰⁴ La réponse de Monsieur le Ministre des Finances Pierre Gramegna à la question parlementaire n° 246 du 22 janvier 2019 de la Députée Diane Adehm concernant l'imposition des sociétés, 25 février 2019, [Question Parlementaire | Chambre des députés du grand-duché de Luxembourg](#) contredit cette affirmation. Il faut aussi noter que, selon Hugger et al. (2023), un autre élément essentiel doit être pris en compte dans l'analyse des taux d'imposition effectifs moyens (ou médians). En effet, ces mesures peuvent masquer l'hétérogénéité entre les entreprises (au sein des juridictions) ainsi que les différences entre les pays dues à la taille des différents secteurs. Cela se produit parce que les incitations sont souvent ciblées sur des secteurs ou des types d'entreprises spécifiques.

¹⁰⁵ En effet, selon JANSKÝ (2019), si l'on s'intéresse aux effets globaux des systèmes d'impôt sur le revenu des sociétés des pays, les TEI non consolidés révèlent l'effet des exonérations telles que les *rulings* fiscaux offerts aux filiales d'entreprises multinationales.

3.7.3 – Étude 3 – A. Reurink & J. García-Bernardo (2021)

3.7.3.1 – Origine des données

Comme dans l'étude précédente de Janský (2019), Reurink & García-Bernardo (2021) utilisent la base de données **Orbis**, qui rassemble des informations financières très détaillées sur les entreprises à travers le monde.

Ils se concentrent sur une période de **11 ans, de 2007 à 2017**. La méthode de sélection des données est exactement la même que celle utilisée par Janský (2019), à **une exception près** :

Ils retiennent **uniquement les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 1 million de dollars** afin de garantir que l'échantillon ne contient que des entreprises d'une certaine taille, susceptibles de verser des montants d'impôt significatifs.

3.7.3.2 – Méthodologie

Reurink & García-Bernardo (2021) utilisent uniquement **des données non consolidées**, c'est-à-dire les données propres à chaque filiale (et non les données regroupées de tout un groupe multinational). Pour chaque pays i et chaque année t , ils estiment le taux effectif d'imposition (TEI) selon la formule suivante :

$$TEI_{nit}(\text{non consolidé}) = \frac{\sum \text{Impôt sur le revenu}_{nit}}{\sum (\text{Bénéfices d'exploitation} + \text{Bénéfices financiers})_{nit}}$$

Le **numérateur** (en haut de la fraction) correspond à la **somme des impôts sur les sociétés**, réellement payés par les entreprises situées dans le pays i .

Ces chiffres proviennent directement des **bilans comptables** des entreprises locales ou des filiales de multinationales présentes dans le pays.

Le **dénominateur** représente le **revenu brut**, c'est-à-dire la somme :

des **bénéfices d'exploitation** (les profits générés par l'activité principale de l'entreprise),

des **bénéfices financiers** (comme les intérêts reçus ou les dividendes* perçus). Ces revenus sont aussi tirés des **comptes de résultat*** des entreprises.

Certains revenus financiers, comme les dividendes, **ne sont pas toujours imposables** dans le pays concerné, ce qui peut **réduire artificiellement le taux effectif**. L'inclusion de ces montants reflète les pratiques réelles d'imposition, y compris les cas d'optimisation fiscale.

Comme les données sont disponibles année par année sur toute la période (2007-2017), les auteurs calculent un **TEI par pays pour chaque année**, puis ils en tirent la **valeur médiane** sur toute la période¹⁰⁶.

La **médiane** est un indicateur statistique simple : c'est la valeur « au milieu » si l'on classe tous les TEI d'un pays du plus bas au plus élevé. Cela permet de **réduire l'effet des valeurs extrêmes ou atypiques**.

L'estimation du TEI médian de Reurink & Garcia (2021) pour la période 2007-2017 est de 3,9% pour le Luxembourg.

3.7.4 – Étude 4 – J. García-Bernardo, P. Janský & T. Tørsløv (2023)

3.7.4.1 – Origine des données

Comme dans les études précédentes, les auteurs utilisent la base de données Orbis, qui fournit des informations financières détaillées sur les entreprises dans le monde entier. Ils se concentrent sur une période de

¹⁰⁶ Selon Garcia-Bernardo et al. (2023), utiliser les valeurs médianes permet de réduire l'influence disproportionnée des grandes entreprises sur les résultats. Dans la majorité des pays, les valeurs médianes sont supérieures aux moyennes, ce qui s'explique par le fait que les grandes entreprises, en particulier, ont davantage recours à la planification fiscale et au transfert de bénéfices.

cinq ans, de 2011 à 2015 et utilisent le même processus de sélection des données que Janský (2019)¹⁰⁷.

3.7.4.2 – Méthodologie

L'étude propose une **nouvelle méthode pour calculer les taux effectifs d'imposition (TEI)**, en tenant compte des limites des données disponibles.

QUEL EST LE PROBLEME DE DEPART ?

Idéalement, pour bien mesurer le TEI, il faudrait inclure dans le **revenu brut** :

- l'impôt sur les sociétés (montant payé),
- les bénéfices d'exploitation (liés à l'activité principale),
- certains revenus financiers (par exemple, les intérêts ou redevances, généralement imposables).

En revanche, les **revenus issus d'actions** (comme les dividendes) ne devraient **pas être pris en compte**, puisqu'ils ne sont pas imposables. Orbis ne permet cependant pas d'effectuer cette distinction et fournit les trois indicateurs suivants :

- **revenu financier,**
- **charges financières,**
- **bénéfice financier.**

Pour contourner ce problème, les auteurs proposent donc **quatre estimations du TEI**, en variant ce qu'ils incluent dans le calcul du revenu brut.

LES QUATRE FORMULES DU TEI

Les auteurs utilisent des **données non consolidées**, c'est-à-dire des chiffres comptables pris **filiale par filiale** (et non regroupés à l'échelle de tout un groupe multinational).

1. Première estimation : TEI1

Le TEI1 inclut les bénéfices d'exploitation **et** les bénéfices financiers.

Cette formule est la **même que celle de l'étude de Reurink & García-Bernardo (2021)**.

$$TEI1_{nit}(\text{non consolidé}) = \frac{\sum \text{Impôt sur le revenu}_{nit}}{\sum (\text{Bénéfices d'exploitation} + \text{Bénéfices financiers})_{nit}}$$

2. Deuxième estimation : TEI2

Le **revenu brut** dans le TEI2 ne comprend que **les impôts et le bénéfice d'exploitation**.

$$TEI2_{nit}(\text{non consolidé}) = \frac{\sum \text{Impôt sur le revenu}_{nit}}{\sum \text{Bénéfices d'exploitation}_{nit}}$$

Les deux variables (intérêts et dividendes), peuvent prendre des valeurs positives ou négatives, de sorte que le TEI1 peut être soit inférieur, soit supérieur au TEI2.

Par conséquent, ni le TEI1 ni le TEI2 ne peuvent servir de limite inférieure ou supérieure à la valeur réelle de du TEI et il faut prendre en compte des estimations supplémentaires : les TEI3 et TEI4.

3. Limite inférieure du TEI : TEI3

Ici, on **ajoute le revenu financier** aux bénéfices d'exploitation et à l'impôt. Cette estimation suppose que **tout le revenu financier est imposable**, ce qui **baisse mécaniquement le TEI**.

$$TEI3_{nit}(\text{non consolidé}) = \frac{\sum \text{Impôt sur le revenu}_{nit}}{\sum (\text{Bénéfices d'exploitation} + \text{Revenu financier})_{nit}}$$

¹⁰⁷ Nous renvoyons aux explications de la partie 3.3. et 3.4.

4. Limite supérieure du TEI : TEI4

Ici, on **soustrait les charges financières** aux bénéfiques d'exploitation. Cela revient à supposer que les entreprises **ne déduisent pas les charges financières**, ce qui vient **augmenter artificiellement le TEI**.

$$TEI4_{nit}(non\ consolidé) = \frac{\sum Impôt\ sur\ le\ revenu_{nit}}{\sum (Bénéfices\ d'exploitation - Charges\ financières)_{nit}}$$

- Les TEI1 et TEI2 servent d'**estimations centrales**, avec des hypothèses différentes sur le traitement des revenus financiers.
- Les deux autres estimations (TEI3 et TEI4) encadrent ces valeurs centrales : il s'agit des **limites inférieure et supérieure** indiquant une **fourchette plausible pour le véritable TEI**.
- De plus, les TEI2 et TEI4 évitent un problème de **double comptabilisation des bénéfiques**, ce qui est particulièrement utile dans des pays comme le Luxembourg ou les Pays-Bas, qui hébergent de nombreuses **sociétés holding** (dont les revenus financiers sont élevés).

Les TEI étant estimés sur une base annuelle, les auteurs calculent la moyenne des TEI pour chaque pays sur la période 2011-2015.

POURQUOI QUATRE VERSIONS DU TEI ?

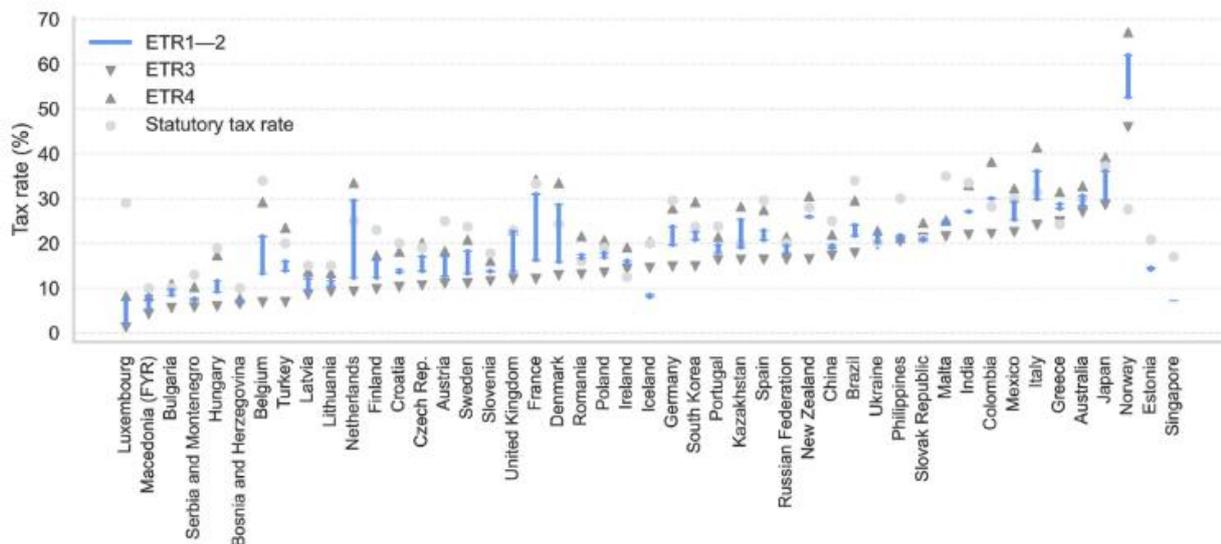


Figure 3.5 : Taux effectifs d'imposition des sociétés dans le monde.

Source : J. GARCÍA-BERNARDO, P. JANSKÝ & T. TØRSLØV, « *Effective Tax Rates of Multinational Corporations: Country-Level Estimates* », PLOS ONE, 2023, vol. 18 (11), p. 11.

La figure ci-dessus de García-Bernardo et al. (2023) illustre les taux effectifs d'imposition des sociétés dans plusieurs pays, en montrant la moyenne des taux pour la période 2011-2015.

Elle compare les taux d'imposition légaux (points gris) aux différentes estimations des taux effectifs (TEI1-TEI4 dans le schéma ETR1 à 4).

Pour les 47 pays inclus dans l'étude, les résultats permettent de mettre en évidence que :

- Le Luxembourg fait partie des quatre pays¹⁰⁸ où tous les TEI sont inférieures à 10%.
- Pour le Luxembourg, **la limite inférieure (TEI3) est de 1%.**
- **La limite supérieure (TEI4) est de 8%.**

Cela signifie que les entreprises multinationales au Luxembourg **paient en moyenne peu d'impôts**, malgré un taux légal bien plus élevé.

Les auteurs suggèrent que ce faible TEI s'explique, en partie, par les **rulings fiscaux**, qui permettent de réduire l'impôt effectivement payé par les EMN au Luxembourg¹⁰⁹.

Comment expliquer le faible TEI au Luxembourg ?

L'impact de certaines déductions fiscales, les exemptions fiscales ou encore les accords fiscaux spécifiques (comme les tax rulings) viennent expliquer les écarts de TEI entre pays.

Au Luxembourg, certains éléments du système fiscal, comme l'absence de retenue à la source sur les intérêts et redevances, ou les exonérations de dividendes sous conditions, peuvent favoriser des pratiques dites de planification fiscale agressive, en particulier via l'usage d'entités à vocation spéciale (*Special Purpose Entities* - SPE).

De manière plus générale, parmi les 47 pays étudiés, 5 affichent un TEI compris entre 0% et 10%, 20 présentent un TEI entre 10% et 20%, 20 autres se situent entre 20% et 30%, tandis que dans les 5 derniers, il dépasse 30%.

Cette hétérogénéité illustre les différences marquées entre les régimes fiscaux légaux et les stratégies d'optimisation adoptées par les entreprises multinationales dans différents pays.

3.7.5 – Etude 5 – J. García-Bernardo & P. Janský (2024)

3.7.5.1 – Origine des données

Dans leur étude de 2024, García-Bernardo et Janský s'appuient sur une **source de données récente et innovante** : la **déclaration pays par pays** (en anglais *Country by Country Reporting*, ou **CBCR**).

Ce dispositif, conçu par l'OCDE et rendu obligatoire dans l'Union européenne par la directive (UE) 2016/881, **oblige les grands groupes multinationaux à transmettre certaines informations fiscales aux autorités**¹¹⁰.

Ainsi, « *les groupes d'entreprises multinationales qui ont réalisé un chiffre d'affaires total consolidé supérieur ou égal à 750.000.000 euros au cours de l'exercice fiscal qui précède immédiatement l'exercice fiscal déclarable sont tenus de fournir aux autorités fiscales certaines informations en ce qui concerne leur structure, leur politique de fixation des prix de transfert et leurs transactions internes* »¹¹¹

Par conséquent, **toutes les entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires mondial dépasse 750 millions d'euros** doivent fournir des informations concernant leur structure d'entreprise, leur politique de fixation des prix entre filiales (les « prix de transfert »), et leurs transactions internes.

Les pays de l'UE avaient jusqu'au 22 juin 2023 pour intégrer cette obligation dans leur législation nationale¹¹².

Les données CBCR utilisées par les auteurs couvrent **192 pays**, y compris de nombreux pays à faibles revenus, qui sont souvent exclus des autres bases de données internationales.

Les auteurs mettent en avant **trois avantages clés** de cette source :

¹⁰⁸ Les trois autres pays affichant des TEI systématiquement inférieurs à 10 % sont la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord et la Serbie. Comme le Luxembourg, ces pays présentent des écarts significatifs entre leur taux d'imposition légal et les estimations des TEI.

¹⁰⁹ Voir J. GARCIA-BERNARDO, P. JANSKÝ, T. TØRSLØV, « Effective tax rates of multinational corporations : Country-level estimates », PLOS One, Novembre 2023, 29;18(11):e0293552, p. 12.

¹¹⁰ ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES : la déclaration Pays par Pays. https://impotsdirects.public.lu/fr/echanges_electroniques/CbCR.html (consultée le 25 octobre 2024).

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² OCDE, « *Country-by-Country Reporting – Compilation of Peer Review Reports (Phase 2)* », 2022, Paris, Éditions OCDE, disponible sur : <https://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-reporting-peer-review-phase-2.htm> (Consultée le 25 octobre 2024).

- **Une couverture géographique étendue** : bien plus de pays sont inclus que dans les autres sources de données.
- **Des définitions harmonisées** des bénéfices et des impôts, ce qui limite les erreurs de comptabilisation (par exemple, le double comptage des revenus, également, celui des bénéfices probablement).
- **Deux niveaux de données distincts** :
 - o un ensemble pour **toutes les filiales** (« tous les sous-groupes ») des groupes multinationaux,
 - o et un autre limité aux **filiales ayant généré des bénéfices positifs** (« sous-groupes avec bénéfices positifs »), ce qui permet des calculs plus fiables des taux effectifs d'imposition (TEI).

L'étude porte sur les données de l'année 2017, couvrant 38 pays où sont établis les sièges sociaux des multinationales. Cependant, les auteurs précisent qu'il subsiste un **risque de double comptage**, notamment à cause des **dividendes entre sociétés** ou des enti-

tés dites « apatrides » (sans pays d'enregistrement fiscal clair).

3.7.5.2 – Méthodologie

La méthodologie utilisée dans García-Bernardo et Janský (2024) est assez simple : ils définissent le TEI comme le ratio des impôts accumulés sur les bénéfices, en se basant sur les données des « sous-groupes avec bénéfices positifs ». En incluant uniquement les bénéfices positifs, les auteurs évitent de compenser les résultats des entreprises déficitaires avec ceux des entreprises bénéficiaires, ce qui permet une estimation plus précise du TEI. En effet, comme les impôts sont généralement acquittés par les entreprises réalisant des bénéfices, l'inclusion des entreprises qui réalisent des pertes entraînerait une surestimation du TEI.

Le TEI moyen de chaque pays i est pondéré par les bénéfices enregistrés, c'est-à-dire

$$TEI_{i,pondéré} = \frac{TEI_i \pi_i}{\sum \pi_i}$$

L'estimation du TEI de García-Bernardo et Janský (2024) pour l'année 2017 est de 1,8% pour le Luxembourg.

4 – Le développement de la place financière luxembourgeoise : perspectives historiques

PROF. BENOIT MAJERUS ET DR FABIO SPIRINELLI

Cette partie se concentre **sur les activités internationales de la place financière** exclusivement et n'aborde pas les fonctions de celle-ci à l'égard des entreprises nationales et de la population locale.

L'analyse des motivations fiscales incitant aujourd'hui certaines multinationales à s'implanter au Luxembourg nécessite d'être **replacée dans une perspective historique**, que cette contribution propose de retracer.

Au XIX^e siècle, les rares établissements bancaires créés au Luxembourg répondent exclusivement aux besoins du marché local. Après la Première Guerre

mondiale, quelques nouvelles banques - soutenues par des capitaux belges et français - voient le jour et commencent à attirer des clients issus de pays voisins. Ainsi, lorsque le gouvernement belge annonce, au milieu des années 1920, une hausse de la fiscalité, la « trouée du Luxembourg » offre à certains financiers et industriels belges la possibilité de placer temporairement leurs avoirs hors de portée de l'administration fiscale belge¹¹³.

Ce n'est toutefois qu'à la fin des années 1920 que sont posées les bases de la fonction *offshore** du Luxembourg.

4.1 – Le point de départ : la rupture de 1929

En 1929, le droit des sociétés luxembourgeoises se transforme avec l'apparition de la société holding.

Il semble que l'initiative vienne du groupe sidérurgique ARBED* (aujourd'hui ArcelorMittal) qui cherche à trouver une riposte à une éventuelle prise de pouvoir sur son capital par un groupe étranger¹¹⁴.

Le projet de loi est porté par Pierre Braun, directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

La loi qui crée un nouveau dispositif législatif, la société holding¹¹⁵, est dès 1929 identifiée comme un outil qui permet l'optimisation fiscale.

Le député socialiste René Blum met alors en garde : « *Ce que nous faisons en effet, c'est la création d'un*

véritable privilège fiscal. On peut même aller plus loin et dire que nous créons ici une immunité fiscale. [...] Ce principe que nous allons consacrer heurte de front le principe de l'égalité de tous les Luxembourgeois devant la loi [...] [Il va se créer] dans notre pays [...] une espèce de féodalisme capitaliste dont le projet formera en somme la base. »

Dans une course vers le bas, le Luxembourg se vante d'offrir une solution fiscale plus avantageuse que la Suisse et le Liechtenstein, les deux principaux acteurs sur le marché des sociétés holdings dans l'entre-deux-guerres.

À partir de 1929, le Luxembourg met en place un régime fiscal spécifique pour les sociétés holdings, dans un contexte de concurrence internationale. Ce régime est progressivement utilisé par certains groupes de multinationales pour optimiser leur fiscalité, notamment par le biais du transfert de bénéfices (*profit shift*).

¹¹³ S. WATTEYNE, « La prédominance d'une fiscalité libérale en Belgique. Une histoire politique (1847-1962) », thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles, 2021, p. 209-214. La « trouée du Luxembourg » est le titre d'une série d'articles consacrés par le quotidien *Le Soir* dans l'entre-deux-guerres à ces transferts de capitaux.

¹¹⁴ C. BARTHEL, *Bras de fer : Les maîtres de forges luxembourgeois, entre les débuts difficiles de l'UEBL et le Locarno sidérurgique des cartels internationaux, 1918-1929*, Saint-Paul, Luxembourg, 2006, p. 601-603

¹¹⁵ Loi du 31 juillet 1929 sur le régime fiscal des sociétés de participations financières (Holding companies), <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1929/07/31/n1/jo>.

ting*) ou pour la gestion des revenus liés à la propriété intellectuelle. Il est également mobilisé par des particuliers fortunés à des fins de planification patrimoniale. Une infrastructure juridique et administrative se développe alors pour accompagner le fonctionnement de cet écosystème.

Certains notaires se spécialisent dans le marché de la domiciliation : Paul Kuborn, Edmond Reiffers (ancien ministre des Finances, Parti de la droite), Joseph Neuman, François Altwies (président de la Chambre des Députés, Parti de la droite) et Tony Neuman.

Trois banques – la Banque Internationale à Luxembourg (BIL), la banque Alfred Lévy et la Banque Commerciale – vont domicilier ces sociétés à leur siège et fournir les directeurs de façade. Ainsi, Nicolas Laux, qui travaille comme secrétaire à la direction de la BIL, apparaît dans 329 holdings comme administrateur¹¹⁶.

4.2 – Les fonds d’investissement : un premier échec

À la fin des années 1950, un produit relativement nouveau sur les marchés financiers – le fonds d’investissement – profite du cadre légal de la holding 1929 lorsque l’administration de l’enregistrement accorde aux sociétés qui chapeautent les fonds d’investissement les avantages fiscaux dont bénéficient les holdings 1929.

Ces avantages fiscaux et l’absence de réglementation - contrairement aux pays environnants comme la France ou l’Allemagne - font du Luxembourg une place intéressante pour la domiciliation des fonds d’investissement qui nécessite le développement d’une infrastructure professionnelle, à savoir des entreprises de comptabilité et des études d’avocats.

Ainsi la Fiduciaire Générale, à la base de la branche luxembourgeoise de Deloitte, et le futur bureau d’avocats Elvinger, Hoss et Prussen, prennent leur élan¹¹⁸.

D’une manière générale, le régime des holdings 1929 s’avère être une réussite, le nombre de holdings créées dépassant les espoirs du législateur¹¹⁷.

A partir de 1939, les turbulences politiques font apparaître le Luxembourg comme un territoire à risque pour établir des sociétés. Plusieurs holdings luxembourgeoises transfèrent leur siège dans d’autres pays ou se dissolvent. L’occupant allemand ne touchera pas au régime des holdings, qui ne sera ni suspendu ni utilisé pour ses propres besoins.

Dès 1945, le marché des holdings reprend, notamment porté par deux banques, la BIL et la Banque Générale du Luxembourg (BGL), mais il ne retrouve plus le même dynamisme que dans les années 1930.

Mais le scandale Investors Overseas Service (IOS), du nom d’une société panaméenne qui distribue ses fonds d’investissement à travers le Luxembourg, met en suspens le développement de ce secteur au début des années 1970, au Grand-Duché du Luxembourg mais également en Europe.¹¹⁹

IOS a été fondé par l’américain Bernard Cornfeld et se spécialise dans la création de fonds d’investissement. L’originalité d’IOS est de s’adresser non seulement à des investisseurs institutionnels, mais également à une classe moyenne européenne qui, profitant des « Trente Glorieuses », dispose d’épargne pour la première fois après l’appauvrissement dû à la Seconde Guerre mondiale. IOS vend notamment trois fonds enregistrés au Luxembourg et est représenté au Luxembourg par la Fiduciaire Générale et le bureau d’avocats Dupong.

Malgré des avertissements du Commissariat au Contrôle des Banques de l’époque, le ministre des Finances, Pierre Werner, suit l’argumentaire de l’avocat

¹¹⁶ Voir, CNL, Dictionnaire des auteurs luxembourgeois, disponible sur : <https://www.autorenlexikon.lu/page/author/496/4964/FRE/index.html> (consulté le 1^{er} octobre 2024).

¹¹⁷ M. CALABRESE & B. MAJERUS, « Archaeology of a Treasure Island: Actors and Practices of Holding Companies in Luxembourg (1929–1940) », *Contemporary European History*, 24 août 2023, p. 1-18.

¹¹⁸ DELOITTE & TOUCHE, *50 ans au service de l’économie luxembourgeoise*, Luxembourg, Éditions Guy Binsfeld, 2000 ; Benoît Majerus, « From local notables to global players: law firms in a tax haven » (Luxembourg, 1960s to 2020s) », *Business History*, 2024.

¹¹⁹ B. MAJERUS, « This is not a scandal in Luxembourg », *Entreprises et histoire*, 2020, n° 101, p. 75-87 ; M. CALABRESE, « Émergence et succès de l’industrie des fonds d’investissement au Luxembourg au XXe siècle, 1929-1989 », in Manuela Martini et Catherine Virlovet (dir.), *L’émergence de nouveaux marchés, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique*, 2024, p. 209-223.

Lambert Dupong, et ne s'oppose pas à cette distribution¹²⁰.

Lorsque l'empire IOS s'écroule, le **Luxembourg apparaît dans la presse internationale comme un**

pays ayant des pratiques certes légales mais jugées problématiques (avantages fiscaux, régulation légère, surveillance inexistante, etc.).

4.3 – L'Euromarché : la place financière luxembourgeoise prend un troisième envol



Entre-temps, le Luxembourg a réussi à se positionner sur un autre marché.

Depuis les années 1950, un volume accru de dollars circule en dehors des États-Unis, notamment en Europe. Ceux-ci ne sont pas soumis à la réglementation américaine très stricte. **Dès lors, un marché d'obligations de dollars en Europe se développe, essentiellement organisé à partir de la City à Londres mais dont la cotation se fait en partie à la Bourse de Luxembourg**, créée en 1928.

De nouveau, des avantages fiscaux et l'absence de réglementation expliquent l'attractivité du Luxembourg. Ainsi, il n'y avait **pas de réserve minimale** que les banques devaient maintenir, contrairement par exemple à l'Allemagne.

L'euromarché va amener de nombreuses banques étrangères à établir une filiale au Grand-Duché.

Entre 1966 et 1979, le nombre de banques étrangères augmente de 7 à 96. Parmi celles-ci, les banques allemandes sont un acteur particulièrement important. Les trois grandes institutions d'Outre-Rhin s'établissent au Luxembourg : Dresdner Bank en 1967 (sous le nom de Compagnie luxembourgeoise), Commerzbank en 1969, et Deutsche Bank en 1970. Le marché luxembourgeois gagne rapidement en importance pour ces institutions. Ainsi, à la fin des années 1970, un tiers des activités internationales de Deutsche Bank passe par sa filiale luxembourgeoise.¹²¹

La première cotation relative à l'Euromarché à la Bourse de Luxembourg – l'emprunt « Autostrade » en 1963 visant à financer la construction d'une autoroute en Italie¹²² – est révélatrice d'une société occidentale qui **investit massivement dans des nouvelles infrastructures à partir des années 1960**.

Par la suite, un nombre croissant d'acteurs très divers – acteurs étatiques (gouvernements, régions, municipalités) et privés (essentiellement des multinationales) – utilisent ce marché international pour obtenir des crédits sous de meilleures conditions que dans leurs pays respectifs.

4.4 – La domiciliation, le *private banking*, les fonds d'investissement : une place financière multifonctionnelle

À partir des années 1970, la place financière luxembourgeoise se diversifie progressivement, développant une large gamme de services destinés à un marché international caractérisé par une forte compétitivité

fiscale et un usage varié des dispositifs de confidentialité.

¹²⁰ M. CALABRESE, « The Grand Duchy's Fund Code : History of Investment Funds in Luxembourg from the Holding Act to the UCITS Normative (1929-1989) », *thèse de doctorat*, University of Luxembourg, 2023, p. 157-158.

¹²¹ W. PLUMPE, A. NÜTZENADEL & C. SCHENK, *Deutsche Bank: the Global Hausbank, 1870 - 2020*, London, Bloomsbury Publishing Plc, 2020, p. 428.

¹²² 40^{ème} anniversaire de la cotation de l'emprunt Autostrade, Bourse de Luxembourg, 2003.

4.4.1 – La domiciliation

Avec la loi holding de 1929, le Luxembourg dispose d'un dispositif qui rend la domiciliation d'une société au Luxembourg intéressante pour des raisons fiscales et de réglementation très légère.

Après un premier succès dans l'entre-deux-guerres et dans l'immédiat après-guerre, le marché des holdings connaît un tassement dans les années 1950 avant de reprendre de plus belle à partir des années 1960¹²³.

Dominée dans un premier temps par les banques, la domiciliation devient une activité lucrative pour les fiduciaires, les avocats, et ensuite pour des entreprises spécialisées en domiciliation. Ainsi, la fiduciaire luxembourgeoise la plus importante des années 1960 et 1970 et qui est à la base de Deloitte Luxembourg aujourd'hui, doit sa croissance rapide dans les Trente Glorieuses à l'investissement du marché de la domiciliation¹²⁴.

Le marché est tellement important que d'autres prestataires de services financiers vont organiser leur entreprise telle qu'elle puisse directement répondre à cette demande de domiciliation. Ainsi, la toute nouvelle étude d'avocats Arendt & Medernach qui se forme à la fin des années 1980 et qui est la plus grande étude au Luxembourg en 2024, se structure à ses débuts autour de trois activités : banques, sociétés et fonds d'investissement, les deux premières activités procurant 40% chacune du chiffre d'affaires les premières années.

Une répartition similaire s'observe chez les grands cabinets d'audit. En 2003, 40% des salariés travaillent pour l'audit et la comptabilité chez Deloitte, 30% dans la fiscalité et la domiciliation et les 30% restants dans le conseil.¹²⁵ Le marché restera longtemps peu réglementé. L'opposition à la loi sur la domiciliation des sociétés de 1999 qui introduit un premier cadre réglementaire montre l'éventail de l'écosystème très hétéroclite autour de ce marché qui existe à la fin du XX^e siècle au Luxembourg. Le fait que ce marché ne nécessite pas une grande technicité contrairement à

d'autres domaines comme les fonds d'investissements explique pourquoi on y trouve à côté des grands acteurs institutionnels (*Big Four*, larges études d'avocats, etc.) des entités sensiblement plus petites.

Au fil des 25 dernières années, de plus en plus de sociétés spécialisées dans la domiciliation arrivent sur le marché, ce qui est entre autres lié au risque réputationnel inhérent à cette activité que des grandes banques ou les larges sociétés d'audit ne veulent plus assurer.

Le dernier acteur important sur ce marché sont les notaires. Loin d'être de simples authenticateurs de constitution d'actes, un petit groupe de notaires luxembourgeois se spécialisent dans la constitution de *shell companies** qui nécessitent non seulement certaines compétences de rédaction d'actes mais également, par moments, la mise à disposition de *sham directors**, choisis parmi les clerks des notaires ou des personnes qui leur sont proches, vu les conditions de confidentialité et de confiance.

4.4.2 – Le private banking

Le terme « private banking » n'apparaît au Luxembourg que dans les années 1980. Il désigne la gestion des avoirs de personnes plus ou moins fortunées.

Marché aujourd'hui destiné aux *high-net-worth individuals* (HNWIs), le Luxembourg attire d'abord une clientèle moins fortunée mais plus nombreuse, le fameux « dentiste belge »¹²⁶. Au plus tard à partir des années 1970, le Grand-Duché devient une place financière intéressante pour gérer l'épargne de la classe moyenne allemande, belge et française. Les banques, entre-temps de plus en plus nombreuses, offrent plusieurs services qui permettent d'échapper aux administrations fiscales dans leurs pays respectifs, parmi lesquels l'absence de retenue à la source, notamment sur les coupons d'obligations ou d'actions, ainsi que le secret bancaire. Cette dernière notion est mise en avant dès l'entre-deux-guerres pour vanter

¹²³ STATEC, *Statistiques historiques : 1839-1989*, Luxembourg, STATEC, 1990, p. 351.

¹²⁴ DELOITTE & TOUCHE. *50 ans au service de l'économie luxembourgeoise*, Luxembourg, Éditions Guy Binsfeld, 2000, p. 44.

¹²⁵ J.-M. GAUDRON, « Le grand déménagement prévu pour 2004 », *Paperjam*, novembre 2003, p. 83.

¹²⁶ « Jean-Claude Juncker "Le dentiste belge n'est plus au Luxembourg" », *L'Echo*, 30 septembre 2013.

les avantages de la place financière offshore naissante¹²⁷.

Par la suite – sans être inscrit explicitement dans la loi – le secret bancaire est régulièrement mentionné par les acteurs de la place comme un facteur compétitif particulier. C'est lorsqu'il est de plus en plus critiqué par l'étranger qu'une loi d'avril 1981 le corrobore : jusqu'à ce moment, la jurisprudence l'avait acceptée mais la loi de 1981 apporte la première confirmation positive de l'applicabilité de l'article 458 du Code pénal (couvrant le secret professionnel) aux banquiers¹²⁸.

Ce marché est très intéressant pour les banques luxembourgeoises – certaines d'entre elles installent des filiales le long de la frontière qui sont essentiellement destinées à cette clientèle – mais attirent également de nombreux établissements étrangers notamment allemands¹²⁹.

L'introduction progressive d'une retenue à la source dans les années 2000 et l'abandon du secret bancaire en 2014 rendent le marché moins intéressant pour la classe moyenne européenne, mais pas pour les HNWIs.

La domiciliation et le *private banking* expliquent pourquoi la place financière luxembourgeoise est critiquée dès les années 1960, essentiellement par des acteurs étrangers, alors qu'elle n'est guère remise en question à l'intérieur du Grand-Duché. « Après le boom »¹³⁰, la nécessité de rentrées fiscales qui échappent aux pays dont les entreprises et citoyens utilisent le Luxembourg rendent ces chaînes fiscales de plus en plus problématiques : ce mécontentement explique la position de plus en plus fragile du Grand-Duché au sein des institutions européennes. Plusieurs affaires médiatisées impliquant la place financière luxembourgeoise ont mis en lumière l'utilisation de ses infrastructures dans le cadre d'opérations ultérieurement qualifiées d'abusives ou controversées, telles que celles liées à IOS au début des années 1970, à Banco Ambrosiano dans les années 1980, à la BCCI dans les années 1990, à l'affaire Müllemann au début des

années 2000, ainsi qu'aux révélations des Panama Papers et des LuxLeaks dans les années 2010.

4.4.3 – Les fonds d'investissements

En 2024, le Luxembourg est le deuxième plus grand centre de fonds d'investissement au monde derrière les États-Unis.

Ce marché est composé de trois acteurs qui portent aujourd'hui largement la place financière : les avocats, les cabinets d'audit et de conseil, et les banques.

En octroyant le régime fiscal favorable des holdings 1929 aux sociétés de gestion des fonds d'investissement, l'État luxembourgeois donne naissance à une première économie de fonds d'investissement dans les années 1960 qui est facilitée par l'absence de réglementation contrairement aux pays avoisinants qui commencent à protéger leurs épargnants.

Après le coup d'arrêt provoqué par le scandale IOS, on assiste dès la fin des années 1970 à un travail législatif à l'intérieur du Commissariat au Contrôle des Banques (à partir de 1983 à l'intérieur de l'Institut Monétaire Luxembourgeois) réunissant des acteurs étatiques et privés (banquiers, avocats d'affaires et représentants des cabinets d'audit) afin de relancer le marché des fonds d'investissements, ce qui donne lieu à une première loi sur le sujet en 1983 garantissant désormais *de jure* la fiscalité avantageuse qui existait depuis les années 1960¹³¹.

Ensuite, en 1988, le Luxembourg transpose rapidement la première directive européenne sur le domaine : celle-ci ne touche pas aux deux avantages luxembourgeois, à savoir la fiscalité avantageuse (retenue à la source nulle sur les dividendes distribués par le fonds aux investisseurs non-résidents) et la garantie d'anonymat pour les investisseurs non-résidents¹³².

Dans les décennies suivantes, un partenariat entre acteurs étatiques et acteurs privés assure un dévelop-

¹²⁷ J. ANDERS, *Le marché financier luxembourgeois. Étude historique et économique*, Paris, Office des éditions internationales, 1932, p. 115.

¹²⁸ B. ZENNER, « 75 Years of Banking Supervision in Luxembourg », in Claude Marx, Marc Limpach et Benoît Majerus (dir.), *Surveillance, indépendance et intégrité*, Luxembourg, CSSF, 2020, p. 135.

¹²⁹ C. KOPPER, « Das Privatkundengeschäft der deutschen Banken in Luxemburg », in Claude Marx, Marc Limpach et Benoît Majerus (dir.), *Surveillance, indépendance et intégrité*, Luxembourg, CSSF, 2020, p. 141-147.

¹³⁰ A. DOERING-MANTEUFFEL et L. RAPHAEL, *Nach dem Boom: Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2008.

¹³¹ Loi du 25 août 1983 relative aux organismes de placement collectif – <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1983/08/25/n1/jo>.

¹³² M. CALABRESE, « Émergence et succès de l'industrie des fonds d'investissement au Luxembourg au XXe siècle, 1929-1989 », *op.cit.*

pement exponentiel de l'industrie des fonds d'investissement : un lobbying intense auprès de l'Union européenne, une transposition rapide mais souvent limitée des directives européennes, respectant les exigences minimales tout en conservant une marge d'interprétation réglementaire permettant de préserver certains éléments de compétitivité notamment en matière fiscale.

Ces dernières décennies ont conduit à une restructuration des acteurs privés impliqués dans la place financière.

Pendant longtemps le secteur bancaire dominait la place financière. L'ABBL (Association des banques et banquiers Luxembourg) était l'organisation professionnelle la plus influente. En termes d'emplois, les banques étaient centrales. En 2001, on trouvait encore quatre banques (BGL [actuellement BGL BNP Paribas], BCEE, Dexia-BIL [actuellement BIL], Kredietbank Luxembourg [actuellement Quintet Private Bank]) dans le top 15 des employeurs au Luxembourg¹³³. C'étaient aussi les établissements bancaires qui construisaient les « monuments to money »¹³⁴, montrant architecturalement la puissance du secteur financier.

Au cours des 20 dernières années, ces bâtiments emblématiques ont été construits par les grandes entreprises d'audit et de conseil et des cabinets d'avocats. Les premiers comptent aujourd'hui parmi les plus grands employeurs au Luxembourg. Même les études d'avocats se sont transformées en associations comprenant plusieurs dizaines de juristes, les plus grandes rassemblant plusieurs centaines d'avocats.

En l'espace d'un siècle, le Luxembourg s'est affirmé comme un centre financier international, en grande partie grâce à une politique fiscale favorable aux multinationales et aux particuliers fortunés, à un cadre réglementaire libéral et à des politiques facilitant la confidentialité des opérations financières.

Cette place financière s'est dotée d'un écosystème (banques, avocats, notaires, fiduciaires, etc.) qui a créé une infrastructure légale et physique¹³⁵ nécessaire pour maintenir et développer ces avantages compétitifs. La proximité entre élites économiques et politiques ainsi que la coopération entre acteurs privés et publics ont, à l'époque, assuré la pérennité du modèle.

¹³³ Luxemburger Wort, Classement des entreprises luxembourgeoises selon leur effectif, 13 juin 2001, disponible sur: [PricewaterhouseCoopers: Luxembourg: About Us: Press Room](#) (consulté le 18 août 2025).

¹³⁴ C. BELFOURE, *Monuments to money: the architecture of American banks*, Jefferson, N.C., McFarland & Company, 2005.

¹³⁵ Par exemple la création en 1970 de Cedel (plus tard Clearstream), une chambre de compensation : L. MOYSE, C. MEIERS, ET M. MAQUIL, *Les artisans de l'industrie financière*, Luxembourg, Éditions Saint-Paul, 2014, p. 176-177.

4.5 – Étude de cas historiques

À la lumière de l'analyse historique présentée ci-dessus, quatre moments ont été retenus afin de montrer comment la question de la compétitivité fiscale s'est posée de manière concrète, bien que dans des contextes distincts. Ces études de cas visent à illustrer certaines problématiques en mettant en évidence les pratiques observées et les acteurs impliqués.

4.5.1 – Une législation fiscale flexible : la SODEC

Pourquoi une entreprise d'électricité basée en Espagne et active en Argentine choisit-elle de créer une holding 1929 au Luxembourg ?

Cette question se trouve à la base du cas de la constitution de la Société d'Electricité (SODEC) au Luxembourg le 20 décembre 1938.

Il s'agit d'un exemple d'autant plus particulier, non seulement parce que le cadre fiscal est modifié pour permettre cette création, mais elle cache aussi une autre histoire plus complexe, à savoir celle de la Compañía Hispano Americana de Electricidad (CHADE).

Constituée en 1920 et dirigée par le catalan Francesc Cambó i Batlle (1876-1947), la CHADE poursuit des intérêts dans l'industrie électrique en Argentine, mais elle a son siège social à Madrid¹³⁶. Elle fait partie d'un réseau international étendu de sociétés contrôlées par une holding belge, la Société financière de transports et d'entreprises électriques (SOFINA). En 1921, la SOFINA collabore avec l'entreprise sidérurgique luxembourgeoise ARBED* dans l'exploitation minière au Brésil¹³⁷.

En juillet 1936, une guerre civile violente éclate en Espagne à la suite du coup d'État de troupes nationalistes. Le plan mis en œuvre par les dirigeants de la CHADE et de la SOFINA dès août 1936 devait sauvegarder les intérêts de la société espagnole (ils craignent une nationalisation par le gouvernement républicain), tout en évitant sa dissolution et l'imposition. Tandis que les concessions et les équipements d'exploitation sont transférés à une société de nationalité argentine appartenant à la SOFINA, le portefeuille de la CHADE (actions et crédits), d'une valeur de 281.600.000 francs suisses, passe à une société néerlandaise, la FIMAELEC, une filiale de la SOFINA. La CHADE se vide ainsi de sa substance¹³⁸.

Dans une deuxième étape, les responsables de la société projettent le transfert du patrimoine de la CHADE à une holding au Luxembourg via la FIMAELEC¹³⁹. Début septembre 1936, le vice-président de la CHADE, Joan Ventosa, se rend au Luxembourg. Dans une lettre à Cambó, il explique qu'au Luxembourg, « ils feront tout ce que nous voulons. D'un décret spécial utilisant les pleins pouvoirs octroyés au Gouvernement pour résoudre des difficultés d'ordre civil générées par un transfert de domicile, jusqu'à un allègement fiscal même sur le régime de la société holding »¹⁴⁰.

L'enjeu des autorités luxembourgeoises est de créer un cadre légal et fiscal favorable à la fondation d'une holding comme la SODEC.

La loi du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales ne couvre pas les cas où l'apport au capital d'une société proviendrait de l'étranger, et la loi holding de 1929 n'est pas conçue pour une société détenant un capital de plusieurs milliards de francs. Le gouvernement fait appel à l'avocat Jean-Pierre Schmit¹⁴¹ pour

¹³⁶ Archives nationales du Luxembourg (ANLux), FIN-19221, Article de presse sur l'Assemblée Générale du 9 novembre 1936 de la CHADE, communiqué par le conseil d'administration, sans date, organe de presse inconnu.

¹³⁷ L. RANIERI, *Dannie Heineman : patron de la SOFINA : un destin singulier 1872-1962*, Bruxelles : Racine, 2005, p. 137.

¹³⁸ B. DE RIQUER, *Cambó en Argentina: negocios y corrupción política*, Buenos Aires: Edhasa, 2016, p. 182-186.

¹³⁹ B. DE RIQUER, *Cambó en Argentina*, p. 183.

¹⁴⁰ Texte original en espagnol cité dans : Borja de Riquer, *Cambó en Argentina*, p. 187-188. « Ayer estuve en Luxemburgo. Harán todo lo que queramos nosotros. Desde un decreto especial utilizando los plenos poderes que tiene otorgado el Gobierno para resolver dificultades de orden civil que pudiese presentar una transferencia de domicilio, hasta una concesión de orden fiscal incluso sobre el régimen de los holdings ».

¹⁴¹ Jean-Pierre Schmit était actionnaire et administrateur dans de nombreuses holdings dans l'entre-deux-guerres, et siège pendant la guerre dans les conseils d'administration de plusieurs grandes entreprises. Sous l'occupation allemande, Schmit plaide pour l'adhésion des avocats à titre individuel au mouvement collaborationniste Volksdeutsche Bewegung (VdB) face à la contrainte (Marc Limpach et Denis Scuto, « Histoire de la profession d'avocat au Luxembourg : un aperçu » in V. Fritz, D. Scuto et E. Wingenter, *Histoire de la Justice au Luxembourg (1795 à nos jours)*. *Institutions-Organisation-Acteurs*, Berlin/Boston : De Gruyter, 2022, p. 354).

se faire conseiller en droit¹⁴². Un premier projet d'arrêté grand-ducal est soumis au Conseil d'Etat le 28 octobre 1936, calqué sur les propositions de Schmit. Un deuxième projet d'arrêté soumis le 30 octobre 1936 devrait modifier la loi holding de 1929¹⁴³.

Les projets d'arrêtés de 1936 ne sont jamais promulgués, mais ils préfigurent les deux arrêtés, plus substantiels, pris fin 1938, l'un dit « fiscal » et l'autre dit « commercial ». Tandis que le second prévoit les conditions de régularité de l'apport, l'arrêté fiscal fixe les droits de timbre et d'apport en fonction de la matière imposable, et définit un barème. Plus la matière imposable est élevée, plus les taxes sont réduites en fonction de tranches déterminées¹⁴⁴.

Pour la promulgation de ces arrêtés, le gouvernement peut recourir à des pouvoirs exécutifs élargis dès 1935, renouvelés et étendus en 1937. Une disposition permet justement de modifier la législation concernant les sociétés commerciales et les holdings¹⁴⁵. Cela se traduit dans la pratique par une mise à l'écart de la Chambre des Députés.

Les nouveaux projets d'arrêtés sont conçus dès 1937 et envoyés en janvier 1938 aux membres du gouvernement et à la SOFINA. Dans sa lettre à la SOFINA, le gouvernement assure qu'il « fera usage de tous les pouvoirs que la Constitution et les lois lui accordent pour empêcher que le régime prévu ne soit modifié au détriment de la société holding »¹⁴⁶.

Le gouvernement charge les directeurs de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de l'enregistrement, Jean-Baptiste Sax et Conrad Stümper respectivement, de « régler les détails des questions fiscales »¹⁴⁷. Une personne clé intervient pour la SOFINA dans les échanges avec les directeurs, mais aussi avec Ernest Goergen, Conseiller de

Gouvernement¹⁴⁸ : le notaire bruxellois Jean Vannieuwenhoven, membre du conseil d'administration de la SOFINA et directeur de la société FIMAELEC. Le nom de la FIMAELEC n'est d'ailleurs jamais évoqué.

Les deux arrêtés entrent en vigueur le 17 décembre 1938¹⁴⁹. Le 24 février 1939, un arrêté grand-ducal approuve la constitution de la SODEC et son apport de capital étranger¹⁵⁰.

La diligence des autorités luxembourgeoises, le régime fiscal favorable, le contexte politique et la protection du patrimoine de la CHADE amènent donc celle-ci à établir une holding au Luxembourg.

Encore le 29 décembre 1938, une lettre de la toute nouvelle SODEC au ministre d'Etat Pierre Dupong résume les engagements et assurances de part et d'autre. Elle explique que « le régime de liberté absolue existant actuellement au Grand-Duché » pour le flux des capitaux et la désignation des responsables au sein de la société doit être maintenu « pendant toute la durée de l'existence de notre société ». Les impôts et les taxes se limiteraient expressément à celles prévues par l'arrêté fiscal¹⁵¹. Le gouvernement se dit « d'accord sur chacun des points mentionnés »¹⁵².

4.5.2 – Individualiser la fiscalité pour attirer les entreprises

En 1959 est créé le Board of Industrial Development (BID), dont le but était d'attirer

¹⁴² ANLux, FIN-19229, note de Jean-Pierre Schmit, 27 octobre 1936.

¹⁴³ ANLux, FIN-19229, dépêche du ministère des Finances au président du Conseil d'Etat, 30 octobre 1936.

¹⁴⁴ Arrêté grand-ducal du 17 décembre 1938, sur le régime fiscal des sociétés de participations financières (Holding Companies) qui reçoivent des apports comprenant l'avoir d'une société étrangère s'élevant à un milliard de francs (1.000.000.000 de francs) au moins, accessible sur : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/agd/1938/12/17/n2/jo>.

¹⁴⁵ Loi du 27 décembre 1937 concernant l'extension de la compétence du pouvoir exécutif, accessible sur : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1937/12/27/n1/jo>.

¹⁴⁶ ANLux, FIN-19219, lettre du gouvernement luxembourgeois à la SOFINA, 20 janvier 1938.

¹⁴⁷ ANLux, FIN-19230, lettre du ministre d'Etat aux directeurs de l'Administration de l'Enregistrement et de l'Administration des contributions, 22/01/1938.

¹⁴⁸ ANLux, FIN-19238, lettre de Jean Vannieuwenhoven à Goergen (conseiller de gouvernement), 29/07/1938.

¹⁴⁹ L'arrêté grand-ducal du 17 décembre 1938, sur le régime fiscal des sociétés de participations financières (Holding Companies) qui reçoivent des apports comprenant l'avoir d'une société étrangère s'élevant à un milliard de francs (1.000.000.000 de francs) au moins <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/agd/1938/12/17/n2/jo>; et Arrêté grand-ducal du 17 décembre 1938 pris en exécution de l'art. 1er, 7°, alinéas 1 et 2, de la loi du 27 décembre 1937. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/agd/1938/12/17/n1/jo>.

¹⁵⁰ L'arrêté du 24 février 1939 concernant la Société d'Electricité (SODEC) <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/a/1939/02/24/n1/jo>.

¹⁵¹ ANLux, FIN-19244, Lettre de la SODEC à Pierre Dupong, Ministre d'Etat, 29/12/1938.

¹⁵² ANLux, FIN-19244, Lettre de Pierre Dupong, Ministre d'Etat, à la SODEC, 30/12/1938.

des entreprises américaines au Grand-Duché de Luxembourg.

Installé à New York au Consulat général du Luxembourg, il est sous l'autorité du ministère des Affaires Economiques, dirigé depuis mars 1959 par l'avocat libéral Paul Elvinger, soutenu en cela par Pierre Werner. Pendant deux ans, cette institution dirigée par un Américain, Joseph Gurley, va essayer d'attirer des entreprises au Luxembourg afin de mettre le Grand-Duché sur la carte d'industriels américains.

Gurley organise son argumentaire autour de 11 points dont quatre concernent directement la taxation. Ainsi il souligne que « les taxes sur le chiffre d'affaires au Luxembourg sont les plus basses du marché commun »¹⁵³. Mais l'avantage le plus mis en avant est celui de pouvoir négocier les taux de taxation directement avec le gouvernement. En effet, dans les tracts distribués aux Etats-Unis vantant les mérites du Grand-Duché, cette opportunité est soulignée à plusieurs reprises : « Aucun fonctionnaire (et il en faut de temps en temps) n'est à plus d'un coup de téléphone de votre responsable local »¹⁵⁴.

Comme le rappelle Léon Schaus, directeur des contributions au moment où le BID est créé, l'arrivée de Goodyear au Luxembourg avait déjà été facilitée par un « régime spécial » fiscal qui concernait des avantages relatifs à l'amortissement. Les autres avantages du Luxembourg repris sur ce tract concernent la stabilité politique, la position centrale du pays dans l'Europe ou le multilinguisme.

C'est d'ailleurs cet argumentaire de la taxation qui est le plus relevé par la presse américaine qui se fait écho de cette campagne promotionnelle pour le Luxembourg. Ainsi, le *New York Times*¹⁵⁵ vante « les avantages fiscaux exceptionnels » (« exceptional fiscal and tax advantages ») et souligne que le gouvernement « est prêt à faire des concessions substantielles » (« [...] is prepared to allow substantial concessions »)¹⁵⁶.

Fin 1961, le BID disparaît comme organe indépendant avec son propre personnel. C'est le consulat new-yorkais qui reprend cette tâche de prospection indus-

trielle et économique. Le bilan que tire *L'Écho de l'Industrie*, l'organe de la Fédération des Industriels Luxembourgeois est positif : plusieurs entreprises américaines se sont laissé convaincre par les arguments de Gurley et ont choisi le Luxembourg.

En tout, sept entreprises américaines s'installeront au Luxembourg, suite aux activités du BID.

L'attractivité du Luxembourg a d'ailleurs connu un essor important pendant les deux ans de l'existence du BID par les préparations d'une convention évitant la double imposition entre les Etats-Unis et le Luxembourg, traité qui est finalement signé en 1962.

Joseph Gurley réalise une partie du travail de préparation lors des négociations, en soulignant notamment l'importance de protéger le régime des sociétés *holdings*.

4.5.3 – A la recherche (perdue) du premier ruling

Comme l'ont montré les exemples précédents, le Luxembourg pratiquait déjà une politique de *ruling* en matière fiscale depuis l'entre-deux-guerres.

Cette pratique se poursuit pendant les « Trente Glorieuses » comme il en ressort d'un rapport national publié dans les années 1960 par André Elvinger et Jean Hoss, deux avocats d'affaires luxembourgeois qui structurent la théorie fiscale luxembourgeoise et façonnent sa pratique pendant la deuxième moitié du XX^e siècle.

Ils y soulignent que pour les sociétés venues s'implanter dans le pays et ayant reçu des « consultations préalables », l'administration a confirmé ces avis dans sa « pratique administrative »¹⁵⁷.

Néanmoins, la plupart des commentateurs sont d'accord pour constater un changement structurel dans les pratiques fiscales luxembourgeoises au début des années 1990. Si la recherche du *ruling* zéro, à l'image du patient zéro, est probablement illusoire, on peut néanmoins décrire le moment où cette pratique devient plus structurelle.

¹⁵³ Traduit de l'anglais. « Turnover taxes in Luxembourg are the lowest in the Common Market ».

¹⁵⁴ Traduit de l'anglais. « No official (and they are necessary from time to time) is more than a telephone away from your local manager. ».

¹⁵⁵ Dans un article du *New York Times* en date du 15 juin 1959, intitulé « Luxembourg aims at U.S. industrial investment », ANLux, AE-AW-1406.

¹⁵⁶ *NY Times*, *op. cit.*

¹⁵⁷ A. ELVINGER ET J. HOSS, « La consultation préalable des autorités fiscales par les contribuables - Luxembourg », *Cahiers de droit fiscal international*, 1965, L, p. 161-172.

La littérature scientifique reprend largement une chronologie établie par le journaliste Bernard Thomas et qui affirme qu'« [a]u début des années 1990 (...) [l]es premiers à peupler les bureaux du préposé Marius Kohl furent donc les Néerlandais » à la suite d'un changement de réglementation aux Pays-Bas¹⁵⁸.

Un avocat d'affaires luxembourgeois conforte également cette interprétation : Teunis Christian Akkermann de Loyens & Volkmaars serait le père des *rulings* luxembourgeois¹⁵⁹. Loyens & Volkmaars était le plus grand cabinet de conseillers fiscaux aux Pays-Bas dans le dernier tiers du XX^e siècle¹⁶⁰. Pendant les années 1980, les Pays-Bas pratiquaient une politique de *rulings* assez large¹⁶¹, ce qui permettait d'attirer de nombreuses multinationales et le développement d'un marché international de l'ingénierie fiscale.

Ce marché s'avère lucratif pour les fiscalistes néerlandais mais attirent aussi des groupes internationaux de consultance. A partir de la moitié des années 1980, le gouvernement néerlandais limite progressivement l'utilisation des *rulings*. Pour Loyens & Volkmaars, il devient dès lors important de trouver d'autres marchés, notamment au Luxembourg. En 1991, le cabinet ouvre un bureau au Luxembourg, dirigé par Akkermann¹⁶². On peut s'interroger sur le rôle central des Néerlandais et de Marius Kohl, deux éléments très présents dans la littérature journalistique et académique et qui conclut qu'« [a]u début de la success story de l'optimisation fiscale made in Luxembourg, on trouve, comme souvent, la décision politique d'un autre État »¹⁶³.

A l'arrivée des Néerlandais, notamment Loyens & Volkmaars, Marius Kohl ne se trouve pas encore à la tête du bureau 6, mais c'est René Moris qui dirige le service¹⁶⁴. Au niveau de la temporalité aussi, il faut revoir le récit.

En effet, déjà en 1989, le directeur des contributions, Jean Olinger, s'inquiète d'un phénomène qui a tout du *ruling* : « *en raison de l'incidence économique importante que peuvent entraîner certaines configurations dans des cas d'espèce où sont engagés souvent d'importants moyens financiers pour une série d'années d'imposition, il est de plus en plus fréquent que des professionnels de la fiscalité s'adressent à nos services pour en obtenir des prises de position en vue de lier l'administration pour l'avenir, sur base de la règle de la bonne foi, dans des cas d'imposition concrets.* »¹⁶⁵.

Il formalise ensuite en six points une pratique administrative qui semble déjà exister et qui reprend de nombreux arguments, avancés par Elvinger et Hoss vingt ans plus tôt. Le contenu de cette note laisse supposer que la pratique du *ruling* existait déjà dans les années 1980 : elle a probablement connu une accélération à partir des années 1990.

4.5.4 – Fiat Finance and Trade : examen d'un *ruling* emblématique¹⁶⁶

L'un des rulings luxembourgeois les plus connus est celui accordé à Fiat Finance and Trade (FFT) : le fait que la Commission Européenne décide de le contester en 2013 lui a conféré une place conséquente dans la littérature juridique et une certaine publicité dans la presse.

FFT est une société caïmanaise créée en 1985 qui déplace son siège le 20 juin 1997 vers le Luxembourg.

Du côté luxembourgeois, c'est l'avocat Jacques Loesch issu d'un des cabinets d'avocats d'affaires les

¹⁵⁸ B. THOMAS, « Thérapie de choc », *d'Letzebuurger Land*, 1 mai 2015. Cette interprétation est notamment reprise dans Leandra Lederman, « The Untold Tale of a Tax Rulings Haven », *Stanford Journal of Law, Business & Finance*, 12 février 2024, vol. 29, n° 1, p. 1-68.

¹⁵⁹ Interview avec Alain Steichen réalisée le 30 octobre 2024 par Benoît Majerus.

¹⁶⁰ G. HARTI, « Dutch Advisers Redraw the Competitive Map », *International Tax Review*, juin 1990, vol. 1, n° 7, p. 5-8.

¹⁶¹ « Netherlands: Tax treatment of certain activities of Multinational Enterprises », *Intertax*, 1986, vol. 14, n° 6, p. 144-147 ; P. A. C. Burgman, "Corporation tax in The Netherlands: the institution of the advance ruling", *Intertax*, 1988, vol. 16, Issue 10, p. 297-306.

¹⁶² Mémorial C, 20 janvier 1992, p. 830.

¹⁶³ B. THOMAS, « Thérapie de choc », *d'Letzebuurger Land*, 1^{er} mai 2015, disponible sur : [Thérapie de choc](#) (consultée le 18 août 2025).

¹⁶⁴ René Moris quittera l'Administration des contributions en 1992 pour créer une fiduciaire, un exemple de ce que la littérature appelle « revolving door », un terme qui désigne le mouvement d'individus entre des postes au sein du gouvernement, des organismes de réglementation et des industries du secteur privé, en particulier ceux qu'ils étaient chargés de réglementer ou avec lesquels ils interagissent dans le cadre de leurs fonctions officielles. Dieter Zinnbauer, « The Vexing Issue of the Revolving Door ».

¹⁶⁵ Archives privées de Benoît Majerus, note de service du directeur des contributions L.G./N.S. n°3 du 21 août 1989. Sur cette note, voir F. CHAUCHE, « Legitimate expectations in Luxembourg tax law. A study of administrative circulars and tax rulings issued by the Luxembourg tax authorities », *thèse de doctorat*, Université du Luxembourg, 2018, p.178.

¹⁶⁶ Nous renvoyons également au paragraphe 5.2.5.2. de la présente étude.

plus anciens qui gère l'implantation au Luxembourg. Il est lié au groupe Fiat depuis au moins les années 1975. En effet, le groupe italien Fiat est présent au Luxembourg depuis 1969 lorsqu'il s'implante pour la première fois sur le marché des holdings luxembourgeois avec la création de la Société européenne financière pour l'industrie (S.E.F.I.) en passant par Cregelux, une filiale spécialisée dans la gestion des holdings créée en 1955 par la Banque Générale.

Loesch devient membre du CA de la S.E.F.I. en 1975 puis son président en 1981. FFT choisit PwC comme réviseur. Le conseil d'administration est composé de sept personnes, deux résidant en Italie, trois en Suisse, une en Grande-Bretagne et Jacques Loesch comme représentant luxembourgeois. Le nombre élevé de sociétés (104) installées au 5, Place de la Gare à Luxembourg, siège de FFT, est un indicateur d'un potentiel manque de substance de la société au Luxembourg : la holding sert aux services de trésorerie et de financement au groupe Fiat.

Par la suite, le Luxembourg devient une place importante pour l'ingénierie fiscale de Fiat : création de Fiat Finance en 1999 (détenu par Fiat Finance Netherlands), et de Fiat Finance Holding en 1999 (transfert du siège de Curaçao au Luxembourg). En 2000, PwC est remplacé par Arthur Andersen comme réviseur de FFT. En 2002, c'est Deloitte & Touche qui devient le nouveau réviseur à la suite du scandale Exxon et la disparition d'Arthur Andersen. En 2012, la révision passe à Ernst & Young.

Cette même année, FFT fait appel à un membre des Big Four pour assurer son conseil financier. C'est KPMG qui introduit le 14 mars 2012 une demande de ruling au bureau 6 de l'Administration des contributions directes. À ce moment, KPMG est le troisième en taille de personnel et le quatrième au niveau du

chiffre d'affaires des Big Four au Luxembourg. Sa branche luxembourgeoise repose sur une ancienne fiduciaire luxembourgeoise du nom d'Interfiduciaire.

Le bureau 6 est le département responsable pour les sociétés financières résidentes et non résidentes. En 2012, il compte 41 employés, supervisés par Marius Kohl.

La lettre de KPMG argumente que les accords de prix de transfert de l'entreprise seraient conformes à la législation luxembourgeoise, notamment l'article 164 (3) de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu¹⁶⁷ (« L.I.R »), qui établit le principe de pleine concurrence, et la circulaire n°164/2, qui précise son application aux sociétés de financement intra-groupe.

Le 3 septembre 2012, le bureau 6 confirme le traitement fiscal proposé par KPMG qui détermine le montant de son impôt à verser au Luxembourg. Sa décision est contraignante pour 5 ans.

Il s'agit de la période culminante de la politique des rulings au Luxembourg. Le temps entre l'introduction de la demande et l'accord apparaît cependant comme particulièrement long : six mois.

En se basant sur les rulings issus de Luxleaks, la recherche a montré que pour 40% des demandes une réponse positive était souvent déjà donnée le jour même.

Le ruling accordé permettrait à la FFT de payer 20 à 30 millions d'euros de taxes en moins¹⁶⁸, que si elle avait été soumise à un régime fiscal de droit commun.

¹⁶⁷ Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR), disponible sur : <https://impotsdirects.public.lu/fr/legislation/LIR.html>.

¹⁶⁸ S. DALY, « Fiat v Commission: A Misconception at the Heart of the Tax Ruling Cases », *The Modern Law Review*, 2023, vol. 86, no 6, p. 1495.

4.6 – Conclusion

L'émergence du Luxembourg comme centre financier international repose sur une trajectoire historique singulière, marquée par un usage stratégique du droit fiscal.

Dès 1929, avec l'introduction d'un statut fiscal privilégié pour les sociétés holdings, le Luxembourg amorce une politique d'attractivité orientée vers les capitaux étrangers. Cette orientation s'inscrit dans une logique de différenciation par rapport à ses voisins, combinant un cadre réglementaire souple, des mécanismes d'optimisation encadrés (rulings, exonérations) et une coopération étroite entre autorités publiques et acteurs privés. L'utilisation de ces rulings met en évidence l'existence d'une fiscalité « négociée » par les entreprises avec l'administration, en dehors de tout cadre légal existant et en contrariété avec les principes de l'égalité devant l'impôt et de légalité constitutionnelle¹⁶⁹.

Plutôt que de s'appuyer sur des taux d'imposition particulièrement bas, le Luxembourg mise sur la prévisibilité, la flexibilité et une ingénierie juridique efficace pour se positionner sur le marché de la domiciliation, de la gestion patrimoniale et des fonds d'investissement.

Cette **compétitivité fiscale, historiquement enracinée, a progressivement évolué** pour s'adapter aux normes internationales (OCDE, UE), sans renier les fondements d'un modèle construit sur l'intermédiation financière et la fiscalité avantageuse.

Elle permet de comprendre pourquoi, au-delà des débats normatifs, le Luxembourg continue d'occuper une position stratégique dans les chaînes de planification fiscale des groupes transnationaux.

¹⁶⁹ Voir F. CHAUCHE, *op. cit.*

5 – Le droit fiscal luxembourgeois : outil d’attractivité économique et facteur d’exposition à la concurrence fiscale étatique

DR JULIE KAPRIELIAN

L’examen du droit fiscal luxembourgeois comme outil d’attractivité économique s’appuie ici principalement sur l’évolution des régimes fiscaux applicables aux sociétés holdings de 1929 (qui ont, entretemps, disparu), aux sociétés de participation financière (SOPARFIs) et aux structures de fonds d’investissement.

Ce choix méthodologique se justifie par le rôle central que ces véhicules ont joué dans la construction de l’image et de la compétitivité fiscale du Luxembourg historiquement, en particulier vis-à-vis des groupes multinationaux et des investisseurs institutionnels. Ces véhicules constituent en effet des formes juridiques communément utilisées pour l’accueil de capitaux étrangers, et celles qui ont suscité le plus d’attention, voire de critiques, de la part des instances européennes et internationales.

Cette focalisation permet de mettre en évidence la manière dont le cadre juridique a été conçu, ajusté ou supprimé en réponse à la pression internationale, que ce soit dans un contexte de concurrence fiscale horizontale au sein de l’Union européenne ou dans le cadre plus large de la mise en œuvre des standards de l’OCDE en matière de fiscalité des entreprises.

La compétitivité fiscale constitue un moteur du développement économique. Il s’agit d’un élément

structurant de la politique luxembourgeoise depuis les années 1920. Le droit fiscal est envisagé comme un instrument d’attractivité pour les capitaux étrangers, dans un contexte où le Luxembourg se veut en concurrence avec ses voisins européens. **De fait, la création d’une réglementation attractive peut être à l’origine d’un phénomène de concurrence entre États.**

Le Luxembourg se démarque par une utilisation stratégique et une interprétation souple des différents dispositifs juridiques à disposition, tels que les holdings de 1929, la constitution de fonds d’investissement ou les rulings fiscaux, parfois en dehors de tout cadre légal existant.

L’approche historique adoptée dans cette partie vise ainsi à retracer l’évolution de ces dispositifs phares, à analyser leur impact sur l’attractivité fiscale du pays, et à éclairer la manière dont le Luxembourg a progressivement adapté sa législation afin de concilier compétitivité économique et conformité aux exigences de coopération fiscale internationale. Cette partie n’oubliera pas de mettre en évidence les problématiques fiscales persistantes dans le contexte international actuel.

5.1 – Les mécanismes juridiques d’implantation des EMN au Luxembourg et leurs conséquences

La présence des EMN au Luxembourg se manifeste par la facilité avec laquelle celles-ci peuvent constituer des entités juridiques spécifiques, telles que les sociétés holdings de 1929 ou les sociétés de participation financière (« SOPARFIs »), bénéficiant de régimes fiscaux attractifs. Ces véhicules, développés ou adaptés à différents moments de l’histoire fiscale luxembourgeoise, illustrent la manière dont le droit national a été mobilisé pour renforcer l’attractivité du pays auprès des investisseurs étrangers.

5.1.1 – Les sociétés holdings de 1929 et les SOPARFIs

5.1.1.1 – Les sociétés holdings de 1929¹⁷⁰ (abolies)

La loi de 1929 sur les holdings¹⁷¹ prévoyait la possibilité de créer trois catégories de sociétés holdings¹⁷²: les holdings dites « standards », les holdings dites « milliardaires » et les holdings financières.

Les sociétés holdings ont pour objet la détention de participations dans des sociétés industrielles ou commerciales¹⁷³.

Les différences entre les trois catégories de sociétés listées dans la loi résident dans leur statut légal, leurs activités et les bases par rapport auxquelles leurs impôts sont calculés.

LES CARACTÉRISTIQUES FISCALES DES SOCIÉTÉS HOLDINGS DE 1929

Les principaux attraits du Luxembourg pour la création de sociétés holdings résident dans le régime fiscal spécifique qui leur est applicable. Ces entités sont qualifiées de sociétés **dont l’objet exclusif est de « détenir ou gérer des participations »**. Dès lors, leurs revenus ou actifs sont présumés **avoir déjà été soumis à une imposition antérieure**, ce qui justifie un **traitement fiscal particulier**.

Les sociétés holdings de 1929 ont ainsi bénéficié d’un **statut fiscal dérogatoire**¹⁷⁴, qui s’est traduit par une **exonération* de l’impôt** sur le revenu des collectivités et de l’impôt commercial communal¹⁷⁵. Par conséquent, **elles ont échappé à la quasi-totalité de la fiscalité directe normalement applicable aux sociétés commerciales**, à l’exception du droit d’apport et de la taxe d’abonnement¹⁷⁶.

Par ailleurs, ces sociétés étaient expressément **exclues du champ d’application des conventions fiscales bilatérales***¹⁷⁷, conclues par le Luxembourg en matière de non-double imposition ; ainsi que des directives fiscales adoptées à l’échelle de l’Union européenne.

Cette situation a conduit certains auteurs à mettre en évidence les effets extraterritoriaux des dispositifs étrangers de lutte contre l’évasion fiscale. Ainsi, J.-P. Winandy relève que : *« le régime favorable de la société holding luxembourgeoise la rend le point de mire des dispositions fiscales étrangères anti-évasion. Ainsi, les conséquences de ces législations « anti-pa-radis fiscaux » sont que l’existence de la holding de*

¹⁷⁰ Voir O. RODESCH, « La loi du 22 décembre 2006 abrogeant la loi relative au holding 1929 et la loi du 11 mai 2007 sur la société de gestion de patrimoine familial – Première partie », *Journal de droit fiscal*, 2007, n° 11/12, p.321 à 356 et O. RODESCH, « La loi du 22 décembre 2006 abrogeant la loi relative au holding 1929 et la loi du 11 mai 2007 sur la société de gestion de patrimoine familial – Deuxième partie », *Journal de droit fiscal*, 2007, n° 11/12. Pour plus de lecture, voir également J.-M. BODEN, *La société holding au Luxembourg. Les bases de son existence*, codex 2/1999, p. 7 ; F. BRUXELLES, *Les sociétés holdings de 1929 et le Fisc étranger*, Feuille de liaison de la Conférence Saint Yves, 1996, p. 17 et suivantes, B. DELVAUX & E. REIFFERS, *Les sociétés holdings au Grand-Duché de Luxembourg. Étude théorique et pratique de la loi du 31 juillet 1929*, Éditions Strey, Paris et Imprimerie de la Cour Victor Buck, Luxembourg 1969.

¹⁷¹ Loi du 31 juillet 1929 sur le régime fiscal des sociétés de participations financières (Holding companies), Mémorial A n° 39, 1929, p. 685.

¹⁷² R. BOGAERTS, « Corporate tax reforms influence Luxembourg’s international competitiveness as holding company location », *European taxation*, septembre 2002, p. 380-393.

¹⁷³ O. RODESCH, « La loi du 22 décembre 2006 abrogeant la loi relative au holding 1929 et la loi du 11 mai 2007 sur la société de gestion de patrimoine familial – Première partie », *op. cit.*, p. 263. Voir également A. STEICHEN, *Précis de droit des sociétés*, Éditions Saint-Paul, 2006, p. 145.

¹⁷⁴ J. R. NLEND, *Holding et soparfi luxembourgeois*, Aeconomica Consult S.C.P. Conseil économique à Luxembourg, 2004, p. 85 et suivantes.

¹⁷⁵ C. ROMANO, « Holding Company Regimes in Europe: a comparative study », *European taxation*, 07/1999, p. 256-269.

¹⁷⁶ O. RODESCH, « La loi du 22 décembre 2006 abrogeant la loi relative au holding 1929 et la loi du 11 mai 2007 sur la société de gestion de patrimoine familial – Première partie », *op. cit.*, p. 264 à 272.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 281.

1929 est tout simplement ignorée, ce qui implique une taxation des revenus dans le chef de l'actionnaire*, même si aucun revenu n'a été distribué »¹⁷⁸.

En outre, en application de la loi d'habilitation du 27 décembre 1937, le Gouvernement luxembourgeois a été autorisé à adopter, par voie d'arrêtés grand-ducaux, des mesures dérogeant au cadre législatif existant. Cette habilitation a permis l'adoption de deux arrêtés grand-ducaux en date du 17 décembre 1938, portant respectivement sur le régime juridique et le régime fiscal de certaines sociétés holdings, dites « milliardaires ». Ce dispositif a été ultérieurement modifié par la loi du 29 décembre 1971¹⁷⁹.

Selon ces dispositions, une société pouvait être éligible à ce régime dérogatoire si elle reçoit, lors de sa constitution ou à l'occasion d'une augmentation de capital, un apport équivalant à un milliard de francs luxembourgeois (environ 2,4 millions d'euros), ou à un montant équivalent en or ou en devises étrangères, provenant d'une entité étrangère.

La différence principale entre une société holding « milliardaire » et une holding classique résidait **dans le régime fiscal encore plus favorable** de la première. En effet, les sociétés holdings milliardaires, tout comme les holdings de 1929, bénéficient **d'exonérations totales** d'impôt sur le revenu des collectivités, d'impôt sur la fortune et d'impôt commercial communal, mais **selon des conditions plus souples** (entre autres : les exonérations d'impôt sont accordées encore plus facilement, elles peuvent bénéficier de l'application des conventions fiscales bilatérales luxembourgeoises par interprétation ou adaptation administrative, etc.). Ce régime était cependant octroyé sur demande dès lors que le holding remplit les conditions adéquates (par exemple, un apport initial suffisant).

L'analyse juridique mettra en évidence que, s'il a constitué historiquement un instrument privilégié pour l'implantation des EMN au Luxembourg, ce régime a progressivement été remis en cause aux

niveaux international et européen, conduisant finalement à sa suppression.

5.1.1.2 – Les sociétés de participation financières (SOPARFIs)

La **SOPARFI apparaît** dans l'architecture juridique luxembourgeoise **au cours des années 1990**¹⁸⁰.

Cette forme de société semble avoir été introduite notamment **pour répondre aux critiques formulées à l'encontre du régime fiscal des holdings de 1929**¹⁸¹. Malgré cette volonté, la SOPARFI constitue juridiquement **une forme de société holding, tout en s'inscrivant dans un cadre légal distinct et régi par le droit commun des sociétés commerciales.**

LES CARACTÉRISTIQUES FISCALES DES SOPARFIS

La SOPARFI ne constitue pas une forme juridique spécifique en droit luxembourgeois¹⁸² : il s'agit généralement d'une société anonyme (SA) ou à responsabilité limitée (SARL), soumise au régime fiscal ordinaire, mais dont l'objet **social est centré sur la détection, la gestion et la cession de participations.**

Comme les sociétés holdings de 1929, les SOPARFIs bénéficient d'un **régime fiscal attractif**, en particulier **pour les sociétés détenant des participations étrangères.**

Ce régime permet le **rapatriement au Luxembourg des revenus générés par les participations**, tout en facilitant leur redistribution aux actionnaires sous un cadre fiscal favorable.

Bien que soumises à l'I.R.C et à l'I.C.C, les SOPARFIs peuvent bénéficier **de dispositifs fiscaux avantageux**, notamment :

- l'application des **conventions fiscales bilatérales** conclues par le Luxembourg pour éviter la double imposition internationale ;
- l'application de la directive 2011/96/UE, dite « directive mère-filiale* »¹⁸³, permettant,

¹⁷⁸ Voir notamment, J.-P. WINANDY, *Manuel de droit des sociétés*, Legitech, Luxembourg, 2019, 1098 p.

¹⁷⁹ Loi du 29 décembre 1970 modifiant la législation concernant les sociétés holdings de 1929, Mémorial A n°89 du 30 décembre 1971.

¹⁸⁰ Loi du 6 décembre 1990 portant réformes de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects, Mémorial A, n° 87 du 24 décembre 1990, p. 1014.

Règlements grand-ducaux du 24 décembre 1990 pris en exécution de ladite loi, Mémorial A, n° 87 du 24 décembre 1990, p. 1023 et suivantes.

¹⁸¹ J. R. NLEND, « Holding et soparfi luxembourgeois », *op. cit.*, p. 116 et suivantes.

¹⁸² Voir O. BERTRAND & M. SCHMITZ, « Observations à l'égard du privilège mère et filiales », *Droit fiscal luxembourgeois – Livre jubilaire de l'IFA Luxembourg*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 281 ; A. STEICHEN, *Manuel de droit fiscal*, t. 2, 2006, Luxembourg, Éditions Saint-Paul, p. 1346 ; D.-E. PHILIPPE, *L'utilisation par les résidents belges des structures sociétaires luxembourgeoises*, 2014, Larcier, Bruxelles ; N. THIELTGEN, *Droit bancaire et financier au Luxembourg*, 2024 – vol. V : Droit fiscal 07 juin 2024.

¹⁸³ Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents, JO L 345 du 29.12.2011, p. 8-16.

sous conditions (notamment une détention d'au moins 10 % pendant 12 mois), **l'exonération des dividendes reçus de filiales établies dans l'Union européenne** ;

- **l'exonération de retenue à la source sur les dividendes distribués par la SOPARFI à ses actionnaires* non-résidents**, sous réserve de certaines conditions prévues par les conventions fiscales ou la directive précitée.

5.1.2 – Les fonds d'investissement

Les fonds d'investissement, en tant qu'instruments de structuration et de placement collectif, se développent au Luxembourg à partir de la fin des années 1980, en parallèle des régimes applicables aux SOPARFIs et aux holdings de 1929.

Leur cadre juridique trouve principalement sa source dans la loi du 30 mars 1988 relative aux organismes de placement collectif (OPC)¹⁸⁴, qui transpose en droit luxembourgeois la première directive européenne en la matière (85/611/CEE dite « UCITS I »)¹⁸⁵. Cette loi marque le point de départ de la **spécialisation du Luxembourg dans les fonds d'investissement réglementés**, venant compléter l'arsenal d'outils juridiques et fiscaux déjà existants pour l'accueil de capitaux étrangers.

L'essor des OPC au cours des années 1990 et 2000, puis la diversification des véhicules (SICAV, SICAF, fonds spécialisés), ont contribué à **positionner le Luxembourg comme place financière de premier plan dans ce secteur**, aux côtés des structures plus traditionnelles que sont les SOPARFIs et les holdings de 1929.

Dans le contexte des années 1990, la fiscalité des entreprises constitue un levier fondamental de la stratégie d'attractivité du Luxembourg. L'existence des sociétés holdings de 1929, conjugué à l'introduction de nouveaux véhicules juridiques tels que les SOPARFIs, a permis au Luxembourg de consolider sa position en tant que place financière compétitive sur le plan international.

L'architecture fiscale applicable à ces entités, marquée par des exonérations ciblées et un encadrement juridique favorable, a conféré au Luxembourg une capacité accrue à attirer des capitaux étrangers, en particulier dans les secteurs de la gestion d'actifs et des investissements transfrontaliers.

Cependant, cette attractivité fiscale s'accompagne également d'une exposition croissante aux critiques internationales relatives à la transparence fiscale et à la concurrence entre États en matière d'imposition. La mise en place de la SOPARFI peut d'ailleurs être interprétée comme une première tentative d'adaptation du droit luxembourgeois aux exigences croissantes de ses partenaires européens et aux standards émergents en matière de bonne gouvernance fiscale.

5.1.3 – L'influence du cadre fiscal : le volume croissant des investissements directs en provenance de l'étranger

Les holdings de 1929 et les SOPARFIs ont historiquement (encore aujourd'hui, en ce qui concerne les SOPARFIs et les fonds d'investissement) constitué les principales entités utilisées pour la structuration des flux transfrontaliers de capitaux, en raison de leur cadre fiscal particulièrement favorable et de leur rôle central dans les stratégies d'implantation des entreprises multinationales.

¹⁸⁴ Loi du 30 mars 1988 relative aux organismes de placement collectif, Mémorial A n° 23 du 21 avril 1988, p. 462.

¹⁸⁵ Directive 85/611/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 concernant la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), *Journal officiel des Communautés européennes* L 375 du 31.12.1985, p. 3-18.

5.1.3.1 – Les conséquences de l’implantation des EMN au Luxembourg : le volume des investissements directs étrangers entrants

La compétitivité fiscale du Luxembourg se mesure ainsi à travers la part des investissements directs en provenance de l’étranger (« IDE »)¹⁸⁶.

Qu’est-ce qu’un investissement direct étranger (IDE) (Fonds monétaire international (FMI)¹⁸⁷) :

Les IDE constituent des « investissements qu’une entité résidente d’une économie (l’investisseur direct) effectue dans le but d’acquérir un intérêt durable dans une entreprise résidente d’une autre économie (l’entreprise d’investissement direct).

Par intérêt durable, on entend qu’il existe une relation à long terme entre l’investisseur direct et l’entreprise et que l’investisseur exerce une influence significative sur la gestion de l’entreprise.

Les investissements directs comprennent non seulement la transaction initiale, qui établit la relation entre l’investisseur et l’entreprise, mais aussi toutes les transactions ultérieures entre eux et entre les entreprises apparentées, qu’elles soient ou non constituées en sociétés et donc dotées d’une personnalité morale distincte ».

En d’autres termes, dès que la maison mère d’une entreprise décide de créer une filiale à l’étranger afin d’y développer son activité et créer de l’emploi, **il y a IDE**.

La doctrine distingue plusieurs catégories d’investissements :

- L’investissement **direct** est caractérisé par la détention, par un investisseur direct, **d’au moins 10 % (ou plus)** du capital social d’une entreprise investie¹⁸⁸.

- Si l’investisseur détient moins de 10 % du capital d’une entreprise, il s’agit d’un investissement de portefeuille (« IP »).

La notion d’IDE évolue au fil du temps : la figure 5.1. présente les IDE directs ou indirect, en provenance de ou vers le Luxembourg.

G. Schuller¹⁸⁹ part du constat que la notion d’IDE est impactée par la mondialisation et la libéralisation des marchés. Elle comprend ainsi des relations indirectes entre entreprises affiliées : par exemple, de nombreuses entreprises localisent des sociétés holdings dans des pays spécifiques, « *sans que des entités financières ne soient le lieu d’une activité économique très intensive en travail* »¹⁹⁰ ou encore des chaînes d’investissement et des relations indirectes de financement¹⁹¹. L’auteur fait encore remarquer le **rôle croissant joué par les « Special Purpose Entities » ou entités à vocation spécifique (c’est-à-dire des sociétés holdings et autres sociétés financières proposant une « autre intermédiation financière »)** dans la part des IDE (la plupart des EMN créant des sociétés holdings au Luxembourg) : « *l’interposition de ces entités spécifiques (SPEs) est une des causes de l’évolution exponentielle du nombre et du montant des flux et encours d’IDE à partir des années 90* »¹⁹².

Le Luxembourg attire ainsi de nombreuses sociétés holdings qui reçoivent des fonds de leurs maisons mères situées à l’étranger pour les réinvestir dans des filiales implantées au Luxembourg.

Les auteurs du rapport de 2004 sur la compétitivité de l’économie luxembourgeoise mettent ainsi en évidence que l’attractivité luxembourgeoise se manifeste à travers la part d’IDE entrants. Celle-ci est sensible à la fiscalité : plus le cadre juridique fiscal est favorable, plus la part des IDE augmente.

¹⁸⁶ L. BLEY, A. BOURGAIN, P. PIERETTI, et G. SCHULLER, « Compétitivité de l’économie luxembourgeoise. Rapport 2004 ». Cahiers économiques du STATEC, n° 98, Luxembourg : STATEC / Université du Luxembourg (CREA), 2005, 96, disponible en ligne : <https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/cahiers-economiques/2005/PDF-Cahier-98-2005.pdf>, p. 1-98.

¹⁸⁷ FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (1993), *Le Manuel de la Balance des Paiements* ; paragraphe 359.

¹⁸⁸ L. BLEY, A. BOURGAIN, P. PIERETTI & G. SCHULLER, « Compétitivité de l’économie luxembourgeoise. Rapport 2004 ». *Op. cit.*, p. 41 (consulté le 31 juillet 2025).

¹⁸⁹ Voir G. SCHULLER, « Les investissements directs étrangers : cadre conceptuel et application au Luxembourg » dans : *Compétitivité de l’économie luxembourgeoise, Rapport 2004*. Cahiers économiques du STATEC, n° 98, Luxembourg : STATEC / Université du Luxembourg (CREA), 2005, p. 96.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 42.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 42.

¹⁹² *Ibid.*, p.43.

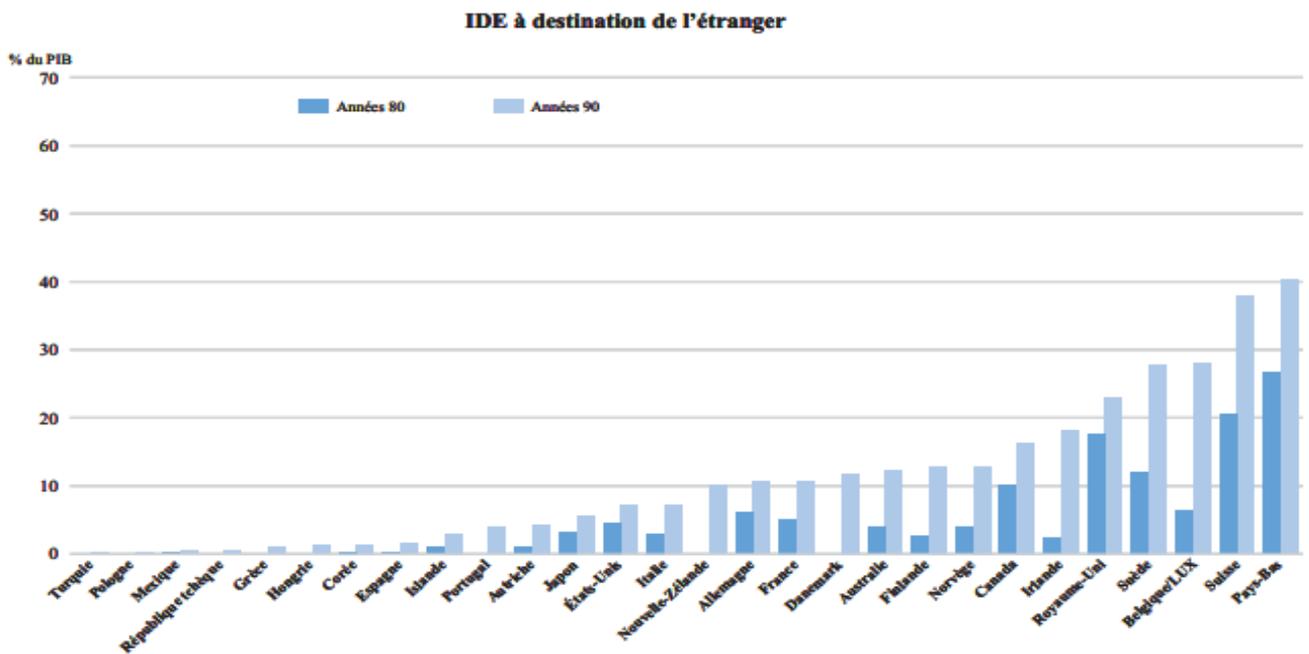
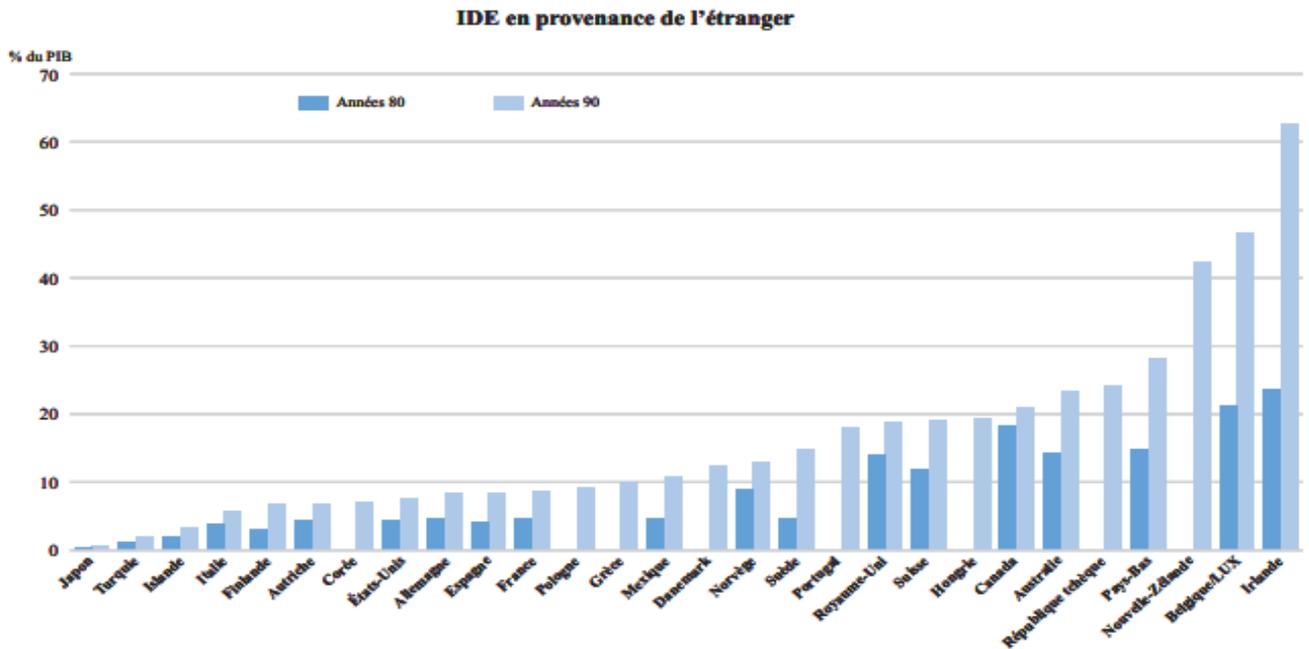
Dans les années 1980 et 1990, les stocks d'IDE entrants au Luxembourg sont comptabilisés ensemble avec ceux de la Belgique. Le graphique établi par l'OCDE dans la figure 5.2¹⁹³ permet de mettre en évidence que le groupe Luxembourg/Belgique fait partie (avec l'Irlande) des pays qui reçoivent la **plus forte proportion d'IDE en provenance de l'étranger**.

Le Luxembourg se classe en tête des transactions d'IDE sur cette période selon le rapport de la Confé-

rence des Nations Unies sur le commerce et le développement (« CNUCED ») publié en 2004¹⁹⁴.

¹⁹³ OCDE, « Tendances de l'investissement direct étranger dans les pays de l'OCDE », *Perspectives économiques de l'OCDE*, 2003 n° 73, p. 193-201.

¹⁹⁴ CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT (CNUCED), Rapport sur l'investissement dans le monde 2004 : Le passage aux services, Nations Unies, New York et Genève, 2004, p. 13-14, disponible en ligne : https://unctad.org/system/files/official-document/wir2004_en.pdf.



1. Moyenne des deux périodes. Pour les pays où les stocks d'IDE ne sont pas disponibles, les valeurs de leurs stocks bilatéraux fournies par leurs partenaires de la zone OCDE ont été additionnées afin d'avoir une mesure approximative des stocks multilatéraux d'IDE.
 Source : OCDE.

Figure 5.2 : Stocks d'IDE dans les pays de l'OCDE 1980-1990.

Le groupe Luxembourg/Belgique fait partie (avec l'Irlande) des pays qui reçoivent la plus forte proportion d'IDE en provenance de l'étranger.

Source : OCDE, IV. Tendances de l'investissement direct étranger dans les pays de l'OCDE, 2003, p. 196.

5.1.3.2 – Pourquoi tant d’IDE au Luxembourg ?

En tant que petite économie ouverte, le Luxembourg fonde sa compétitivité sur une forte insertion internationale.

Compte tenu de la taille restreinte de son marché domestique, le pays recourt à des instruments de politique publique, en particulier à un cadre fiscal et réglementaire* attractif, afin d’attirer les investisseurs étrangers, une orientation confirmée par plusieurs analyses économiques¹⁹⁵. Comme le souligne le rapport Fontagné¹⁹⁶. « *L’analyse de la concurrence institutionnelle entre les sites établit dans quelle mesure les petits États sont portés à utiliser des instruments fiscaux et réglementaires favorables aux IDE afin de compenser le champ étroit de leur marché domestique. La question de l’influence de la fiscalité sur les IDE peut trouver des réponses dans les nombreux travaux empiriques qui parviennent à montrer une certaine sensibilité de ces investissements à la pression fiscale sur les bénéficiaires de l’entreprise. Les marges de manœuvre en matière de fiscalité sont susceptibles de différer d’une juridiction à une autre en fonction de la formation de rentes spécifiques à la localisation. Les économies d’accueil peuvent, tout en restant attractives grâce à leur grand marché ou leur possibilité de créer des effets d’agglomération, lever un impôt supérieur aux autres économies* »¹⁹⁷.

5.1.3.3 – Et aujourd’hui ?

En 2024, le Luxembourg conforte sa position de **juridiction financière compétitive** au sein de l’Union européenne, comme en atteste la concentration des IDE dans le secteur financier, la croissance continue de son industrie des fonds et sa capacité à attirer des flux d’investissement dans un contexte européen qui voit la part des IDE diminuer.

Cette compétitivité s’inscrit dans une stratégie d’attractivité fondée sur des éléments juridiques, fiscaux

et réglementaires favorables, particulièrement dans le domaine de la gestion d’actifs et des services financiers spécialisés¹⁹⁸.

Le cadre juridique fiscal du Luxembourg constitue dès lors un facteur central dans les stratégies d’implantation de nombreuses entreprises étrangères, notamment celles cherchant à optimiser leur charge fiscale. Cela s’observe par exemple dans le choix du Luxembourg comme lieu d’établissement de centres de coordination de groupes multinationaux.

La compétitivité fiscale du Luxembourg passe par l’ouverture de son économie aux investissements étrangers et à l’implantation d’EMN. Cette ouverture est possible par la mise en place d’une réglementation fiscale favorable.

Les flux d’IDE à travers la constitution de sociétés holdings et/ou SOPARFIs est considérable. Ce constat reste encore vrai en 2024 : « *Overall, in the first half of 2024, Luxembourg was the largest OECD recipient of FDI equity flows in the first half of 2024, followed by the United States and Germany* »¹⁹⁹.

En définitive, jusqu’au début des années 2000, certains dispositifs juridiques formellement exprimés (ou non) sont utilisés comme instruments de politique économique, favorisant l’implantation d’entités internationales, tout en préparant progressivement une transition vers un cadre plus conforme aux évolutions du droit fiscal européen et international.

¹⁹⁵ N. GIUSEPPE, S. GOLUB, D. HAJKOVA, D. MIRZA, K.-Y. YOO, « L’influence des politiques sur les échanges et l’investissement direct étranger », *Revue économique de l’OCDE*, n°36, 2003/1, p. 8-93.

¹⁹⁶ L. FONTAGNÉ, « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l’acier », *op. cit.*, p. 74 et suivantes.

¹⁹⁷ L. BLEY, A. BOURGAIN, P. PIERETTI, et G. SCHULLER, *op. cit.*, p. 8.

¹⁹⁸ ERNST & YOUNG LUXEMBOURG, *Luxembourg Attractiveness Survey 2025*, juin 2025, disponible sur : https://www.ey.com/content/dam/ey-unified-site/ey-com/en-lu/insights/financial-services/documents/ey-luxembourg-attractiveness-survey-2025.pdf?mkt_tok=NTI-wLVJYUC0wMDMAAAGb_pfGK0B8_T6B1Wh3rSdXGg59EEbK9rdhfmoU1oLqfIMZCrUsCNoHAThfa16PRfKF9Itt-FsowZE8ZEPVoxOot1ba3FuJ4Vh6tMdh9E85KWVOMpDzd7CD4 (consulté le 31 juillet 2025) ; voir aussi : BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG & STATEC, *Balance of Payments of Luxembourg during the year of 2024*, Communiqué du 3 avril 2025, données financières brutes (IDE : 123,7 Md € d’actifs, 100,7 Md € de passifs), disponible sur : <https://statistiques.public.lu/en/actualites/2025/bop-24.html> (consulté le 31 juillet 2025).

¹⁹⁹ OCDE, FDI in figures, octobre 2024.

5.1.4 – La décision de la Commission européenne sur les holdings 1929 : vers un encadrement européen de la concurrence fiscale

5.1.4.1 – Discussions préliminaires sur la concurrence fiscale dommageable à l'échelle européenne

La réflexion autour de la concurrence fiscale dommageable trouve ses premières références dans le **rapport Ruding de 1992**, qui mettait déjà en évidence les distorsions fiscales susceptibles d'affecter le marché intérieur et recommandait une coordination accrue de l'imposition des entreprises au sein de la Communauté européenne²⁰⁰.

Ces préoccupations ont été reprises ensuite par le Conseil ECOFIN, notamment lors de sa réunion d'avril 1996 à Vérone, au cours de laquelle les Ministres des finances ont souligné la nécessité d'agir contre la concurrence fiscale déloyale et la prolifération de régimes fiscaux préférentiels²⁰¹.

Parallèlement, des **discussions internationales** sont engagées : le sommet du G7 de Lyon en juin 1996 insiste sur l'importance de renforcer la coopération contre l'évasion fiscale, tout en faisant référence explicite aux travaux de l'OCDE contre la concurrence fiscale dommageable²⁰². Quant au sommet du G7 de Denver en juin 1997, il appelle explicitement à la lutte contre les régimes fiscaux dommageables et au renforcement de la transparence fiscale²⁰³.

Ces orientations politiques résultent en une **communication de la Commission européenne qui formalise les objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre la concurrence fiscale dommageable**.

LA COMMUNICATION DE 1997 ET L'ADOPTION DU « PAQUET FISCAL »

Le 5 novembre 1997, la Commission européenne présente une communication au Conseil et au Parlement européen, intitulée « un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne »²⁰⁴. Son objectif est la lutte contre les pratiques fiscales dommageables au sein de l'UE.

Cette communication se veut une étape importante vers la coordination fiscale au sein de l'UE. Elle conduit à l'adoption du « paquet fiscal » par le Conseil ECOFIN le 1^{er} décembre 1997, visant à limiter les pratiques fiscales susceptibles de fausser la concurrence dans le marché unique²⁰⁵.

La communication préconise également la mise en place d'un paquet fiscal comprenant entre autres l'élaboration d'un code de conduite en matière de fiscalité des entreprises :

Les États membres s'engagent donc politiquement à :

- ne pas introduire de nouvelles mesures fiscales dommageables ;
- réexaminer et supprimer les régimes existants jugés dommageables dans un délai de cinq ans.

²⁰⁰ COMMISSION EUROPEENNE, « *Report of the Committee of independent experts on company taxation* », mars 1992, disponible sur : [8702.pdf](#) (consultée le 17 septembre 2025). Voir également : A. BENASSY-QUERE, A. TRANNOY, G. WOLFF, « Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe », Notes du Conseil d'analyse économique, 2014/4, n° 14, p. 1-12.

²⁰¹ COMMISSION EUROPEENNE, La fiscalité dans l'Union européenne. Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux », 1996, document SEC(96) 487 final, p. 7 et suivantes, disponible sur : [eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0546](#) (consultée le 17 septembre 2025).

²⁰² Voir le « Communiqué économique : Réussir la mondialisation au bénéfice de tous », à l'issue du Sommet du G7/8, 1996, point 16, disponible sur : [Communiqué économique, SOMMET DE LYON 27-29 JUIN 1996](#) (consultée le 17 septembre 2025).

²⁰³ Voir la déclaration du 21 juin 1997 à l'issue du Sommet du G7, « Confronting Global Economic and Financial Challenges : Denver Summit Statement by Seven », point 35, disponible sur : [1997 Denver Statement by the Seven](#) (consultée le 17 septembre 2025).

²⁰⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne*, 1997, (COM(97) 564 final), disponible sur : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:51997DC0564](#).

²⁰⁵ Voir la résolution sur le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises dans les Conclusions du Conseil ECOFIN du 1^{er} décembre 1997 en matière de politique fiscale - *Résolution du Conseil et représentants des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1^{er} décembre 1997, sur un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises - Fiscalité de l'épargne*, Journal officiel C 2 du 6 janvier 1998, pages 1-6.

5.1.4.2 – Les travaux de l’OCDE sur la concurrence fiscale dommageable²⁰⁶

ORIGINE ET CRITÈRES D’IDENTIFICATION

En mai 1996, les Ministres des finances des pays membres de l’OCDE souhaitent « *mettre au point des mesures pour limiter les distorsions introduites par la compétition fiscale dommageable dans les décisions d’investissement et de financement et leurs conséquences pour la matière imposable au niveau national, et soumettre un rapport en 1998* »²⁰⁷. C’est l’origine du rapport de l’OCDE sur la concurrence fiscale dommageable²⁰⁸.

Le rapport de l’OCDE sur la concurrence dommageable pratiquée par certains pays en matière de fiscalité part du constat que **la mondialisation fait pleinement partie du paysage économique** et ne peut être ignorée²⁰⁹.

Elle engendre une **compétition fiscale accrue**, bon nombre d’entreprises souhaitant créer des filiales dans d’autres pays afin de bénéficier d’un régime fiscal plus favorable. Le rapport remarque également l’adoption, par certains États, de **régimes fiscaux très favorables** pour attirer les entreprises (notamment multinationales), et cela quelquefois de façon agressive. En effet, les EMN peuvent développer des stratégies d’expansion dans plusieurs pays sans s’attacher à un pays en particulier²¹⁰. De fait, il se produit une perte de lien avec un État donné ou avec l’État d’origine.

En résulte une **altération des rapports existant entre « les systèmes fiscaux nationaux »**²¹¹, dans

le sens où la mondialisation participe à une suppression des obstacles aux échanges.

La tension créée par la mondialisation a donc des **effets incitatifs sur l’impôt des entreprises** et peut entraîner, par exemple, **une réduction de son taux**.

Selon l’OCDE, ces régimes fiscaux **faussent la concurrence** entre pays et entreprises et **réduisent les recettes fiscales** des États ayant un régime moins favorable.

Il se produit un (potentiel) déplacement **artificiel de profits** vers les juridictions à faible imposition.

Cependant, l’OCDE effectue **une gradation entre les situations de distorsion de concurrence pouvant apparaître** : le « régime fiscal préférentiel dommageable » ou le « paradis fiscal »²¹².

Le rapport identifie ainsi des questions à se poser en vue de déterminer si une juridiction peut tomber dans la catégorie de « paradis fiscal » selon l’OCDE :

Critères d’identification d’un « paradis fiscal » selon l’OCDE²¹³

Question 1 : existe-t-il des impôts dans cet État ?

Une absence d’impôts ou un impôt particulièrement bas a un effet d’attractivité pour les entreprises non-résidentes souhaitant échapper au paiement de l’impôt dans leur pays de résidence.

²⁰⁶ À l’heure actuelle, l’OCDE compte 38 pays membres. La Commission européenne participe également aux travaux de l’OCDE sans que l’Union européenne ne soit un membre à part entière. Pour la liste détaillée des pays membres de l’OCDE, voir [Membres et partenaires | OCDE](#) (consulté le 31 juillet 2025). Au moment de la production du rapport du 9 avril 1998, les pays participants sont les suivants : l’Allemagne, l’Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l’Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l’Irlande, l’Islande, l’Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie.

D’autres pays se sont ajoutés par la suite : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l’Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996).

²⁰⁷ OCDE, *Vers l’élimination des pratiques fiscales dommageables : Un rapport sur la concurrence fiscale dommageable*, Paris, 1998, p. 7.

²⁰⁸ Selon la Convention fondatrice de l’OCDE (signée en décembre 1960 et entrée en vigueur en septembre 1961), les missions de l’OCDE sont les suivantes :

- Permettre la croissance et l’augmentation du niveau de vie des pays membres de l’OCDE tout en assurant la stabilité financière.
- Soutenir le développement économique sain des pays membres, mais aussi des pays en développement non-membres.
- Encourager l’élargissement du commerce international sur des bases équitables, ouvertes et compatibles avec les règles internationales.

²⁰⁹ N. BURKHALTER-MARTINEZ, *Cohérence internationale de l’imposition des entreprises, Analyse au regard du projet de lutte contre l’érosion de la base d’imposition et le transfert de bénéfices de l’OCDE (projet BEPS)*, sous la direction de R. Danon, Schulthess, 2018, p. 66 et suivantes.

²¹⁰ OCDE, « Vers l’élimination des pratiques fiscales dommageables : Un rapport sur la concurrence fiscale dommageable », Paris, 1998, p. 14, disponible sur : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/1998/04/harmful-tax-competition_g1ghqc60/9789264262942-fr.pdf (consultée le 15 septembre 2025).

²¹¹ *Ibid.*, p. 14.

²¹² *Ibid.*, le chapitre 2 fournit un panorama des « facteurs d’identification des paradis fiscaux et des régimes fiscaux préférentiels dommageables », p. 21 et suivantes.

²¹³ OCDE, « Vers l’élimination des pratiques fiscales dommageables : Un rapport sur la concurrence fiscale dommageable », *op. cit.*, voir encadré 1, p. 26.

Question 2 : existe-t-il une législation ou une pratique sur l'échange de renseignements dans cet État ?

Des dispositions légales ou des pratiques administratives opaques (c'est-à-dire empêchant un véritable échange de renseignements avec d'autres pays sur les contribuables bénéficiant de l'absence ou de la faiblesse de l'imposition dans la juridiction en question) témoigne de l'existence d'un paradis fiscal au sens de l'OCDE.

Question 3 : quel est le degré de transparence de l'État ?

Un manque de transparence des dispositions législatives fiscales en relation avec les pratiques administratives peut témoigner de l'existence d'un paradis fiscal.

Question 4 : les activités de l'entreprise existent-elles « réellement » ?

L'absence d'obligation d'exercer une activité substantielle indique qu'une juridiction essaie peut-être d'attirer des investissements ou des opérations dont la motivation est exclusivement fiscale.

Le rapport définit également des **critères de qualification d'un « régime fiscal préférentiel dommageable »**.

Un régime fiscal préférentiel dommageable est un dispositif mis en place par un pays pour **attirer des entreprises ou des capitaux étrangers** en leur offrant **des conditions fiscales très avantageuses**, qui ne sont **pas accessibles aux autres contribuables** ou qui ne correspondent **pas à une activité économique réelle** dans le pays.

Ce type de régime est problématique dans les cas suivants :

- il **accorde un traitement fiscal avantageux** (taux réduit, exonérations, etc.) à certaines activités ou entreprises ;
- ce traitement est accordé de façon **sélective** : les avantages ne sont pas disponibles pour toutes les entreprises opérant sur le territoire ;

- le régime fiscal provoque une **concurrence déloyale entre États**, où chacun tente d'attirer les entreprises en réduisant toujours plus les impôts : il est conçu **pour attirer artificiellement des activités mobiles** (comme les revenus de propriété intellectuelle ou les financements intragroupes) **sans réelle substance économique** dans le pays ;
- le régime fiscal préférentiel est également marqué par une **absence de transparence** (une application favorable des textes législatifs et réglementaires, la possibilité de négocier des dispositions fiscales).

En résumé, c'est un régime qui **déséquilibre le système fiscal international, réduit les recettes publiques et déstabilise la concurrence loyale entre entreprises**²¹⁴.

Le rapport identifie un certain nombre de questions à se poser afin de déterminer s'il s'agit d'un régime fiscal préférentiel :

Critères de détermination d'un régime fiscal préférentiel dommageable selon l'OCDE²¹⁵

Question 1 : quel est le taux effectif d'imposition de l'État ?

Si le taux effectif d'imposition est nul ou faible sur une catégorie de revenus identifiés, il faut analyser si le régime fiscal préférentiel est dommageable. Selon l'OCDE, ces taux faibles peuvent résulter du fait d'un barème bas, de la définition de l'assiette d'imposition à laquelle ce taux est applicable. Cependant, le taux effectif d'imposition ne peut pas, **à lui seul**, constituer la qualification d'un régime fiscal préférentiel dommageable. Les autres critères doivent également être pris en considération.

Question 2 : le régime fiscal s'applique-t-il identiquement aux entreprises domestiques et étrangères ?

²¹⁴ Voir OCDE, « Vers l'élimination des pratiques fiscales dommageables : Un rapport sur la concurrence fiscale dommageable », *op. cit.* Voir également OCDE, *Pratiques fiscales dommageables – Résultats consolidés des examens des régimes préférentiels*, 2021.

²¹⁵ OCDE, « Vers l'élimination des pratiques fiscales dommageables : Un rapport sur la concurrence fiscale dommageable », *op. cit.*, voir Encadré II, p. 29.

Ce critère permet de vérifier si le régime fiscal s'applique de la même manière aux entreprises domestiques et étrangères. Dans cette perspective, il s'agit de vérifier que : 1) Le régime ne s'applique pas implicitement qu'aux entreprises étrangères 2) Le régime n'interdit pas aux entreprises d'opérer sur leur marché national.

Question 3 : le régime fiscal fonctionne-t-il de manière transparente ?

« La non-transparence recouvre l'application favorable des textes législatifs et réglementaires, la possibilité de négocier des dispositions fiscales et le fait de ne pas faire connaître largement les pratiques administratives ».

Question 4 : existe-t-il un échange de renseignements pour les entreprises bénéficiant de ce régime fiscal ?

La dernière question à se poser concerne l'existence d'un échange de renseignements en relation avec les entreprises bénéficiant du régime fiscal en question.

Il est possible de résumer les caractéristiques des différentes catégories de régimes dans un tableau, comme suit²¹⁶ :

Tableau 5.1 : Comparatif régime fiscal dommageable et paradis fiscal, au sens de l'OCDE

Critère	Régime fiscal dommageable	Paradis fiscal
Définition générale	Régime spécifique accordant un traitement fiscal favorable à certaines activités ou EMN, avec risque de distorsion.	Système national structuré pour attirer des capitaux étrangers en offrant une fiscalité nulle ou quasi-nulle sans substance ni échange d'informations.
Source OCDE	Rapports de l'OCDE sur la concurrence fiscale dommageable ; BEPS Action 5 : Contre les pratiques fiscales dommageables, 2015-2023.	OCDE, Listes de juridictions non coopératives en matière fiscale (Forum mondial, Conseil de l'UE).
Critères OCDE (1998)	<ul style="list-style-type: none"> - Faible imposition effective - Avantage réservé aux non-résidents - Absence de transparence - Pas d'activité réelle requise - Pas d'échange d'informations 	Même critères, mais appliqués à l'ensemble du système fiscal. Souvent : taux de taxation zéro, opacité, structures offshores sans activité locale.
Substance économique	Faible, voire absente selon les régimes (p. ex : IP Box ou régime fiscal de la propriété intellectuelle ²¹⁷ sans R&D local, financement intragroupe).	Aucune substance exigée (sociétés boîte aux lettres tolérées).
Coopération internationale	Possible mais parfois restreinte selon le régime (p. ex : rulings secrets ou non déclarés).	Souvent absente ou très restreinte ; refus ou retard de transmission d'informations ; entités non déclarées.
Effet sur la concurrence fiscale	Distorsion de concurrence intra-UE / mondiale - érosion de la base d'imposition.	Délocalisation massive de profits sans activité réelle - fuite de base fiscale.

²¹⁶ Voir M. COLLET, « Fiscalité internationale – Pratiques dommageables et substance », *RFFP*, 2017 ; OCDE, *Harmful Tax Practices*, 2021, p. 15–30 ; R. PALAN, « Tax Havens: How Globalization Really Works », *Cornell UP*, 2010 ; N. BOUZOU, *Le capitalisme idéal*, Plon, 2017 ; OCDE, *Vers l'élimination des pratiques fiscales dommageables : Un rapport sur la concurrence fiscale dommageable* ; OCDE, *BEPS Action 5 : Contre les pratiques fiscales dommageables*, 2015-2023 ; OCDE, *Listes de juridictions non coopératives en matière fiscale*, mise à jour annuelle (sur le site du Forum mondial ou du Conseil de l'UE pour l'UE).

²¹⁷ Il s'agit d'un régime fiscal applicable aux revenus tirés des actifs de Propriété Intellectuelle (IP). Voir paragraphe 5.1.5.

Selon l'OCDE, les régimes fiscaux permettant de qualifier un pays de « paradis fiscal » doivent cesser d'exister.

L'OCDE estime aussi que les régimes fiscaux préférentiels dommageables doivent être progressivement supprimés.

LA POSITION RÉSERVÉE DU LUXEMBOURG FACE AUX RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES

Suite à la publication du rapport sur la concurrence fiscale dommageable, le Conseil de l'OCDE adopte le 16 juin 2000, sur proposition du Comité des affaires fiscales, une recommandation à l'égard des gouvernements des pays membres²¹⁸.

Celle-ci concerne la manière dont doivent être mises en œuvre les propositions figurant dans le rapport de 1998.

Elle a pour objectif de garantir l'intégrité des systèmes fiscaux. Elle considère en effet que « *si les gouvernements n'intensifient pas leur coopération, il se produira une érosion de la base d'imposition et une partie de la charge fiscale sera déplacée des revenus d'activités mobiles vers ceux d'activités non mobiles* », « *un tel déplacement rendrait les systèmes fiscaux moins équitables et risquerait d'avoir des conséquences négatives pour l'emploi* »²¹⁹.

La recommandation vise donc **la fin des pratiques fiscales dommageables par un travail commun** à tous les pays membres et met surtout une pression sur les paradis fiscaux non coopératifs. En ce sens, elle intègre une liste reprise par l'Union européenne et régulièrement mise à jour des États en faisant partie²²⁰.

Le Luxembourg manifeste sa réticence à l'égard du rapport de 1998 et de la recommandation de 2000. L'annexe II au rapport de l'OCDE contient ainsi une

« déclaration » qui partage la déception du Luxembourg de voir le rapport « [se limiter] **volontairement aux activités financières** ». Le Luxembourg ajoute ne pas adhérer à un rapport dont la finalité semble être surtout l'abolition du secret bancaire²²¹.

Le 9 avril 1998, le Luxembourg s'abstient donc d'approuver ce rapport, refusant également la recommandation qui le suit.

En 2000, l'OCDE publie un « rapport d'étape » intitulé « Vers une coopération fiscale globale, progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables »²²².

Ce rapport identifie, parmi les régimes fiscaux préférentiels étudiés, certaines réglementations fiscales luxembourgeoises comme étant potentiellement **dommageables** : il s'agit plus particulièrement du **régime des sociétés holding de 1929**, mais aussi des provisions pour fluctuations dans les sociétés d'assurance, et des sociétés d'investissement en financement.

Dans le rapport d'étape de 2001 de l'OCDE sur les progrès effectués depuis 1998, **le Luxembourg rappelle une nouvelle fois son abstention à l'égard de ces mesures**. Le Luxembourg regrette que le rapport d'étape de 2001 s'écarte encore plus de l'objectif de lutte contre la concurrence fiscale dommageable en matière de localisation des activités économiques²²³.

Au moment de la publication du rapport de l'OCDE en 1998 et dans les quelques années qui suivent, le Luxembourg montre par conséquent une position réticente face au combat contre les pratiques fiscales dommageables. Cette position change par la suite.

²¹⁸ OCDE, Recommandation du Conseil sur l'application des propositions figurant dans le rapport de 1998 sur la concurrence fiscale dommageable, OECD/LEGAL/0305, disponible sur : <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/93/93.fr.pdf> (consulté le 31 juillet 2025).

²¹⁹ Troisième considérant de la recommandation.

²²⁰ Voir CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes*, 8 octobre 2024, disponible sur : [EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes – Consilium](https://ec.europa.eu/taxation/customs/anti-tax-avoidance/eu-list-non-cooperative-jurisdictions-for-tax-purposes-consilium) (consulté le 1^{er} juin 2025).

²²¹ OCDE, « Concurrence fiscale dommageable », *op. cit.*, p. 82 et suivantes.

²²² OCDE, « Vers une coopération fiscale globale. Rapport pour la réunion du Conseil au niveau des ministres de 2000 et recommandations du comité des affaires fiscales. Progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables », OCDE, Paris, 2000, disponible sur : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2001/04/towards-global-tax-co-operation_g1ghgcc1/a6640594-fr.pdf (consultée le 17 septembre 2025).

²²³ OCDE, *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables Rapport d'étape 2001*, disponible sur : <https://doi.org/10.1787/9789264034839-fr>.

5.1.4.3 – La mise en conformité du régime fiscal luxembourgeois avec le droit de l'Union européenne

LE RAPPORT DU GROUPE PRIMAROLO DE 1999

Suite à l'adoption du paquet fiscal de 1997, un groupe « Code de conduite » dans le domaine de la fiscalité des entreprises est mis en place afin d'établir un rapport.

L'objectif de ce rapport est d'analyser des mesures fiscales afin d'identifier les régimes préférentiels dommageables. De plus, l'impact de ces mesures sur la politique fiscale de l'Union européenne doit être évalué.

Le 23 novembre 1999, le rapport du groupe, présidé par Dawn Primarolo, est publié²²⁴ : de telle sorte que ce rapport est communément intitulé « rapport du groupe Primarolo » (dans la suite de cette étude, le rapport sera désigné comme « le rapport Primarolo »).

Le rapport Primarolo a trait à la fiscalité des entreprises : il « *vise les mesures ayant, ou pouvant avoir, une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté. Les activités économiques précitées comprennent également toutes les activités exercées à l'intérieur d'un groupe de sociétés. Les mesures fiscales visées par le code incluent à la fois les dispositions législatives ou réglementaires ainsi que les pratiques administratives* ».

Il définit les pratiques « potentiellement dommageables » comme celles qui établissent « *un niveau d'imposition effective nettement inférieur, y compris une imposition nulle, par rapport à ceux qui s'appliquent normalement dans l'État membre concerné* »²²⁵.

QUELS SONT LES CRITÈRES PRIS EN COMPTE POUR ÉVALUER LE CARACTÈRE DOMMAGEABLE DES RÉGIMES FISCAUX EXISTANTS ?

Dans le rapport Primarolo, les critères analysés aux fins de déterminer le caractère dommageable d'un régime fiscal²²⁶ sont :

1. l'octroi d'un avantage réservé à des non-résidents ou pour des transactions conclues avec des non-résidents ;
2. l'octroi d'un avantage servant exclusivement à attirer les non-résidents et n'a aucune incidence sur la base fiscale nationale ;
3. les avantages accordés même en l'absence de toute activité économique réelle et de présence économique substantielle à l'intérieur de l'État membre offrant ces avantages fiscaux ;
4. les règles de détermination des bénéficiaires issus des activités internes d'un groupe multinational divergeant des principes généralement admis sur le plan international, notamment les règles approuvées par l'OCDE ;
5. les mesures fiscales manquant de transparence, notamment lorsque les dispositions légales sont appliquées avec souplesse et d'une façon non transparente au niveau administratif.

Par ailleurs, l'effet des mesures visées sur les autres États membres est également considéré lors de l'évaluation de son caractère dommageable²²⁷.

LES MESURES LUXEMBOURGEOISES VISÉES PAR LE RAPPORT PRIMAROLO

Le rapport Primarolo identifie les principales mesures luxembourgeoises constituant des pratiques fiscales dommageables. Il s'agit plus particulièrement :

- Du **régime des sociétés holding de 1929**, incluant aussi les holdings « milliardaires » et de financement.

Selon le rapport Primarolo, le régime fiscal des sociétés holdings de 1929 est contraire à l'article 87 du Traité CE et constitue une aide d'État existante.

Le rapport note : « *Le groupe a constaté qu'il pouvait y avoir des raisons commerciales pour qu'une société multinationale comporte dans sa structure de groupe une société holding particulière. Mais le groupe a également constaté que de nombreuses sociétés holdings sont créées uniquement ou essentiellement pour des raisons de stratégie fiscale. Les sociétés holdings peuvent servir, en particulier, de point de con-*

²²⁴ CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Groupe « Code de conduite (fiscalité des entreprises) », *Critères d'évaluation des mesures fiscales dommageables. Rapport Primarolo*, 29 novembre 1999, document SN 4901/99. Disponible sur : https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/309e786c-17b0-4410-bbe8-3662f36a3439_fr.

²²⁵ *Ibid.*, p. 2.

²²⁶ *Ibid.*, p. 3.

²²⁷ *Ibid.*, p. 4.

centration des bénéficiaires ou de société intermédiaire, ce qui est efficace au plan fiscal. Les sociétés holdings à finalité fiscale n'ont généralement que peu ou pas de substance économique et peuvent se résumer à une boîte aux lettres. Elles ont donc une mobilité potentielle très importante et les mesures touchant la fiscalité des entreprises peuvent avoir une incidence considérable sur leur localisation au sein de la Communauté »²²⁸.

– Du régime des sociétés de réassurance.

Ce régime permet l'application de dispositions fiscales avantageuses qui permet des déductions fiscales sans lien avec des pertes réelles, provoquant par conséquent un avantage fiscal injustifié.

L'INCOMPATIBILITÉ DU RÉGIME DES HOLDINGS DE 1929 AVEC LE DROIT DES AIDES D'ÉTAT²²⁹

En février 2006, la Commission européenne entreprend d'enquêter sur la compatibilité du régime fiscal luxembourgeois, relatif aux sociétés holdings de 1929 par rapport à l'article 87 du traité CE (actuel article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'UE) relatif aux aides d'État.

L'article 87 du Traité CE²³⁰ prévoit :

« 1. Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions

(...) ».

La Commission européenne s'interroge sur les effets de distorsions de concurrence potentiellement créés par la législation luxembourgeoise relative aux sociétés holdings de 1929, en raison notamment des exonérations de l'impôt existant pour ces catégories de sociétés. Pour la Commission, il s'agit de l'octroi d'avantages fiscaux sélectifs par rapport au régime fiscal normal.

²²⁸ *Ibid.*, p. 16.

²²⁹ Pour une analyse de ce que constitue une aide d'État au sens du droit UE, voir paragraphe 5.2.5.1.

²³⁰ Article 87, paragraphe 1 du Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée de Nice). Troisième partie, Titre VI : les règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations, disponible sur : [EUR-Lex - 12002E087 - FR](#) (consultée le 17 septembre 2025).

Analyse du régime des sociétés holdings de 1929 luxembourgeois au regard du droit des aides d'État par la Commission européenne :

La mesure en question constituerait un avantage.

Selon la Commission européenne, les sociétés holdings de 1929 bénéficieraient d'une façon certaine et non éventuelle d'un allègement des charges qui grèvent normalement leur budget.

L'avantage serait sélectif, c'est-à-dire au bénéfice exclusif de certaines entreprises ou de certains secteurs d'activité.

Il ne serait accessible qu'aux sociétés luxembourgeoises exerçant un nombre restreint d'activités.

L'avantage serait conféré au moyen de ressources étatiques, puisqu'il existe une exemption fiscale.

La mesure fausserait ou menacerait de fausser la concurrence et serait susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

La Commission européenne estime que la concurrence est susceptible d'être faussée vis-à-vis des sociétés qui exercent des activités similaires.

Le 21 octobre 2005, la Commission européenne décide de proposer une série de mesures au Luxembourg afin de revoir et « corriger » progressivement ce régime fiscal pour le mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne.

Quelles sont les mesures proposées par la Commission européenne²³¹ ?

Fermeture du régime des holdings de 1929 aux nouveaux entrants :

La Commission souhaite refuser, dans un délai de 30 jours à compter de l'acceptation par le Luxembourg des mesures proposées, l'accès au régime des holdings 1929 à toute nouvelle société²³².

Suppression ou modification du régime :

La Commission exige que le Luxembourg prenne toutes les mesures législatives, administratives et autres nécessaires pour supprimer le régime des holdings de 1929 exonérées ou éliminer tout élément d'aide incompatible avec le marché intérieur.

Notification des modifications envisagées :

La Commission demande au Luxembourg de lui notifier toute modification envisagée du régime des holdings de 1929 exonérées.

Déclaration publique :

La Commission demande enfin au Luxembourg d'effectuer, dans un délai de 30 jours à compter de l'acceptation des mesures, une déclaration publique concernant l'introduction des modifications nécessaires dans la législation fiscale.

Afin de justifier cette décision, la Commission invoque des jugements de la CJUE, applicables à des régimes fiscaux comparables en Belgique²³³.

Cependant, le 9 décembre 2005, le Luxembourg fait savoir à la Commission qu'il n'accepte pas ces propositions.

En janvier 2006, la Commission ouvre une procédure formelle d'examen conformément à l'article 88, paragraphe 2 du Traité CE, selon lequel une fois que la Commission a qualifié une mesure d'aide d'État incompatible avec le Traité, elle envoie une lettre de mise en demeure à l'État intéressé. Ce dernier dispose d'un délai pour supprimer ou modifier la mesure litigieuse afin de la mettre en conformité avec le droit de l'UE. Le cas échéant, la Commission saisit la CJUE d'un recours en manquement d'État.

Le 19 juillet 2006, la Commission ordonne la suppression du régime fiscal luxembourgeois relatif aux sociétés holdings de 1929²³⁴ car il constitue une aide d'État incompatible avec le marché intérieur. La décision de la Commission européenne vise les sociétés holdings 1929, et **non les sociétés financières soumises au régime fiscal de droit commun, c'est-à-dire les SO-PARFIs.**

Par conséquent, au Luxembourg, conformément à la décision de la Commission européenne, toutes les nouvelles sociétés ne peuvent plus bénéficier du régime fiscal des sociétés holdings de 1929 après le 31 décembre 2006.

Les sociétés qui existaient déjà avant cette date peuvent continuer à bénéficier de ce régime jusqu'au 31 décembre 2010, dès lors que leur structure reste inchangée.

La décision de la Commission européenne est même publiée au mémorial A, signe que le Luxembourg estime obligatoire de s'y conformer²³⁵.

Dès lors, une première évolution de la position luxembourgeoise apparaît.

²³¹ Voir COMMISSION EUROPEENNE, « Mesures proposées au Luxembourg concernant le régime fiscal des holdings 1929 », JOUE, C 78, 31 mars 2006, p. 2-14, CELEX : 52006XC0331(01).

²³² *Ibid.*

²³³ CJUE, 22 juin 2006, aff. jointes C-182/03 et C-217/03, Belgique et Forum 187 ASBL c/ Commission, ECLI:EU:C:2006:416.

²³⁴ COMMISSION EUROPEENNE, « Décision du 19 juillet 2006 relative au régime d'aides C 3/2006 mis en œuvre par le Luxembourg en faveur des sociétés holding 1929 », 2006/940/CE, JO L 366 du 21.12.2006, p. 47-67.

²³⁵ Voir la décision de la Commission européenne du 19-VII-2006 concernant le régime d'aide C3/2006 mis en œuvre par le Luxembourg en faveur des sociétés holdings « 1929 » et des holdings « milliardaires », publiée au Mémorial A n°131 du 31 juillet 2006, disponible sur : [A - N° 131 / 31 juillet 2006](#) (consultée le 17 septembre 2025).



5.1.4.4 – Les conséquences de l'abrogation du régime des holdings 1929

Le Luxembourg prend acte de la décision de la Commission européenne en publiant le projet de loi n°5624, puis la loi²³⁶ abrogeant le régime des sociétés holdings de 1929²³⁷.

En parallèle, le projet de loi n° 5637²³⁸ portant création des sociétés de gestion de patrimoine familial (« SPF ») est publié. Il tient compte des observations de la Commission européenne, des intérêts de la place luxembourgeoise financière quant aux principes de confiance légitime et de sécurité juridique. Le projet de loi définit la SPF comme étant « une société d'investissement destinée uniquement aux personnes physiques agissant dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé »²³⁹.

Qu'est-ce qu'une SPF ?

La SPF a plusieurs catégories d'investisseurs éligibles²⁴⁰ :

les personnes physiques agissant dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé ;

les entités patrimoniales agissant dans le cadre de la gestion du patrimoine privé de personnes physiques ;

les intermédiaires agissant pour les comptes de ces entités patrimoniales et de personnes physiques.

Quelles sont les caractéristiques de la SPF ?

Elle est réservée exclusivement aux personnes physiques (ou structures assimilées comme fondations ou trusts agissant pour leur compte).

Elle n'exerce pas d'activités commerciales.

Elle bénéficie d'une exonération de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune.

Elle est soumise à une **taxe d'abonnement annuelle** de 0,25 % du capital versé (plafonnée à 125.000 euros).

La doctrine fait remarquer que la SPF ne peut en aucun cas être une coquille vide²⁴¹. Elle doit posséder une réelle substance économique. Cette idée permet de répondre de manière concrète aux exigences de la Commission européenne.

Il faut préciser ici que le régime fiscal favorable appliqué aux SOPARFIs n'est pas affecté par la décision de la Commission européenne de 2006.

²³⁶ Voir Loi du 22 décembre 2006, abrogeant le régime des sociétés holdings 1929, publiée au Mémorial An° 241 du 29 décembre 2006, disponible sur : [Loi du 22 décembre 2006 abrogeant: - la loi mo... - Legilux](#) (consultée le 17 septembre 2025).

²³⁷ CHAMBRE DES DÉPUTÉS DU LUXEMBOURG, projet de loi n° 5624, 25 octobre 2006, disponible sur : https://wdocs-pub.chd.lu/docs/compilation/docpa/pdf/5624_Dossier_Complet.pdf

²³⁸ Projet de loi n° 5637 relatif à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF »), déposé par M. Luc Frieden le 20 novembre 2006, rapporté par M. Laurent Mosar, publié au Mémorial A n° 75 du 11 mai 2007, p. 1608.

²³⁹ CHAMBRE DES DÉPUTÉS DU LUXEMBOURG, projet de loi n° 5637 du 30 novembre 2006, Doc. Parl. Exposé des motifs, session ordinaire 2006-2007, p. 4.

²⁴⁰ Article 3, paragraphe 1 de la loi du 11 mai 2007.

²⁴¹ O. D'AOUT, La société patrimoniale, UHPC, 20 novembre 2008, disponible sur : https://www.uhpc.be/IMG/pdf/2008_11_20_Syl_Me_DAOUT_La_societe_patrimoniale.pdf.

5.1.5 – La mise en conformité du Luxembourg aux standards de l'OCDE

Est-ce que le Luxembourg a disposé de régimes préférentiels dommageables ?

Prenons l'exemple du régime fiscal de la propriété intellectuelle existant au Luxembourg avant 2015. Il s'agit du régime applicable aux « sociétés de brevets » ou sociétés détenant des actifs de propriété intellectuelle (dit « IP box »). Jusqu'en 2015, le Luxembourg appliquait un régime fiscal qui permettait :

une exonération de 80 % des revenus tirés de la propriété intellectuelle (brevets, marques, droits d'auteur logiciels) ;

une exonération de 100 % des plus-values issues de la cession de ces droits.

Ce régime était donc attractif pour les EMN actives dans le domaine du numérique, puisque ces entreprises pouvaient localiser artificiellement des actifs immatériels au Luxembourg et il permettait une exonération importante sans exigence de substance économique.

L'OCDE a jugé ce régime fiscal comme dommageable dans un rapport d'évaluation de 2015 sur les pratiques fiscales dommageables²⁴².

À la suite de cette évaluation, le Luxembourg a modifié son régime fiscal en relation avec les IP box :

Le Luxembourg abroge l'ancien régime IP box à compter du 1^{er} juillet 2016.

Le Luxembourg introduit un régime conforme au standard de l'OCDE par la loi du 18 décembre 2015 portant mise en œuvre de l'Action 5 du BEPS. Il prévoit que seuls les revenus issus d'activités de R&D effectivement réalisées au Luxembourg peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel.

Les développements ultérieurs du rapport de 1998 ont donc donné lieu aux actions du BEPS (Base Erosion and Profit Shifting ou érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices), lancé dans les années 2010 par l'OCDE et le G20.

Le Luxembourg s'y conforme.

5.1.5.1 – L'échange de renseignements

LE STANDARD EOIR (ÉCHANGE D'INFORMATIONS SUR DEMANDE)

L'article 4 de la section 1 « échange de renseignements » de la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale constitue l'une des bases juridiques relatives à l'échange de renseignements²⁴³. Son article 5 prévoit l'échange de renseignements pertinents entre administrations **sur demande** d'un État²⁴⁴.

Le standard « EOIR » vise par conséquent l'obtention pour une autorité fiscale de renseignements administratifs pertinents ainsi que la coopération avec d'autres juridictions pour l'application de la loi (renseignements obtenus du pays A pour une imposition dans le pays B).

Il fait partie des standards minimums du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, dirigé par l'OCDE et le G20.

DÉFINITION DU STANDARD EOIR

De manière synthétique, le standard EOIR impose à chaque pays²⁴⁵ :

- de disposer d'un cadre juridique relatif à l'accès à l'information pertinente,
- l'accès à l'information pertinente,
- la possibilité de partage des informations sur demande avec les autorités fiscales d'un autre pays,

²⁴² OCDE, *Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance, Action 5 – Rapport final 2015*, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, 2016, Éditions OCDE, Paris, disponible sur : <https://doi.org/10.1787/9789264255203-fr>.

²⁴³ CONVENTION MULTILATÉRALE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (OCDE/Conseil de l'Europe), signée le 25 janvier 1988, modifiée par le Protocole du 27 mai 2010, disponible sur <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/topics/policy-sub-issues/maac/convention-modifiee-fr.pdf> (consulté le 23 avril 2025).

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ OCDE, « Manuel pour les examens par les pairs sur la transparence et l'échange de renseignements sur demande : Deuxième cycle », *Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales*, 2023, OCDE, Paris, disponible sur : <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/handbook-for-peer-reviews-on-transparency-and-exchange-of-information-on-request.pdf> (consulté le 23 avril 2025), p. 12.

- tout en respectant la confidentialité et les règles de proportionnalité.

Si l'une de ces conditions n'est pas respectée, l'échange d'informations fiscales n'est pas effectif.

EXIGENCES DU STANDARD EOIR

Des éléments essentiels à la réalisation d'un échange d'informations effectif sont repris dans les rapports d'évaluations par les pairs de l'OCDE.

Il est possible de les regrouper en plusieurs catégories : le cadre juridique et réglementaire* (A), le réseau d'accords internationaux (B) et la mise en œuvre effective du standard (C).

Le tableau ci-dessous constitue une reformulation synthétique des éléments essentiels de chacune des catégories et leur objectif :

Tableau 5.2 : Éléments essentiels du standard EOIR

Critère	Description	Objectif / Finalité
Tenue de registres comptables	Obligation légale pour toutes les entités juridiques de tenir des livres comptables fiables, complets et conservés pendant au moins 5 ans (conformément à l'article 12 de la Convention multilatérale OCDE).	Permettre l'identification des transactions financières pour vérification fiscale.
Disponibilité des informations bancaires	Obligation des institutions financières de collecter, conserver et transmettre les informations d'identification des titulaires de comptes conformément à la norme CRS (Common Reporting Standard).	Lutter contre l'utilisation abusive de comptes bancaires à des fins de dissimulation d'actifs.
Identification des bénéficiaires effectifs	Obligation d'identifier et de documenter les bénéficiaires effectifs conformément aux recommandations du GAFI (Recommandation 24) et aux exigences nationales.	Prévenir l'opacité des structures juridiques (ex. : sociétés écrans).
Pouvoirs légaux d'accès à l'information	Les autorités fiscales doivent disposer d'un fondement légal clair pour obtenir toute information détenue par des contribuables ou des tiers (article 26 des CDI ou TIEA).	Assurer une coopération fiscale effective avec les partenaires étrangers.
Garanties procédurales et respect des droits	Cadre juridique équilibré garantissant la protection des droits fondamentaux (ex. : confidentialité, droit de recours, proportionnalité des mesures).	Préserver les droits des contribuables tout en assurant l'efficacité des contrôles.
Réseau d'accords d'échange d'informations	Le pays doit avoir un réseau étendu et effectif d'accords d'échange d'informations (CDI, TIEA, Convention multilatérale de l'OCDE).	Permettre l'échange de renseignements sur demande, spontané ou automatique.
Confidentialité et usage approprié des informations	Les données échangées doivent être protégées contre toute divulgation ou usage non autorisé, conformément aux obligations des accords internationaux.	Renforcer la confiance entre États partenaires et protéger les données sensibles.
Accès effectif à l'information pertinente	Capacité démontrée des autorités à obtenir l'information nécessaire en pratique, même auprès de tiers ou de juridictions intermédiaires.	Évaluer l'opérabilité réelle du système légal en place.
Système de traitement et suivi des demandes d'échange	Mise en œuvre d'un dispositif administratif performant pour le traitement des demandes d'échange.	Mesurer la capacité organisationnelle à coopérer efficacement.
Respect des délais et qualité des réponses fournies	Respect des normes de délai (généralement 90 jours pour les échanges d'informations sur demande) et fourniture d'informations précises, complètes et exploitables.	Favoriser une coopération fluide et fiable avec les partenaires internationaux.

DOCUMENTS À CONSULTER

Document	Lien vers le site de l'OCDE
1. Standard international pour l'échange de renseignements sur demande (2016)	Transparence fiscale et coopération internationale
2. Méthodologie des examens par les pairs (2020)	Pratiques fiscales dommageables
3. Rapport d'évaluation par pays – Luxembourg (2019)	Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales
4. Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (version amendée)	Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale

LE STANDARD AEOI (ÉCHANGE AUTOMATIQUE DE RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX COMPTES FINANCIERS)

Le second standard relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale est l'« échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers ».

Il est prévu par l'article 6 de la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et indique que deux ou plusieurs parties peuvent, d'un commun accord, échanger automatiquement les renseignements visés à l'article 4 de la Convention.

DÉFINITION DU STANDARD AEOI

Son objectif est de **lutter contre l'évasion fiscale internationale** en obligeant **les institutions financières (banques, assurances, etc.) à transmettre automatiquement** aux administrations fiscales **les informations fiscales** sur les comptes détenus par des non-résidents.

Le standard AEOI repose principalement sur :

- Un Common Reporting Standard (CRS), ou Norme commune de déclaration (NCD).
- Le Luxembourg s'engage à mettre en place le CRS par la loi luxembourgeoise du 18 décembre 2015 relative à la NCD²⁴⁶. La loi

luxembourgeoise transpose dans son droit national une directive européenne sur l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal²⁴⁷.

Il exige :

- Un cadre juridique domestique : des lois nationales doivent obliger les institutions concernées à collecter et déclarer les informations requises.
- Un cadre juridique international : des accords d'échanges de renseignements automatiques doivent être en place avec les pays partenaires.
- Une mise en œuvre opérationnelle : les institutions financières doivent appliquer les règles de manière effective et transmettre les informations annuellement.

²⁴⁶ Voir Loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), Mémorial A n° 244 du 24 décembre 2015, <https://legilux.pu-blic.lu/eli/etat/leg/loi/2015/12/18/n4/jo> (consulté le 22 mai 2025) et Administration des contributions directes (Luxembourg), Échange automatique – Norme Commune de Déclaration (CRS – NCD) disponible sur : https://impotsdirects.public.lu/fr/echanges_electroniques/CRS_NCD.html (consultée le 22 mai 2025).

²⁴⁷ Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, Journal officiel de l'Union européenne, L 359, 16 décembre 2014, p. 1-29, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32014L0107> (consultée le 22 mai 2025).

Quelles institutions sont couvertes par le standard AEOI ?

Banques : Elles doivent collecter des informations sur les comptes financiers de leurs clients et les transmettre aux autorités fiscales compétentes.

Compagnies d'assurance : Celles qui offrent des produits d'assurance-vie ou des produits d'investissement liés à des contrats d'assurance doivent également se conformer aux obligations de déclaration.

Gestionnaires d'actifs : Les fonds d'investissement et les sociétés de gestion d'actifs doivent identifier les clients soumis à l'AEOI et déclarer les informations pertinentes.

Courtiers et institutions financières similaires : Toute institution fournissant des services d'investissement ou de courtage, ou qui gère des comptes de clients en matière de valeurs mobilières, est également concernée.

Autres institutions financières : Par exemple les coopératives de crédit, les sociétés de financement et d'autres entités offrant des services financiers sont soumises à ces exigences de transparence.

DOCUMENTS À CONSULTER

Document	Lien vers le site de l'OCDE
Standard international pour l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (CRS, 2014)	https://www.oecd.org/fr/publications/2014/07/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-in-tax-matters_g1g44cda.html
Méthodologie des examens par les pairs – AEOI (2020)	https://www.oecd.org/fr/publications/2022/11/peer-review-of-the-automatic-exchange-of-financial-account-information-2022_cc68e340.html
Mise à jour de l'évaluation, confirmant la mise en œuvre effective du standard AEOI (2023)	Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2023
Mise à jour de l'évaluation, confirmant la mise en œuvre effective du standard AEOI (2024)	https://www.oecd.org/en/publications/peer-review-of-the-automatic-exchange-of-financial-account-information-2024-update_1aa02413-en.html

L'APPLICATION DU STANDARD AEOI AU LUXEMBOURG

Tableau 5.3 : Conformité du Luxembourg au standard AEOI sur base des rapports d'évaluation

Domaine	Condition requise par le standard AEOI	Évaluation du Luxembourg	Observations
Cadre juridique domestique	Mise en place de lois obligeant les institutions financières à identifier et déclarer les comptes des non-résidents.	En place	Le Luxembourg a établi un cadre légal conforme aux exigences de l'AEOI.
Cadre juridique international	Existence d'accords internationaux permettant l'échange automatique d'informations.	En place	Le Luxembourg a conclu les accords nécessaires pour permettre l'échange automatique d'informations.

Domaine	Condition requise par le standard AEOI	Évaluation du Luxembourg	Observations
	mations avec les partenaires appropriés.		
Mise en œuvre effective en pratique	Application effective des procédures de diligence raisonnable et de déclaration par les institutions financières.	En cours d'évaluation	L'évaluation de l'efficacité pratique de la mise en œuvre est en cours.

Le Luxembourg débute l'échange automatique de renseignements en 2017 (sur les données de 2016)²⁴⁸.

Un cadre juridique est considéré comme étant « en place » (in place) lorsqu'il ne présente aucune lacune nécessitant d'être corrigée pour être conforme aux principes de référence du standard AEOI. Cela signifie que le processus d'examen par les pairs n'a entraîné aucune recommandation.

Dans des cas exceptionnels, un cadre juridique peut être qualifié de « en place » même s'il y a une recommandation, à condition que la lacune identifiée soit mineure et n'ait qu'un impact très limité sur l'application du standard AEOI.

Sur base du rapport mis à jour de 2024, il apparaît que le Luxembourg a mis en place les éléments essentiels pour l'échange automatique d'informations fiscales²⁴⁹, tandis que d'autres pays (p. ex. la France et l'Allemagne) ne l'ont pas fait de manière adéquate.

Ces évaluations attestent des efforts continus du Luxembourg pour aligner son cadre fiscal réglementaire sur les normes internationales en matière de transparence et d'échange de renseignements.

5.1.5.2 – Le plan d'action BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)

LA LUTTE CONTRE L'ÉROSION DE LA BASE D'IMPOSITION ET LE TRANSFERT DE BÉNÉFICES

Les scandales fiscaux médiatisés, LuxLeaks, Panama Papers et Paradise Papers, suscitent une

volonté encore plus affirmée de combattre la planification fiscale agressive²⁵⁰ à l'échelle internationale.

Ce contexte entraîne une réaction coordonnée de la communauté internationale, sous l'égide de l'OCDE et du G20, **avec le lancement du projet BEPS** (Base Erosion and Profit Shifting). Le projet découle du constat que « les règles fiscales internationales établies au début du 20^e siècle ne sont plus adaptées aux réalités économiques mondiales »²⁵¹, notamment celles liées à la mondialisation et à la digitalisation de l'économie.

Ces lacunes permettaient à certaines multinationales de :

- minimiser artificiellement leurs bénéfices imposables dans les États où elles exercent effectivement leurs activités ;
- transférer leurs bénéfices vers des juridictions à faible fiscalité ou non imposées, notamment via des prix de transfert, des montages hybrides ou des abus de conventions fiscales.

Le communiqué des Ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales du G20, adopté lors de leur réunion à Moscou les 15 et 16 février 2013, aborde plusieurs enjeux fiscaux internationaux majeurs, y compris la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS)²⁵².

Le 19 juillet 2013, l'OCDE adopte un plan d'action structuré visant à « concevoir de nouvelles normes internationales pour assurer la cohérence du régime

²⁴⁸ OCDE, *Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2021*, Paris, Éditions OCDE, 2021, disponible sur : [Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2021 | OECD](https://www.oecd.org/en/publications/peer-review-of-the-automatic-exchange-of-financial-account-information-2021-update_1aa02413-en.html), p. 21 (consulté le 18 avril 2025).

²⁴⁹ OCDE, *Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2024 Update*, Paris, Éditions OCDE, 2024, disponible sur : https://www.oecd.org/en/publications/peer-review-of-the-automatic-exchange-of-financial-account-information-2024-update_1aa02413-en.html, p. 20-26 (consultée le 23 mai 2025).

²⁵⁰ N. BURKHALTER-MARTINEZ, *op. cit.*, p. 174 et suivantes.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² G20, Communiqué des Ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales, Moscou, 15-16 février 2013, disponible sur : <https://worldipn.net/documents/texts/G20/20130216.D1E.html> (consultée le 20 avril 2025).

d'imposition des bénéfices des sociétés à l'échelle mondiale »²⁵³. Ce plan reçoit un large soutien politique et fait partie d'une stratégie globale de réforme de la fiscalité internationale²⁵⁴.

Les points clés du BEPS sur l'imposition des entreprises

Lutte contre l'érosion de la base d'imposition (BEPS)

Les États s'engagent à élaborer un plan d'action pour contrer les pratiques d'évitement fiscal, attendu pour juillet 2013.

Échange automatique d'informations fiscales

L'échange automatique d'informations est confirmé comme la norme internationale.

Renforcement de la transparence fiscale

Les pays sont encouragés à identifier les bénéficiaires effectifs des entités juridiques, en application des standards du Groupe d'action financière (GAFI), afin de lutter contre la dissimulation des flux financiers et les structures opaques.

Le plan d'action reprend des travaux antérieurs de l'OCDE sur des points précis pour en dégager une action globale.

Le projet BEPS s'est concrétisé à travers **quinze actions** publiées dans un rapport final le 5 octobre 2015.

Plusieurs de ces mesures ont ensuite été intégrées dans le droit international, notamment par l'adoption de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures BEPS (*Multilateral Instrument*, dit MLI) en 2016, par la révision des Lignes directrices de l'OCDE en matière de prix de transfert, ainsi que **par leur transposition dans les législations nationales via le droit de l'Union européenne** (par exemple, au moyen des directives ATAD I et II).

LES DOMAINES DE LUTTE DU PLAN D'ACTION BEPS²⁵⁵

Tableau 5.4 : Les actions et objectifs du plan BEPS

N° action	Titre de l'action	Objectif principal
1	Relever les défis fiscaux de l'économie numérique	Traiter les problématiques spécifiques à la digitalisation de l'économie, telles que la création de valeur sans présence physique.
2	Neutraliser les effets des montages hybrides	Éliminer les avantages fiscaux liés aux instruments ou entités traités différemment selon les juridictions.
3	Renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (CFC)	Éviter le transfert de bénéfices vers des filiales dans des juridictions à faible imposition.
4	Limiter l'érosion de la base d'imposition par les déductions d'intérêts et autres paiements financiers	Réduire les possibilités d'érosion de base via des charges financières excessives.
5	Lutter contre les pratiques fiscales dommageables	Supprimer les régimes préférentiels qui n'ont pas de substance économique réelle.

²⁵³ Voir G20, communiqué précité, p.20.

²⁵⁴ N. BURKHALTER-MARTINEZ, *op. cit.*, p. 174 et suivantes.

²⁵⁵ OCDE, *Plan d'action BEPS – Rapport final (2015)*, disponible sur : <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-items.htm> (consultée le 10 mars 2025).

N° action	Titre de l'action	Objectif principal
6	Empêcher l'octroi de bénéfices de conventions fiscales dans des circonstances inappropriées	Introduire des clauses anti-abus dans les conventions fiscales pour éviter leur usage abusif.
7	Empêcher le contournement artificiel du statut d'établissement stable	Élargir la définition d'EP pour empêcher l'évitement de la présence imposable.
8-10	Aligner les résultats en matière de prix de transfert avec la création de valeur	Reformer les règles de prix de transfert sur les biens incorporels, les risques et les capitaux.
11	Mesurer et analyser l'ampleur du BEPS	Collecter des données pour évaluer l'ampleur du phénomène et suivre les progrès.
12	Obligations de déclaration pour les dispositifs de planification fiscale agressive	Imposer aux contribuables et intermédiaires de déclarer certains schémas d'optimisation fiscale.
13	Documentation des prix de transfert et déclaration pays par pays (CbCR)	Renforcer la transparence fiscale à l'égard des autorités fiscales via un <i>reporting</i> structuré.
14	Rendre les mécanismes de règlement des différends plus efficaces	Améliorer la certitude juridique en matière fiscale via un meilleur arbitrage des différends fiscaux.
15	Élaboration d'un instrument multilatéral (MLI) pour modifier les conventions fiscales	Permettre une mise en œuvre rapide et coordonnée des mesures BEPS dans les conventions bilatérales.

LE PLAN BEPS À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

À partir des années 2010, les initiatives du projet BEPS de l'OCDE ont été transposées au niveau de l'Union européenne sous la forme d'instruments législatifs, permettant ainsi une action coordonnée de tous les États membres dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Ces actions reposent sur une première **communication de la Commission européenne du 6 décembre 2012**, intitulée « *Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales* »²⁵⁶, qui présente une série de mesures pour améliorer la coopération administrative entre États membres, accroître la transparence fiscale et combattre la planification fiscale agressive et les paradis fiscaux. Cette communication s'accompagne de deux recommandations dont la Recommandation C(2012)8806 du 6 décembre 2012 sur la planification fiscale agressive. Elle constitue une initiative phare du plan d'action et est définie comme « *l'utilisation des subtilités d'un système fiscal ou des*

incohérences entre plusieurs systèmes fiscaux pour réduire l'impôt à payer »²⁵⁷.

Les États membres sont invités à adopter une règle générale anti-abus, précisée par la Commission européenne dans le considérant 2 de sa décision de 2013²⁵⁸ comme « *une règle anti-abus générale en vertu de laquelle [Les États] ignoreraient les montages artificiels réalisés essentiellement à des fins de contournement des règles fiscales et appliqueraient leurs règles fiscales en fonction de la substance économique réelle* ».

En 2015, la Commission européenne publie une communication intitulée « *Un système équitable et efficace d'imposition des sociétés dans l'Union européenne : cinq domaines d'action prioritaires* »²⁵⁹, dans laquelle elle expose **une stratégie visant à moderniser la fiscalité des entreprises dans le marché intérieur**. Cette communication s'inscrit dans la continuité des travaux engagés au niveau international, en particulier ceux menés par l'OCDE dans le cadre du

²⁵⁶ COMMISSION EUROPEENNE, « Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales », communication du 6 décembre 2012, (COM(2012) 722), disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0722> (consulté le 31 juillet 2025).

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ COMMISSION EUROPEENNE, « décision de la Commission du 23 avril 2013 relative à la création d'un groupe d'experts de la Commission appelé « Plateforme concernant la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, la planification fiscale agressive et la double imposition » », 2013, disponible sur : [6445b84a-b36f-463e-8842-5774ad611283_fr](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0302) (consultée le 17 septembre 2025).

²⁵⁹ COMMISSION EUROPEENNE, Communication au Parlement européen et au Conseil — Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne : cinq domaines d'action prioritaires (COM(2015) 302 final), 17 juin 2015, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0302> (consultée le 20 avril 2025).

projet BEPS, auquel elle entend apporter un prolongement spécifique à l'échelle de l'Union.

La Commission européenne identifie ainsi cinq domaines d'action prioritaires²⁶⁰ :

Que prévoit la Commission européenne concernant la fiscalité des entreprises ?

Relance de l'Assiette Commune Consolidée pour l'Impôt sur les Sociétés (« ACCIS ») : réintroduire progressivement l'ACCIS pour harmoniser les bases fiscales et réduire les opportunités de planification fiscale agressive.

Garantir une fiscalité équitable : assurer que les bénéficiaires sont taxés là où ils sont réalisés, en luttant contre les abus de certains tax rulings et les pratiques de transfert de bénéficiaires.

Créer un meilleur environnement pour les entreprises : supprimer les obstacles fiscaux au sein du marché unique pour faciliter les activités transfrontalières des entreprises.

Accroître la transparence : renforcer la transparence fiscale, notamment par l'échange automatique d'informations sur les décisions fiscales entre États membres.

Améliorer la coordination au sein de l'UE : renforcer la coopération entre les États membres pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable et les pratiques fiscales abusives.

Avoidance Directive). Elle fait partie du **paquet anti-évasion fiscale** proposé par la Commission européenne en réponse au **projet BEPS** de l'OCDE (Base Erosion and Profit Shifting). Elle vise à garantir un niveau minimum de protection contre les pratiques d'évasion fiscale agressive dans tous les États membres.

Quels sont les objectifs de la directive ATAD 1 (2016/1164/UE) ?

Empêcher les entreprises multinationales de réduire artificiellement leur base d'imposition dans l'UE.

Harmoniser les mesures anti-abus à l'échelle européenne.

Mettre en œuvre certaines actions clés du projet BEPS de l'OCDE, en les rendant juridiquement contraignantes dans l'UE.

Enfin, le 12 juillet 2016, est adoptée la **directive (UE) 2016/1164**, aussi appelée **Directive ATAD (Anti-Tax**

TRANSPPOSITION DU PLAN BEPS EN LÉGISLATIONS EUROPÉENNES

Tableau 5.5 : La transposition du Plan BEPS dans le droit de l'Union européenne

Action BEPS	Mesure correspondante de l'UE	Instrument juridique
Action 2	Neutralisation des effets des montages hybrides	Directive ATAD 2 (Directive (UE) 2017/952)
Action 3	Règles sur les sociétés étrangères contrôlées (CFC)	Directive ATAD 1 (Directive (UE) 2016/1164), art. 7-8
Action 4	Limitation des déductions d'intérêts	Directive ATAD 1, art. 4
Action 5	Pratiques fiscales dommageables (transparence et substance)	Forum sur les pratiques fiscales dommageables et « approche du lien modifiée » ;

²⁶⁰ COMMISSION EUROPEENNE, Plan d'action concernant la fiscalité des entreprises, 17 juin 2015, disponible sur : https://taxation-customs.ec.europa.eu/archives-0/action-plan-corporate-taxation_fr (consultée le 20 avril 2025).

Action BEPS	Mesure correspondante de l'UE	Instrument juridique
		mise en œuvre de critères de substance échanges d'informations
Action 6	Clauses anti-abus dans les conventions fiscales	Multilateral Instrument (MLI), appuyé par l'UE ; Directive ATAD 1, art. 6 (clause GAAR)
Action 7	Établissements stables artificiels	Pas de transposition directe, mais prise en compte dans les négociations de l'instrument multilatéral (MLI)
Actions 8-10	Réforme des prix de transfert	Lignes directrices OCDE utilisées comme référence ; Documentation TP exigée via DAC6/DAC7
Action 12	Déclaration obligatoire des dispositifs transfrontaliers agressifs	Directive DAC6 (Directive (UE) 2018/822)
Action 13	Déclaration pays par pays (CbCR)	Directive DAC4 (Directive (UE) 2016/881)
Action 14	Règlement des différends fiscaux	Directive (UE) 2017/1852 sur les mécanismes de règlement des différends fiscaux
Action 15	Mise en œuvre par l'instrument multilatéral	L'UE soutient l'adoption du MLI signé par les États membres dans le cadre de leurs conventions

L'APPLICATION DU PLAN BEPS PAR LE LUXEMBOURG

Le Luxembourg, en même temps que plus de 70 autres pays, signe la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures (MLI) lors de la réunion ministérielle de l'OCDE du 7 juin 2017 à Paris. Cet instrument vise à adapter rapidement les conventions fiscales bilatérales aux normes du plan BEPS de l'OCDE.

Le Luxembourg adopte ensuite la loi du 7 mars 2019, approuvant la Convention multilatérale²⁶¹. Le Gouvernement dépose l'instrument de ratification auprès de l'OCDE le 9 avril 2019, marquant la fin du processus législatif interne.

La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} août 2019, soit, trois mois après le dépôt de l'instrument de ratification²⁶².

Tableau 5.6 : Les mesures prises au Luxembourg

Action BEPS	Mesure mise en œuvre au Luxembourg	Loi luxembourgeoise correspondante
Action 1 : Lutter contre les défis fiscaux de l'économie numérique	Mise en œuvre de l'imposition minimale effective (Pilier 2)	Loi du 22 décembre 2023 relative à l'imposition minimale effective en vue de la transposition de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union
Action 2 : Neutraliser les effets des dispositifs hybrides	Transposition de la directive (UE) 2017/952 (ATAD 2)	Loi du 20 décembre 2019 [transposant] la directive (UE) 2017/952 du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers

²⁶¹ Loi du 7 mars 2019 portant approbation de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, signée à Paris, le 7 juin 2017, Mémorial A n° 153 du 14 mars 2019.

²⁶² Communiqué du Gouvernement luxembourgeois du 8 juin 2017 annonçant la signature de l'Instrument multilatéral, disponible sur : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2017/06-juin/08-gramegna-ocde.html (consultée le 17 septembre 2025).

Action BEPS	Mesure mise en œuvre au Luxembourg	Loi luxembourgeoise correspondante
Action 3 : Renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (CFC)	Transposition de la directive (UE) 2016/1164 (ATAD 1)	Loi du 21 décembre 2018 transposant la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur
Action 4 : Limiter la déductibilité des intérêts	Transposition de la directive (UE) 2016/1164 (ATAD 1)	Loi du 21 décembre 2018 transposant la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur
Action 5 : Lutter contre les pratiques fiscales dommageables	Abrogation de l'ancien régime de propriété intellectuelle (IP Box)	Loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016
Action 6 : Prévention de l'utilisation abusive des conventions fiscales	Intégration de clauses anti-abus dans le régime des sociétés mères et filiales	Loi du 18 décembre 2015 portant transposition de la directive 2014/86/UE du Conseil du 8 juillet 2014 [et] de la directive 2015/121/UE du Conseil du 27 janvier 2015 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents
Action 12 : Exigence de divulgation des dispositifs fiscaux agressifs	Transposition de la directive (UE) 2018/822 (DAC 6)	Loi du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration
Action 13 : Documentation des prix de transfert et déclaration pays par pays	Introduction de l'article 56bis L.I.R. et obligation de déclaration pays par pays	Loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017
Action 14 : Amélioration des mécanismes de résolution des différends	Mise en œuvre de la directive (UE) 2017/1852 sur les mécanismes de résolution des différends fiscaux	Loi du 20 décembre 2019 instaurant un mécanisme de règlement des différends fiscaux (cf. Mémorial A n° 890 de 2019 et dossier parlementaire 7431)
Action 15 : Développement d'un instrument multilatéral pour modifier les conventions fiscales	Signature et ratification de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales	Loi du 7 mars 2019 portant approbation de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, signée à Paris, le 7 juin 2017

5.2 – Enjeux persistants pour le Luxembourg face à la régulation internationale de la concurrence fiscale

5.2.1 – L’adaptation des structures d’implantation des EMN aux standards internationaux

À la fin de l’année 2008, les données du Statec comptabilisaient près de 76.000 entités à vocation spécifique au Luxembourg, dont environ 50.000 SOPARFIs. **Le volume des flux financiers transitant par ces structures dépassait 100 milliards d’euros par an**²⁶³.

L’implantation des EMN au Luxembourg repose alors principalement sur les SOPARFIs relevant de l’article 166 L.I.R. et sur des véhicules d’investissement réglementés (tels que les OPC, les fonds d’investissements spécialisés dits « SIF », les sociétés d’investissement à capital variable, dites « SICAV » et les fonds d’investissements alternatifs réservés « FIAR »).

Suite à la suppression du régime des holdings de 1929, l’éventail s’élargit pour inclure des structures spécialisées telles que :

- les sociétés de titrisation (loi du 22 mars 2004) : utilisées pour isoler les risques financiers ; bénéficient d’une fiscalité quasi neutre ;
- les sociétés de financement intra-groupe (sociétés luxembourgeoises accordant des prêts à d’autres sociétés du même groupe). Ces sociétés bénéficiaient jusqu’en 2017 de circulaires fiscales établissant une marge bénéficiaire « safe harbour ». Ces sociétés restent utilisées, mais sous surveillance accrue (circulaires n° 56/1- 56bis/1, BEPS, ATAD) ;
- les sociétés de propriété intellectuelle (« IP companies ») : sociétés détenant des droits de propriété intellectuelle. Depuis la loi du 18 décembre 2015 (art. 50ter L.I.R.), un régime fiscal spécifique permet une exonération de 80 % des revenus IP sous condition de substance locale et de lien avec l’activité de R&D (approche Nexus conforme à l’OCDE) ;
- les sociétés de gestion de trésorerie / centres de coordination ;

- les sociétés commerciales de type SA ou SARL pouvant optimiser leur fiscalité via les conventions de non-double imposition et le régime mère-filiale de l’UE.

Ces entités concilient deux objectifs :



une organisation efficace des investissements internationaux ;



le respect des obligations de substance économique, de transparence et de conformité aux normes nationales, européennes et internationales.

La diversification des structures d’implantation illustre la capacité du Luxembourg à adapter son offre juridique et fiscale aux évolutions de la régulation internationale mais exige aussi d’intégrer progressivement les recommandations issues des travaux de l’OCDE et le cadre normatif européen.

5.2.2 – L’optimisation fiscale : une pratique encadrée par les normes européennes et internationales

L’analyse des structures juridiques mobilisées par les entreprises multinationales met en lumière la diversité des véhicules disponibles au Luxembourg et la flexibilité de son cadre légal et réglementaire.

La fiscalité y joue un rôle déterminant, mais ne peut être envisagée isolément : elle s’articule désormais avec les exigences de transparence, de substance économique et de conformité internationale. **C’est dans cette tension que se situe l’enjeu pour le Luxembourg** : concilier l’utilisation légitime de son cadre fiscal comme levier d’attractivité et la prévention de pratiques qualifiées de régimes préférentiels ou dommageables, au regard des standards de l’OCDE et de l’Union européenne.

²⁶³ A. BOURGAIN & P. PIERETTI, *La place financière de Luxembourg face à la crise économique et financière*, Document de travail du CREA, Université du Luxembourg, 2010, disponible sur : <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/4937> (consulté le 31 juillet 2025).

La fiscalité constitue souvent un facteur déterminant dans ces choix, sans toutefois pouvoir être dissociée d'autres considérations. Il convient, dans ce contexte, de distinguer :

L'optimisation fiscale licite et transparente, reposant sur le respect des règles nationales et internationales (p. ex. : conventions fiscales bilatérales, directive mère-filiale, principes de droit fiscal international)²⁶⁴. L'optimisation fiscale renvoie à l'usage, par un contribuable, de dispositifs légaux pour réduire sa charge fiscale. L'optimisation repose sur le respect des normes fiscales nationales et internationales ;

le droit de l'Union européenne, notamment à travers la jurisprudence de la CJUE, reconnaît la liberté pour une entreprise d'opter pour une localisation fiscalement plus avantageuse, dès lors qu'il existe une activité économique réelle²⁶⁵.

Les régimes préférentiels/ dommageables, ciblés par l'action 5 du plan BEPS de l'OCDE. Ils sont caractérisés par l'octroi d'avantages ciblés aux non-résidents sans exigence de substance réelle, une absence de transparence, d'échange d'informations ou un taux d'imposition nul ou quasi nul²⁶⁶.

Les régimes fiscaux préférentiels ou dommageables **nuisent à l'équité fiscale internationale et à la concurrence loyale entre États** et sont activement combattus par l'OCDE²⁶⁷ et la Commission européenne²⁶⁸, dans la mesure où ils sont considérés comme exploitant **les failles du droit** pour transférer artificiellement des bénéfices vers des juridictions à faible ou nulle fiscalité.

Tant qu'elle demeure dans un cadre légal, transparent et assorti de substance économique, l'optimisation fiscale se distingue de l'évasion ou de l'abus.

Si l'optimisation fiscale, en tant que telle, ne se confond pas avec l'évasion ou l'abus, un recours intensif à cette pratique peut en atténuer les frontières et conduire à une requalification.

Tableau 5.7 : Distinction régime fiscal dommageable & optimisation fiscale

Critères	Régime fiscal dommageable	Optimisation fiscale
Définition	Ensemble de mesures fiscales délibérément conçues pour attirer artificiellement des bases fiscales sans activité réelle.	Utilisation licite des dispositions fiscales pour réduire la charge fiscale globale, dans le respect du droit.
Objectif principal	Captation de bases fiscales étrangères sans substance économique nationale réelle.	Réduction de la charge fiscale d'un contribuable en utilisant les règles légales existantes.
Conformité juridique	Peut être conforme au droit national, mais contraire aux principes de concurrence loyale (OCDE, UE).	Conforme aux législations nationales et internationales, mais peut être contestée si contraire à l'esprit de la loi.
Appréciation par les institutions internationales	Négative : ciblé par les listes noires/grises (OCDE, UE) en tant que pratique fiscalement agressive.	Tolérée tant qu'elle respecte la légalité et repose sur une activité économique réelle.
Présence de substance économique	Faible ou inexistante.	Requise pour justifier les opérations (p. ex. effectivité des fonctions, des risques et des actifs).

²⁶⁴ OCDE, Glossaire des termes fiscaux internationaux, définition de l'optimisation fiscale ; OCDE, Principes de prix de transfert, § 1.36 (2022).

²⁶⁵ CJUE, 12 septembre 2006, Cadbury Schweppes, C-196/04, ECLI:EU:C:2006:544, paragraphes 55 et 56.

²⁶⁶ COMMISSION EUROPEENNE, Code de conduite, *op. cit.* ; OCDE, Rapport de 1998 sur la concurrence fiscale dommageable, p. 23.

²⁶⁷ OCDE, Action 5 du projet BEPS, Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, rapport final, 2015, p. 9.

²⁶⁸ COMMISSION EUROPEENNE, Plan d'action pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, communication COM(2012) 722 final, § 2.2.

Critères	Régime fiscal dommageable	Optimisation fiscale
Exemples typiques	Taux d'imposition nuls ou quasi-nuls sans critères de substance ; pas d'échange d'informations.	Usage des régimes mère-fille*, prix de transfert dans les fourchettes acceptables, conventions fiscales.
Réponse des autorités fiscales	Contre-mesures : clauses anti-abus, BEPS, directives ATAD, etc.	Surveillance et documentation renforcées, notamment en matière de prix de transfert ou substance.
Risques juridiques	Risques de requalification, sanctions, perte des avantages fiscaux, inclusion dans les listes restrictives.	Moins de risques quand documentée ; peut être remise en cause en cas d'abus de droit.

5.2.3 – Les *rulings*²⁶⁹ au Luxembourg : cadre légal, critiques et mise en conformité

Historiquement, les décisions fiscales anticipées (*rulings*) étaient délivrées au Luxembourg de manière informelle, sans base légale explicite et dans un contexte marqué par une forte discrétion administrative. L'absence de transparence a contribué à en faire un instrument privilégié de planification fiscale internationale.

Si la pratique des *rulings* existe également dans d'autres États membres de l'UE (Pays-Bas, Irlande, Royaume-Uni, France, Allemagne)²⁷⁰, l'affaire « LuxLeaks » (2014) met en lumière l'ampleur de leur utilisation au Luxembourg dans un contexte de planification fiscale agressive²⁷¹.

De nombreux *rulings* accordés par l'administration fiscale luxembourgeoise validaient ainsi, en dehors de tout cadre normatif formel, des montages fiscaux complexes permettant à certaines multinationales de transférer artificiellement leurs bénéfices vers des entités luxembourgeoises faiblement imposées. Ces pratiques ont soulevé des interrogations sur le rôle des *rulings* luxembourgeois dans la concurrence fiscale entre États, ainsi que sur leur conformité au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État²⁷².

Le manque de transparence, le caractère potentiellement sélectif et l'absence de substance économique de certaines structures bénéficiaires constituent les principales critiques adressées aux *rulings* luxembourgeois.

Sur le plan juridique, certains *rulings* ont été considérés comme **conférant un avantage fiscal individuel**, sans fondement suffisant dans le droit fiscal national ou européen, constituant par conséquent une potentielle aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE (ancien article 87, 1 du TCE).

Conformément à cet article, la Commission européenne peut qualifier des décisions fiscales individuelles d'aides d'État si elles procurent un avantage sélectif à certaines entreprises, notamment en leur permettant d'échapper à une imposition conforme au droit commun, sans justification fondée sur la logique ou l'économie générale du système fiscal national.

La seule opacité d'un *ruling* ou sa confidentialité ne suffit toutefois pas à entraîner cette qualification. L'analyse se fait au cas par cas²⁷³, en prenant en compte l'existence d'un traitement différencié entre entreprises placées dans une situation comparable, sans justification objective.

L'affaire LuxLeaks a notamment révélé que certaines structures validées par l'administration fiscale impliquaient parfois des **entités dépourvues de toute**

²⁶⁹ Sur le sujet des *rulings*, nous renvoyons également à F. CHAOUCHE, « Les *rulings* sont morts, vivent les *rulings* ! », *Journal des Tribunaux Luxembourg*, n° 68, avril 2020, p. 1-16.

²⁷⁰ A. STEICHEN, « Les décisions anticipées luxembourgeoises et les aides d'État en droit communautaire », *JurisNews*, vol. 4, n° 2-3/2015.

²⁷¹ International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ). *Leaked documents expose global companies' secret tax deals in Luxembourg*, 5 novembre 2014, disponible sur : [Luxembourg Leaks: Global Companies' Secrets Exposed - ICIJ](#) (consulté le 31 juillet 2024).

²⁷² Voir paragraphe 5.2.5.1.

²⁷³ COMMISSION EUROPÉENNE, Communication de la Commission concernant l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, *op. cit.*, paragraphes 21 et 22.

substance économique : sociétés sans salariés, sans bureaux réels, ni fonctions de direction effectives, qualifiées de « sociétés boîtes aux lettres ». Cette absence de substance est contraire aux standards définis dans l'action 5 du projet BEPS.

Enfin, les *rulings* étaient délivrés de manière confidentielle, sans publication ni échange systématique avec d'autres administrations fiscales européennes, ce qui a contribué à fausser la concurrence fiscale européenne et renforcé les appels à plus de transparence. Ce manque de transparence a justifié, entre autres, l'adoption de la directive 2015/2376/UE (dite Directive « DAC3 »), imposant l'échange automatique des *rulings* entre États membres²⁷⁴.

À la suite de LuxLeaks et sous la pression internationale, le Luxembourg a formalisé en 2014 le cadre juridique des *rulings* avec l'introduction du § 29a dans la loi générale des impôts (*Abgabenordnung* ou AO²⁷⁵).

Dans le cadre du *Zukunftspak*, le législateur luxembourgeois approuve la loi du 19 décembre 2014²⁷⁶ qui encadre la procédure de *ruling* fiscal. Il y est ainsi prévu la mise en place d'une procédure de demande écrite, motivée, et soumise à des conditions de validité temporelle et de conformité juridique. Le paragraphe 29a (3) AO dispose notamment que la décision anticipée est contraignante pour l'administration pendant une durée maximale de cinq exercices fiscaux, sauf dans certaines hypothèses limitatives, telles que la divergence entre la situation présentée et celle effectivement réalisée ; ou encore l'incompatibilité de la décision avec le droit national ou européen. La réforme institue également une commission des décisions anticipées (« CDA ») par règlement grand-ducal du 23 décembre 2014, et introduit la perception d'une redevance administrative variant de 3.000 à 10.000 euros selon la complexité de la demande. Enfin, le règlement prévoit une publication anonyme des *rulings* dans le rapport annuel de l'administration fiscale²⁷⁷

Bien que le Luxembourg ait formalisé en 2014 le cadre juridique applicable aux *rulings*, des interrogations demeurent quant à la portée et à l'effectivité de cet encadrement.

D'une part, la **publication anonyme des décisions** empêche tout contrôle public sur leur contenu ou leur cohérence. D'autre part, l'**administration fiscale conserve un pouvoir d'appréciation large** puisque la procédure du *ruling* n'établit pas de grille d'analyse standardisée, ni de critères de transparence comparables à ceux recommandés par l'OCDE dans le cadre de l'action 5 du plan BEPS. En outre, la **CDA ne donne que des avis** et ils ne sont pas contraignants.

Enfin, les ***rulings* peuvent** toujours, sous certaines conditions, **constituer des aides d'État**, notamment lorsqu'ils confèrent un avantage sélectif non justifié par la nature ou l'économie du système fiscal. Plusieurs décisions de la Commission européenne concernant l'implantation d'EMN au Luxembourg ont donné lieu à des contentieux devant le Tribunal et la CJUE : elles ont illustré les risques juridiques associés à de telles pratiques.

Pour finir, la persistance d'une forme de concurrence fiscale entre États, fondée sur l'attrait de régimes individualisés de taxation soulève une question de fond : celle de la compatibilité des *rulings* avec le principe de loyauté fiscale et les objectifs d'équité, de transparence et de coordination, défendus tant au niveau européen qu'international.

La jurisprudence luxembourgeoise postérieure à la réforme de l'AO confirme une interprétation stricte de la procédure d'octroi de *ruling*²⁷⁸.

Il ressort que les juridictions luxembourgeoises interprètent le § 29a de l'AO comme **un cadre procédural offrant aux contribuables un outil de prévisibilité fiscale, mais sans leur garantir un droit inconditionnel**.

²⁷⁴ Directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 332 du 18.12.2015, p. 1-10.

²⁷⁵ Selon lequel « Sur demande écrite et motivée, le préposé du bureau d'imposition émet une décision anticipée relative à l'application de la loi fiscale à une ou plusieurs opérations précises envisagées par le contribuable ».

²⁷⁶ Loi du 19 décembre 2014 modifiant la loi générale des impôts et introduisant le § 29a concernant les décisions anticipées (*rulings*), Mémorial A n° 257 du 24 décembre 2014, p. 5472, disponible sur : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2014/12/19/n13/lo> (chapitre 4) (consultée le 17 septembre 2025) ; Règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 fixant la procédure applicable aux décisions anticipées, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015.

²⁷⁷ Règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 relatif à la procédure applicable aux décisions anticipées en matière d'impôts directs et instituant la Commission des décisions anticipées, Mémorial A n° 264 du 29 décembre 2014, art. 1-7, 8-10.

²⁷⁸ TRIB. ADM., 22 novembre 2022, n° 43535 du rôle, ECLI :LU :TADM :2022:43535 ; voir TRIB. ADM., 17 décembre 2018, n° 40299 du rôle, ECLI :LU :TADM :2018 :40299, COUR ADM., 31 juillet 2024, numéro du rôle 49627C, ECLI :LU :CADM :2024:49627 ; CE, 19 novembre 1996, Collart, n° 5988 ; COUR ADM. 12 juillet 2016, N° 37448C, Pas. Admin. 2023, V° impôts, n° 923 ; TRIB. ADM., 14 février 2011, n° 26812 du rôle, confirmé sur ce point par COUR ADM., 27 juillet 2011, n° 28115C du rôle, Pas. adm. 2023, V° Impôts, n° 923.

tionnel à l'obtention ou au maintien d'une décision favorable. Le pouvoir d'appréciation de l'administration reste central, et la portée des rulings dépend étroitement du respect des conditions formelles et matérielles prévues par la loi :



Seules les décisions anticipées formelles (utilisant la procédure du § 29a AO) sont opposables. Toute décision anticipée ne peut ressortir que dans le respect des conditions mentionnées au § 29a AO, de sorte qu'une communication téléphonique pendant laquelle le préposé aurait confirmé le traitement fiscal applicable à une transaction ne saurait suffire à faire naître une confiance légitime de la part de la société requérante. Une conclusion semblable ressort au sujet d'une note manuscrite présente dans le dossier fiscal, signée et datée du jour de l'entretien téléphonique par le préposé du bureau d'imposition.



Le texte de loi **ne crée pas un droit absolu à l'obtention d'une décision anticipée favorable**, l'administration conservant un pouvoir d'appréciation dans l'interprétation et l'application des dispositions fiscales. L'antériorité de la demande (avant ou après le 1^{er} janvier 2015) ne change rien : même si, avant 2015, les échanges informels étaient fréquents, cela ne suffit pas à créer des droits acquis en dehors de la procédure formelle.



Même si la CDA n'émet qu'un avis consultatif, son rôle est mis en avant dans la **prévalence de la clause anti-abus sur toute validation anticipée.**

En définitive, si la réforme de 2014 a renforcé la légalité et la transparence du dispositif, **des interrogations demeurent sur son effectivité, en particulier au regard du contrôle des aides d'État et de la concurrence fiscale loyale.**

La pratique des rulings au Luxembourg s'est historiquement inscrite dans une logique de coopération étroite et informelle entre l'administration fiscale et les contribuables, parfois au détriment du respect du principe de légalité²⁷⁹. Cette pratique a suscité des critiques quant à son manque de transparence et a conduit, sous la pression européenne, à une réaffirmation des exigences de légalité et de protection de l'intérêt général.

L'introduction du § 29a AO et de la procédure formalisée de délivrance des décisions anticipées en droit luxembourgeois s'inscrit dans ce mouvement. Malgré ces ajustements législatifs, il subsiste des interrogations liées, notamment, aux enquêtes ouvertes par la Commission européenne au titre de l'article 107 TFUE, portant sur de potentielles aides d'État octroyées par le Luxembourg à des entreprises multinationales.

²⁷⁹Néanmoins, malgré ces ajustements législatifs, subsistent des interrogations liées aux enquêtes ouvertes par la Commission européenne au titre de l'article 107 TFUE, portant sur de potentielles aides d'État octroyées par le Luxembourg à des entreprises multinationales.

5.2.4 – La souveraineté fiscale luxembourgeoise à l'épreuve des standards internationaux : BEPS et exigences de transparence

5.2.4.1 – Les recommandations de l'OCDE en matière d'échange d'informations

Les rapports d'évaluation de la mise en œuvre du plan BEPS, établis par l'OCDE, permettent de comprendre

comment les pays mettent en œuvre les standards de l'OCDE ainsi que la législation européenne. Ces rapports offrent une vue d'ensemble de l'implémentation des différentes actions du plan BEPS en droit luxembourgeois.

L'OCDE a établi un rapport d'évaluation en 2019 qui permet de dresser un tableau récapitulatif des principaux critères du standard EOIR et de la manière dont le Luxembourg les respecte²⁸⁰.

Tableau 5.8 : Conformité du Luxembourg au standard EOIR sur base des rapports d'évaluation

Élément essentiel	Évaluation du Luxembourg (2019)	Remarques
Disponibilité des informations comptables	Conforme	Les entités luxembourgeoises sont tenues de conserver des registres comptables adéquats, facilitant l'accès aux informations nécessaires.
Disponibilité des informations bancaires	Conforme	Les institutions financières doivent conserver des informations détaillées sur les titulaires de comptes, assurant la traçabilité des transactions.
Disponibilité des informations sur la propriété effective	Largement conforme	Bien que des progrès aient été réalisés, des améliorations sont nécessaires pour garantir l'accès rapide et complet aux informations sur les bénéficiaires effectifs.
Pouvoirs d'accès à l'information	Conforme	Les autorités fiscales disposent de pouvoirs suffisants pour obtenir les informations pertinentes auprès des entités concernées.
Respect des droits et garanties des contribuables	Conforme	Le cadre juridique assure un équilibre entre l'efficacité de l'administration fiscale et la protection des droits des contribuables.
Réseau de conventions d'échange d'information	Conforme	Le Luxembourg a conclu de nombreux accords d'échange de renseignements, facilitant la coopération internationale.
Confidentialité des informations échangées	Conforme	Des mesures strictes sont en place pour garantir la confidentialité des informations échangées avec d'autres juridictions.

²⁸⁰ Rapport d'examen par les pairs, voir l'*executive summary*, p. 13; OCDE, Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales : rapport d'examen par les pairs, Luxembourg 2011 : Phase 1 – Cadre juridique et réglementaire de l'échange de renseignements, Paris, Éditions OCDE, 2011, : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/09/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews-luxembourg-2011_g1q14410/9789264117884-en.pdf (consulté le 12 mars 2025) et OCDE, Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales : Luxembourg 2019 – Deuxième cycle : Rapport d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande, Paris, Éditions OCDE, 2019, disponible sur : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/03/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-luxembourg-2019-second-round_9280a4e2/7ba732bf-en.pdf, p. 19 à 21 (consulté le 12 mars 2025).

Élément essentiel	Évaluation du Luxembourg (2019)	Remarques
Accès et transmission effectifs de l'information	Largement conforme	Des efforts sont nécessaires pour améliorer la rapidité et l'efficacité de la transmission des informations demandées.
Suivi et gestion des demandes	Conforme	Un système efficace est en place pour gérer les demandes d'échange de renseignements.
Respect des délais et qualité des réponses	Largement conforme	Bien que les réponses soient généralement de qualité, des retards occasionnels ont été observés dans certaines transmissions.

Même si le rapport de 2019 indique que le Luxembourg se conforme à un haut niveau au standard EOIR²⁸¹, il formule des recommandations sur la trans-

parence et l'efficacité de l'échange de renseignements fiscaux :

Quelles recommandations d'amélioration à l'égard du Luxembourg dans le rapport de 2019²⁸² ?

La disponibilité des informations sur les bénéficiaires effectifs :

Depuis 2016, le standard EOIR inclut l'obligation de disposer d'informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et entités juridiques. Le Luxembourg satisfait partiellement à cette exigence via son cadre de lutte contre le blanchiment du capital et financement du terrorisme. Toutefois ce cadre ne couvre pas toutes les sociétés par actions et sociétés de personnes luxembourgeoises.

Bien que la loi ait été renforcée en 2018, notamment sur la définition du bénéficiaire effectif, l'OCDE demande au Luxembourg de vérifier que ces règles soient appliquées de manière effective en pratique.

Les garanties procédurales et le droit de recours des contribuables :

En 2014, le Luxembourg supprime la possibilité de recours contre les injonctions de l'administration fiscale lors d'une demande d'échange de renseignements. Cette suppression a été remise en cause par l'arrêt *Berlioz* de la CJUE du 16 mai 2017²⁸³, qui a reconnu un droit de recours limité contre ces injonctions en faveur du détenteur des renseignements. Cette jurisprudence a été précisée par un arrêt de la CJUE du 6 octobre 2020²⁸⁴, dans laquelle elle confirme l'approche *Berlioz* : le détenteur des renseignements (p. ex. la banque) doit bénéficier d'un droit de recours effectif contre l'injonction. En revanche, le contribuable visé par la demande d'échange (qui n'est pas le détenteur direct des informations) ne bénéficie pas d'un droit de recours autonome contre cette décision.

Les juridictions nationales ont l'obligation de contrôler que la demande repose sur la condition de « pertinence vraisemblable » (conformément à la directive 2011/16/UE).²⁸⁵.

*L'OCDE recommande une modification de la législation nationale pour tenir compte de l'arrêt *Berlioz*, tout en assurant l'efficacité de l'échange de renseignements.*

²⁸¹ OCDE, *Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales : Luxembourg 2019 – Deuxième cycle : Rapport d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande*, 2019, Paris, Éditions OCDE, disponible sur : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/03/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-luxembourg-2019-second-round_9280a4e2/7ba732bf-en.pdf, p.16 (consulté le 12 mars 2025).

²⁸² *Ibid.*, p. 15-16.

²⁸³ CJUE, *Berlioz Investment Fund SA c. Directeur de l'administration des contributions directes*, Arrêt du 16 mai 2017, aff. C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373.

²⁸⁴ CJUE, *État luxembourgeois c. B et autres*, Arrêt du 6 octobre 2020, aff. jointes C-245/19 et C-246/19, ECLI:EU:C:2020:795.

²⁸⁵ Notons que de la jurisprudence supplémentaire (CJUE et Cour constitutionnelle) devrait intervenir sur ce sujet.

Les délais de réponse aux demandes d'échange d'informations

Entre 2012 et 2017, le nombre de demandes d'échange de renseignements adressées au Luxembourg augmente de 40 %. Malgré l'augmentation des effectifs et l'optimisation

des ressources, les délais de réponse se sont allongés.

L'OCDE demande au Luxembourg de renforcer les moyens de son administration pour répondre dans les temps (une task force a été mise en place depuis pour améliorer ces délais de réponse).

5.2.4.2 – Les recommandations de l'OCDE sur l'échange d'informations en matière de rulings fiscaux (action 5)

Les scandales fiscaux, dont l'affaire LuxLeaks, ont poussé le Luxembourg à participer à la mise en œuvre des exigences de l'action 5 du plan BEPS relative à l'échange spontané d'informations sur les rulings fiscaux, à travers le § 29a AO.

En 2023, les évaluations rendues par les pairs ont confirmé que le pays respecte pleinement les normes minimales en matière d'échange d'informations, et aucune recommandation d'amélioration n'a été formulée à son égard²⁸⁶.

Elles mettent aussi en évidence que le nombre de rulings tombant dans le périmètre d'examen (donc ponctuellement demandés par les entreprises ou octroyés par l'administration fiscale) est en constante diminution depuis 2016.

Luxembourg has met all aspects of the terms of reference (OECD, 2021^[11]) (ToR) for the calendar year 2023 (year in review), and no recommendations are made.

Luxembourg can legally issue four types of rulings within the scope of the transparency framework.

In practice, Luxembourg issued rulings within the scope of the transparency framework as follows:

Type of ruling	Number of rulings
Past rulings	1 922
Future rulings in the period 1 April 2016 – 31 December 2016	73
Future rulings in the calendar year 2017	18
Future rulings in the calendar year 2018	9
Future rulings in the calendar year 2019	3
Future rulings in the calendar year 2020	0
Future rulings in the calendar year 2021	6
Future rulings in the calendar year 2022	0
Future rulings in the year in review	1

Peer input was received from one jurisdiction in respect of the exchanges of information on rulings received from Luxembourg. The input was positive, noting that information was complete, in a correct format and received in a timely manner.

Figure 5.3 : Extrait de la revue d'évaluation du Luxembourg par les pairs (OCDE, 2024)²⁸⁷.

Le tableau repris du rapport d'évaluation par les pairs met en évidence une diminution progressive de l'utilisation des rulings par les entreprises au Luxembourg.

Ce tableau fait référence à la note de bas de page suivante : OECD (2021), BEPS Action 5 on Harmful Tax Practices - Terms of Reference and Methodology for the Conduct of the Peer Reviews of the Action 5 Transparency Framework, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-5-harmful-tax-practices-peerreview-transparency-framework.pdf>. (consultée le 19 septembre 2025).

²⁸⁶ OECD, *Harmful Tax Practices – 2023 Peer Review Reports on the Exchange of Information on Tax Rulings: Inclusive Framework on BEPS: Action 5*, 2024, Paris, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/efbad00d-en>.

²⁸⁷ OECD, *Harmful Tax Practices – 2023 Peer Review Reports on the Exchange of Information on Tax Rulings: Inclusive Framework on BEPS: Action 5*, 2024, Paris, Éditions OCDE, p. 259, <https://doi.org/10.1787/efbad00d-en>. (consultée le 22 septembre 2025).

5.2.4.3 – L'exigence accrue de transparence fiscale

Bien qu'il ne mentionne pas explicitement les décisions fiscales anticipées ou *rulings*, le rapport de l'OCDE sur la transparence fiscale publié en 2024 comporte plusieurs recommandations qui visent à prévenir les risques historiquement associés à leur utilisation, notamment ceux révélés par l'affaire LuxLeaks. En effet, l'absence de transparence, la difficulté d'identifier les bénéficiaires effectifs et l'insuffisance des échanges d'informations avaient permis à de nombreux groupes multinationaux de bénéficier de *rulings* avantageux sans contrôle effectif ni partage d'information entre États.

Les principales recommandations peuvent être résumées comme suit²⁸⁸ :

- **Le bénéficiaire effectif doit être clarifié ainsi que la mise à jour des informations le concernant.** Cette recommandation répond directement à une critique ancienne des *rulings* luxembourgeois : leur délivrance à des entités sans substance économique réelle, derrière lesquelles les véritables bénéficiaires économiques restaient dissimulés. Une définition précise et appliquée de manière homogène doit permettre de prévenir la délivrance de *rulings* à des structures opaques.
- **Les mécanismes d'échange de renseignements doivent être renforcés :** cela comprend également la révision des conventions fiscales bilatérales et la mise à jour du manuel national. Ces recommandations reflètent les exigences du Forum mondial pour une meilleure coopération entre administrations fiscales. Ces mesures visent à empêcher que les *rulings*, bien qu'encadrés légalement depuis 2014 au Luxembourg, ne restent des outils d'optimisation opaque dans un cadre transfrontalier.
- **Le respect des délais et la qualité des informations échangées doivent être surveillés.** Ces recommandations s'inscrivent dans la continuité des réformes engagées au niveau européen (directive DAC3 sur l'échange automatique des *rulings*) et renforce leur mise en œuvre concrète, en rappelant que les États membres doivent non seulement transmettre l'information, mais également garantir sa fiabilité et sa pertinence.

En ce sens, les recommandations de l'OCDE 2024 s'inscrivent dans un processus de **normalisation in-**

ternationale des pratiques administratives fiscales, visant à empêcher que des décisions telles que les *rulings* ne soient utilisées à des fins de planification fiscale agressive ou de concurrence fiscale dommageable. Le Luxembourg, qui a progressivement intégré ces exigences dans sa législation depuis 2014, reste néanmoins sous surveillance en matière d'effectivité de l'application de ces normes, ce que souligne le rapport.



Résumé des exigences d'amélioration formulées à l'égard du Luxembourg en matière de transparence fiscale (2024)

Clarification des procédures pour les professionnels assujettis

Le Luxembourg doit fournir des instructions claires afin d'aider les professionnels (avocats, notaires, comptables, etc.) à appliquer correctement la définition du « bénéficiaire effectif » dans la pratique. Les autorités luxembourgeoises sont également invitées à préciser les règles concernant la mise à jour des informations sur les bénéficiaires effectifs dans un délai adéquat, afin d'assurer une bonne application de cette norme par les professionnels.

Renforcement des relations d'échange de renseignements

Il est recommandé que le Luxembourg continue d'amender ses conventions fiscales non conformes aux normes internationales, afin de permettre l'échange d'informations bancaires. Le pays est également encouragé à mettre à jour régulièrement son Manuel d'échange de renseignements et à suivre de près l'application des changements apportés, pour assurer une mise en œuvre efficace des normes internationales. Le Luxembourg doit poursuivre ses efforts pour rendre ces relations pleinement conformes aux standards internationaux.

Conclusion d'accords d'échange de renseignements

²⁸⁸ OCDE, *Bénéficiaires effectifs et transparence fiscale – mise en œuvre et défis restants : Rapport de l'OCDE et du Forum mondial à l'intention des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale des pays du G20*, 2024, Paris Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/ccc83f72-fr> ; OCDE, Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales : Luxembourg 2019 (Deuxième cycle) : Rapport d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande, Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, 2020, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a2eb73df-fr>, p. 119-121.

Il est recommandé que le Luxembourg continue de conclure des accords d'échange de renseignements avec tout nouveau partenaire pertinent qui le demanderait, afin de renforcer la coopération internationale en matière de transparence fiscale.

Protection de la confidentialité des informations

Les autorités luxembourgeoises sont invitées à s'assurer que la confidentialité des informations contenues dans les demandes de renseignements est maintenue, en conformité avec les normes internationales d'échange de renseignements.

Suivi de la procédure sur les états d'avancement

Depuis juillet 2018, le Luxembourg a réformé sa procédure sur les états d'avancement et envoie désormais un rapport tous les deux mois. Il est recommandé que le Luxembourg veille à ce que ces états d'avancement soient envoyés le plus près possible du délai de 90 jours, conformément aux normes établies.

Qualité des renseignements collectés

Il est recommandé que l'équipe d'échange de renseignements s'assure de la qualité des renseignements collectés dans tous les cas, afin de garantir l'efficacité de l'échange de renseignements à des fins fiscales.

Le rapport note que le Luxembourg a bien pris en compte ces recommandations et s'engage à les mettre en œuvre.

5.2.4.4 – Résolution des différends fiscaux (action 14)

L'action 14 vise à améliorer l'efficacité des mécanismes de résolution des différends fiscaux. Les rapports d'évaluation indiquent que les structures nécessaires sont en place au Luxembourg. Toutefois, quelques recommandations avaient été formulées lors

de la phase 1 en 2017²⁸⁹ pour accélérer la résolution des différends.

Le rapport issu de la phase 2²⁹⁰ confirme que le Luxembourg a bien mis en œuvre les améliorations demandées. Parmi les mesures prises figurent :

- l'inclusion de la disposition de l'article 25(2) du Modèle de Convention fiscale* de l'OCDE, permettant d'assurer que les procédures amiables se déroulent sans obstacles liés aux délais ;
- l'allocation de ressources supplémentaires à l'autorité compétente pour traiter les affaires MAP (Mutual Agreement Procedure) de manière plus rapide et efficace ;
- la publication de la circulaire L.G.-Conv. D.I. n° 601 du 11 mars 2021²⁹¹, qui précise les modalités de mise en œuvre de la procédure amiable dans le cadre des conventions fiscales bilatérales conclues par le Luxembourg.

5.2.4.5 – La documentation des prix de transfert et la déclaration pays par pays (action 13)

Le rapport de 2024 indique que le pays a mis en place les cadres juridiques nécessaires et est bien conforme au cadre de référence de l'OCDE. En conséquence, aucune recommandation d'amélioration n'est formulée à son égard²⁹².

En résumé, le Luxembourg progresse dans l'alignement de sa législation fiscale avec les standards de l'OCDE relatifs à la fiscalité des multinationales.

Cependant, des améliorations sont encore nécessaires dans certains domaines pour assurer une conformité totale et efficace.

²⁸⁹ OCDE, *Making Dispute Resolution More Effective – MAP Peer Review Report, Luxembourg (Stage 1)*, 2017, disponible sur : https://www.oecd.org/en/publications/2017/12/making-dispute-resolution-more-effective-map-peer-review-report-luxembourg-stage-1_q1g84992.html (consultée le 31 juillet 2025).

²⁹⁰ OCDE, *Making Dispute Resolution More Effective – MAP Peer Review Report, Luxembourg (Stage 2)*, 2020, disponible sur : https://www.oecd.org/en/publications/2020/04/making-dispute-resolution-more-effective-map-peer-review-report-luxembourg-stage-2_e98f7dce.html (consultée le 31 juillet 2025).

²⁹¹ Circulaire du directeur des contributions L.G. – Conv. D.I. n° 601 du 11 mars 2021, disponible sur <https://impotsdirects.public.lu/dam-assets/fr/legislation/legi21/2021-03-11-LG-Conv-DI-60-du-1132021.pdf> (consultée le 25 mai 2025).

²⁹² OECD, *Country-by-Country Reporting – Compilation of 2024 Peer Review Reports: Inclusive Framework on BEPS: Action 13*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, 2024, Paris, <https://doi.org/10.1787/f3d3f36f-en>, p. 152.

5.2.4.6 – Les mesures législatives luxembourgeoises récentes en relation avec la taxation des EMN

L'adoption de la loi du 20 décembre 2024 sur l'imposition minimale et de la loi du 23 janvier 2025 sur le registre des bénéficiaires effectifs illustre l'évolution de la souveraineté fiscale luxembourgeoise vers un exercice de plus en plus encadré par des normes internationales et européennes. Si le Luxembourg conserve la faculté d'adapter certains paramètres techniques, notamment dans la mise en œuvre du dispositif « Pilier 2 » ou dans la gestion des données relatives aux bénéficiaires effectifs, ses choix doivent désormais s'inscrire dans un cadre multilatéral contraignant et sous le contrôle du droit de l'Union.

- Loi du 20 décembre 2024²⁹³ sur l'imposition minimale des entreprises

Les détails techniques et implications de la loi dite « Pilier 2 » pourraient constituer une note de recherche séparée. Pour un résumé simplifié des principales implications de cette loi²⁹⁴, nous renvoyons à la contribution en note de bas de page. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

- Loi du 23 janvier 2025²⁹⁵ sur le registre des bénéficiaires effectifs

La **loi du 23 janvier 2025 sur le registre des bénéficiaires effectifs (RBE)** a été adoptée en réponse directe à un arrêt de la CJUE du 22 novembre 2022²⁹⁶. Dans cette affaire, la Cour décide d'invalidier un article de la directive anti-blanchiment²⁹⁷ en ce qu'il imposait l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés.

La loi en question vise à renforcer la transparence fiscale tout en respectant les droits fondamentaux, à améliorer l'accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs et à garantir une meilleure interconnexion des registres, conformément aux normes internationales établies par l'OCDE.

Les principaux éléments de cette loi

Clarification des obligations d'immatriculation

La loi précise quelles entreprises et entités doivent s'enregistrer. Elle clarifie les informations à fournir et les délais à respecter.

Renforcement de la transparence

Les données inscrites dans les registres doivent être exactes, complètes et à jour. Le gestionnaire du registre se voit attribuer des responsabilités plus claires pour garantir la qualité et la sécurité des informations.

Renforcement des sanctions

En cas de non-respect des obligations (non-inscription ou absence de mise à jour), des sanctions administratives peuvent être infligées.

Protection des données personnelles

Des mesures spécifiques sont prévues pour protéger les données personnelles des personnes physiques figurant dans les registres.

Utilisation à des fins administratives et fiscales

L'accès aux informations est facilité pour les autorités compétentes (administrations fiscales, autorités de contrôle, services de renseignement financier, etc.).

Les données peuvent également servir à des fins statistiques et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Interconnexion avec d'autres bases de données

La loi prévoit une connexion des registres avec d'autres bases de données officielles luxembourgeoises et européennes afin d'améliorer l'efficacité administrative.

Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} février 2025.

²⁹³ Loi du 20 décembre 2024 portant modification de la loi du 22 décembre 2023 relative à l'imposition minimale effective pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure, Mémorial A n° 576 du 23 décembre 2024.

²⁹⁴ J. KAPRIELIAN, « Chroniques fiscales des activités de la Chambre des Députés », *Cahiers de fiscalité luxembourgeoise et européenne*, 2/2024.

²⁹⁵ Loi du 23 janvier 2025 modifiant : 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, Mémorial A 23 janvier 2025, n° A15.

²⁹⁶ CJUE, 22 novembre 2022 WM et Sovim SA c. Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912.

²⁹⁷ Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, JOUE L 156 du 19.6.2018, p. 43–74.

Le Luxembourg entreprend des réformes significatives pour améliorer la transparence fiscale et se conformer aux standards de l'OCDE. Les modifications législatives récentes démontrent l'engagement du pays à renforcer la transparence ainsi qu'à lutter efficacement contre les pratiques fiscales dommageables et l'optimisation fiscale abusive.

Cette souveraineté fiscale « intégrée » repose ainsi moins sur la définition unilatérale de règles que sur la capacité à concilier attractivité économique, conformité aux standards OCDE/G20 et respect des exigences européennes en matière de protection des données et de transparence fiscale.

5.2.5 – Le contrôle juridictionnel de la compatibilité du droit fiscal luxembourgeois avec le droit de l'Union européenne

5.2.5.1 – L'application du droit des aides d'État aux régimes fiscaux préférentiels dans l'Union européenne

L'application du droit européen des aides d'État aux mesures fiscales intervient principalement lorsque ces dernières créent un avantage sélectif au profit de certaines entreprises²⁹⁸.

Après l'adoption du rapport Primarolo par le Conseil ECOFIN, la Commission européenne souligne la « *nécessité d'une action coordonnée au niveau communautaire pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable* »²⁹⁹. Elle élabore alors des lignes directrices concernant l'application des règles du traité relatives aux aides d'État, aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises. Elle s'engage « *à veiller scrupuleusement à la mise en œuvre rigoureuse des règles relatives aux aides en cause* »³⁰⁰.

La Commission européenne établit des critères permettant de qualifier certaines mesures fiscales comme des aides d'État au sens de l'article 87 du

traité CE (actuel article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'UE).

LA QUALIFICATION D'AIDE D'ÉTAT AU SENS DU DROIT DE L'UE

Pour qu'une mesure fiscale soit qualifiée d'« aide d'État », elle doit remplir quatre conditions cumulatives³⁰¹ :

Procurer un avantage économique : La mesure procure un avantage sélectif à certaines entreprises en réduisant leur charge fiscale par rapport au régime normal, par exemple via des exonérations, crédits d'impôt, ou amortissements accélérés ;

Être d'origine étatique : L'avantage est accordé par l'État ou au moyen de ressources d'État, incluant les pertes de recettes fiscales* résultant de la mesure ;

Avoir un effet sur la concurrence et les échanges : La mesure affecte la concurrence et les échanges entre États membres en favorisant certaines entreprises ;

Être sélective : La mesure favorise certaines entreprises ou productions spécifiques, introduisant une différenciation injustifiée par rapport au régime fiscal général.

LA JUSTIFICATION DES AIDES D'ÉTAT

Cependant, une mesure, considérée *a priori* comme « sélective », peut se révéler ne pas l'être en réalité, à partir du moment où « la nature ou l'économie générale du système la justifie »³⁰². Une mesure peut être justifiée, par exemple, par la nécessité de combattre la fraude ou l'évasion fiscale, celle d'éviter une double imposition ou même dans un objectif d'optimisation du recouvrement des créances fiscales.

Si un État membre décide ainsi d'introduire un régime fiscal particulier pour une EMN, par exemple, il doit

²⁹⁸ N. BURKHALTER-MARTINEZ, *op. cit.*, p. 225.

²⁹⁹ COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission concernant l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, JO C 384 du 10.12.1998, p. 3-9.

³⁰⁰ *Ibid.*, paragraphe 1.

³⁰¹ *Ibid.*, paragraphes 8 à 12.

³⁰² COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. JO C 262 19.07.2016, p. 1, disponible sur : [Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) TABLE DES MATIÈRES, paragraphe 136 et suivants.

démontrer que ce dernier est « **effectivement** justifié par la nature et l'économie du système en cause »³⁰³.

L'analyse du critère de sélectivité est importante dans le sens où elle permet de vérifier si la mesure en question s'inscrit dans une logique : celle du système (national) d'imposition qui la prévoit³⁰⁴. Les justifications³⁰⁵ doivent également respecter le principe de proportionnalité et « *ne pas excéder les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, en ce sens que celui-ci ne pourrait pas être atteint par des mesures de moindre ampleur* »³⁰⁶.

Plusieurs exemples d'affaires relatives à la taxation des EMN au Luxembourg ont été portées devant le Tribunal de l'Union européenne (« le Tribunal ») et la CJUE.

5.2.5.2 – Affaire Fiat Chrysler Finance Europe : encadrement des rulings et contrôle du caractère sélectif d'une mesure nationale

L'affaire concerne un ruling (rescrit) accordé par le Luxembourg à la société FIAT Chrysler Finance Europe (« FFT »), une entité du groupe FIAT. Ce rescrit fixait une **méthode de calcul des bénéficiaires impossibles** qui, selon la Commission européenne, aboutissait à une **sous-évaluation artificielle des impôts** dus au Luxembourg. En 2015³⁰⁷, la Commission considère que le ruling constitue une **aide d'État illégale** car il procure à FFT un **avantage fiscal sélectif**. Elle ordonne donc au Luxembourg de récupérer les montants d'impôts non perçus.

En 2019, le Tribunal de l'Union européenne confirme l'analyse de la Commission³⁰⁸, **mais en 2022, la CJUE annule cette décision, sans examiner le fond du ruling, en raison d'une erreur juridique dans le raisonnement de la Commission**³⁰⁹.

POURQUOI ?

Pour déterminer si une mesure fiscale est sélective (et donc une aide d'État potentielle), il faut d'abord identifier le cadre fiscal normal dans le pays³¹⁰.



La Commission s'est appuyée sur une version « internationale » du principe de pleine concurrence, inspirée des lignes directrices de l'OCDE, sans vérifier si cette définition correspondait exactement à celle prévue par le droit fiscal luxembourgeois (notamment l'article 164(3) L.I.R. et la circulaire n° 164/2). La Commission n'examine donc pas, si « en prenant comme système de référence le régime interne luxembourgeois, [le ruling] aurait été déclaré compatible avec le marché intérieur »³¹¹.

Pour la CJUE, ce décalage suffit à invalider l'analyse de la Commission, car le « bon » cadre de référence est toujours celui défini par le droit national.



La CJUE rappelle toutefois que même dans les domaines non harmonisés comme la fiscalité des entreprises, les États membres sont tenus d'exercer leur compétence dans le respect du droit de l'Union en matière d'aides d'État et doivent par conséquent s'abstenir de prendre des mesures susceptibles de constituer des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur³¹².

5.2.5.3 – Affaire Amazon : divergence d'interprétation entre le droit fiscal luxembourgeois et les lignes directrices de l'OCDE

LE CONTEXTE

En 2003, puis à nouveau en 2011, Amazon obtient du Luxembourg un ruling fiscal qui valide une méthode

³⁰³ *Ibid.*, paragraphe 141 de la communication précitée.

³⁰⁴ N. BURKHALTER-MARTINEZ, *op. cit.*, p. 227.

³⁰⁵ Sur les justifications, voir les paragraphes 156 et suivants de la Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » précitée.

³⁰⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *op. cit.*, paragraphe 140.

³⁰⁷ COMMISSION EUROPEENNE, Décision (UE) 2016/2326 du 21 octobre 2015 relative à l'aide d'État SA.38375 (2014/C) (ex 2014/NN) mise à exécution par le Luxembourg en faveur de Fiat, JOUE L 351 du 24.12.2016, p. 1.

³⁰⁸ TRIBUNAL DE L'UNION EUROPEENNE, 24 septembre 2019, Luxembourg et Fiat Chrysler Finance Europe/Commission, aff. T-755/15 et T-759/15, ECLI:EU:T:2019:670.

³⁰⁹ Pourvoi contre l'arrêt du Tribunal, CJUE, 8 novembre 2022, Commission c. Fiat Chrysler Finance Europe, aff. C-885/19 P, ECLI:EU:C:2022:859.

³¹⁰ Nous renvoyons au paragraphe 5.3.5.1. de cette étude.

³¹¹ E. SALEMME, « Aides d'État et ruling fiscal : la nouvelle approche de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire Fiat », *Cahiers de fiscalité luxembourgeoise et européenne*, 2023/1, p. 159 et suivantes.

³¹² CJUE, 8 novembre 2022, Commission c. Fiat Chrysler Finance Europe, paragraphes 120 et 121 de l'arrêt.

de fixation des prix de transfert entre deux sociétés luxembourgeoises du groupe : LuxOpCo : une société à responsabilité limitée luxembourgeoise, exploitant les activités commerciales d'Amazon en Europe et LuxSCS : une société en commandite simple luxembourgeoise, détenant les droits de propriété intellectuelle et les concédant sous licence à LuxOpCo. Ce schéma permet à LuxOpCo de transférer presque tous ses bénéfices à LuxSCS, où ils sont faiblement imposés.

La Commission européenne estime que ce ruling constitue une aide d'État illégale, conférant un avantage fiscal sélectif à Amazon³¹³.

LE RAISONNEMENT JURIDIQUE DU TRIBUNAL ET DE LA CJUE

En 2021, le Tribunal de l'UE annule la décision de la Commission, en s'appuyant sur le raisonnement déjà développé dans FFT : la Commission a défini un cadre fiscal de référence incorrect et **n'a pas vérifié si le principe de pleine concurrence correspondait à celui inscrit dans le droit fiscal luxembourgeois**³¹⁴.

En 2023, la CJUE confirme cette annulation³¹⁵. Les paragraphes suivants dans sa décision peuvent être mis en évidence :

- La qualification d'avantage fiscal dépend de la **définition correcte du régime fiscal « normal », applicable dans l'État membre concerné**. Rien n'empêchait la Commission d'effectuer cette analyse au regard du principe de pleine concurrence, dès lors qu'elle s'était au préalable assuré que « ce principe était incorporé dans le droit fiscal national concerné [...] et qu'il y était fait référence expressément »³¹⁶.
- De la même manière, les lignes directrices de l'OCDE « (...) [ne] revêtent une importance pratique [pour l'État membre concerné], que pour autant que [son droit fiscal] y fit explicitement référence »³¹⁷.

La Commission **aurait dû vérifier au préalable que le droit fiscal luxembourgeois faisait bien référence à ces principes** avant de les appliquer. **Ne l'ayant pas fait, son analyse juridique est jugée invalide.**

5.2.5.4 – Le cas de McDonalds : la double non-imposition due à un conflit de règles fiscales

LE CONTEXTE

L'affaire McDonald's Europe concerne des rulings conclus en 2009 entre les autorités luxembourgeoises et McDonald's Europe Franchising SARL, une filiale luxembourgeoise du groupe américain. Ces rulings prévoient une méthode de fixation des prix de transfert et permettent en définitive la non-imposition des redevances de franchise reçues par la filiale luxembourgeoise au Luxembourg dans la mesure où elles auraient dû être imposables aux États-Unis.

En pratique, cependant, les rulings mènent à une situation dans laquelle les revenus ne sont ni imposés au Luxembourg (en vertu de l'exonération prévue par la Convention fiscale Luxembourg-USA), ni aux États-Unis (car non-perçus comme provenant d'une présence imposable au regard du droit américain). Il en résulte de fait une situation de double non-imposition.

La Commission procède à une enquête approfondie en évaluant le droit fiscal luxembourgeois et la convention fiscale bilatérale (Luxembourg/États-Unis).

Aux termes de son enquête, la Commission conclut que³¹⁸ :

- le traitement fiscal accordé à McDonald's est conforme au droit fiscal national et à la convention fiscale.
- le Luxembourg a appliqué les dispositions de la convention (article sur la double résidence et exonération des revenus imposables aux États-Unis).

³¹³ COMMISSION EUROPEENNE, Décision (UE) 2018/859 du 4 octobre 2017 relative à l'aide d'État SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) mise à exécution par le Luxembourg en faveur d'Amazon, JOUE L 153 du 19 juin 2018, p. 1.

³¹⁴ TRIBUNAL DE L'UNION EUROPEENNE, 12 mai 2021, Amazon EU Sàrl et Amazon.com, Inc. c. Commission européenne, affaires jointes T-816/17 et T-318/18, ECLI:EU:T:2021:252.

³¹⁵ CJUE, 14 déc. 2023, Commission c. Amazon.com e.a. (aff. C-457/21 P), confirmant TUE, 12 mai 2021, aff. jointes T-816/17 et T-318/18, ECLI:EU:T:2021:252.

³¹⁶ Paragraphe 42 de l'arrêt précité.

³¹⁷ Paragraphe 47 de l'arrêt précité.

³¹⁸ COMMISSION EUROPEENNE, Décision (UE) C (2018) 5622 final du 19 septembre 2018 relative à l'aide d'État SA.38945 – Luxembourg – Prétendue aide d'État accordée à McDonald's, JO C 369 du 12.10.2018, p. 1.

- ce traitement aurait été applicable à toute entreprise dans une situation similaire (donc aucun avantage sélectif).

Même si aucune illégalité n'est constatée, l'affaire provoque une réaction politique. La commissaire européenne à la concurrence, Margrethe Vestager, déclare : « *Bien que nous n'ayons pas constaté d'aide d'État, nous ne pouvons pas tolérer que les règles permettent une double non-imposition de revenus importants* ».

Le Gouvernement luxembourgeois réagit en adoptant la loi du 23 décembre 2016³¹⁹, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Cette loi renforce les critères d'identification d'un établissement stable, exigeant désormais des preuves concrètes d'imposition effective dans le pays tiers pour bénéficier de l'exonération des revenus au Luxembourg.

5.2.5.5 – Affaire Engie : articulation entre droit fiscal luxembourgeois et règles européennes en matière d'aides d'État

L'affaire Engie³²⁰ concerne une procédure en matière d'aides fiscales, initiée par la Commission européenne contre le Luxembourg. Elle s'inscrit dans la lignée des affaires FFT et Amazon, précédemment citées.

En 2008 et 2010, le Luxembourg accorde des rulings à deux sociétés du groupe Engie (Engie LNG Supply et Engie Treasury Management). Ces décisions valident des montages fiscaux permettant l'exonération de certains revenus reçus par la société mère luxembourgeoise.

En 2018, la Commission conclut que ces rulings constituent une aide d'État illégale, car ils accorderaient à Engie un avantage sélectif par rapport à d'autres entreprises.

En 2021, le Tribunal de l'UE confirme la décision de la Commission, mais en 2023, la CJUE annule la décision de la Commission, estimant qu'elle a de nouveau incorrectement défini le cadre de référence pour évaluer le caractère sélectif des mesures fiscales accordées à Engie. Elle n'effectue pas d'analyse de fond au regard de la décision anticipative octroyée par le Luxembourg aux sociétés luxembourgeoises.

Comme le souligne E. Salemme, « *rien n'empêche la Commission, dans l'avenir, d'adopter des nouvelles décisions concernant les décisions fiscales anticipatives octroyées par l'État luxembourgeois afin d'analyser si, dans le cadre du système de référence établi en vertu des indications données par la Cour, celle-ci sont compatibles avec l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. En effet, la charge de prouver que la mesure litigieuse confère un avantage sélectif à ses bénéficiaires incombe à la Commission seule et ni le Tribunal, ni la Cour ne peuvent suppléer à la charge de la preuve revenant à la Commission* ».

L'examen des contentieux fiscaux devant la CJUE confirme que la souveraineté fiscale des États membres, et du Luxembourg en particulier, tend vers un modèle d'autonomie encadrée, dans lequel la liberté de définir une politique fiscale nationale subsiste mais est strictement conditionnée par le respect des normes européennes et internationales.

Cette dynamique conduit progressivement à une forme d'harmonisation jurisprudentielle qui réduit les écarts possibles entre systèmes fiscaux et influence directement les stratégies de compétitivité fiscale.

³¹⁹ Loi du 23 décembre 2016 portant modification de l'article 159 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, Mémorial A n° 287 du 28 décembre 2016, p. 5708.

³²⁰ CJUE, 5 décembre 2023, Luxembourg/Commission et C-454/21 P, Engie Global LNG Holding e.a./Commission, C-451/21 P et C-454/21 P.

5.2.6 – Transposition de l’ATAD 1 au Luxembourg : marge d’interprétation et contentieux en cours

L’exemple de la transposition luxembourgeoise de la Directive (UE) 2016/1164³²¹, dite ATAD 1, illustre comment l’exercice de la souveraineté fiscale peut conduire à une transposition extensive du cadre euro-

péen, tout en demeurant limité par le contrôle de l’Union, renforçant ainsi la tendance vers une « souveraineté fiscale encadrée ».

Tableau 5.9 : Différences entre les entités listées dans la Directive ATAD et le projet de loi luxembourgeois n° 7318

	Entité de titrisation au Luxembourg	Entité financière selon l’ATAD
Activité principale	Acquisition et transformation d’actifs	Services financiers (banques, assurances ...)
Réglementation spécifique	Règlement UE 2017/2402	Réglementation prudentielle (CRR, Solvabilité II, etc.)
Inclusion dans l’ATAD	Non mentionnée	Oui mais limitativement listée
Exemption à la limitation d’intérêts	Non permise par ATAD	Autorisée si dans la liste

La directive ATAD 1 prévoit une liste des entités financières³²² pouvant bénéficier **de l’exemption à la règle de limitation de la déductibilité des intérêts**.

Dans sa loi de transposition, le Luxembourg a élargi l’interprétation du texte européen en y intégrant également les entités de titrisation (qui ne figurent pas dans la liste de la directive comme des entreprises financières). L’article 168bis paragraphe 7 sous j) du projet de loi n° 7318³²³ ajoute ainsi les entités de titrisation comme tombant dans le champ d’application des entités concernées.

Cette inclusion, motivée par le rôle stratégique des véhicules de titrisation pour la place financière luxembourgeoise, permettait de limiter l’impact de la règle de limitation des déductions d’intérêts sur leur fonctionnement. Toutefois, en élargissant ainsi le champ

des exemptions au-delà de ce que prévoit la directive, le Luxembourg s’expose à un contentieux.

La Commission européenne a d’ailleurs introduit un recours en manquement³²⁴ contre le Luxembourg³²⁵ devant la CJUE³²⁶, estimant que cette transposition méconnaît le caractère exhaustif de la liste prévue par l’ATAD 1 et est par conséquent incorrecte.

Le choix de la formulation de la loi de transposition luxembourgeoise illustre une tension permanente entre la volonté de protéger certains secteurs-clés de l’économie nationale et l’obligation de transposer fidèlement le droit de l’Union.

À ce jour, la CJUE n’a pas encore fixé de date d’audience pour cette affaire. Les procédures devant la CJUE peuvent prendre plusieurs mois, voire plus d’un an, avant qu’une audience ne soit programmée et

³²¹ Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles contre les pratiques d’évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, JO L 193 du 19.7.2016, p. 1-14.

³²² Voir article 2, paragraphe 5 de la directive précitée.

³²³ Projet de loi n° 7318 portant mise en œuvre de la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles contre les pratiques d’évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, déposé le 20 juin 2018, Chambre des Députés, doc. parl. 7318, disponible sur : https://wdocs-pub.chd.lu/docs/compilation/docpa/pdf/7318_Dossier_Complet.pdf (consultée le 31 juillet 2025).

³²⁴ Le Luxembourg a manqué à ses obligations en vertu du droit de l’Union européenne (articles 258 et 260 du Traité sur le fonctionnement de l’UE)..

³²⁵ Voir C72024/2291, recours introduit le 20 février 2024, Commission européenne / Grand-Duché de Luxembourg, C-138/24, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2291/oj>, disponible sur : [C_202402291FR.000101.fmx.xml](https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2291/oj) (consultée le 22 septembre 2025).

³²⁶ CJUE, Commission européenne / Grand-Duché de Luxembourg, affaire C-138/24 (les dates d’audience ou de conclusions ne sont pas connues en date de publication de notre étude scientifique).

qu'un arrêt ne soit rendu. Il est donc probable que l'affaire soit jugée fin 2025, voire début 2026.

ET APRÈS ?

Dans le cas où la CJUE donnerait raison à la Commission, le Luxembourg pourrait se voir contraint de modifier sa législation afin de respecter la liste des entités inscrites dans la directive.

En cas de non-conformité persistante, des sanctions financières pourraient être imposées, incluant une somme forfaitaire et une astreinte journalière, conformément à l'article 260, paragraphe 3, du TFUE.

Bien que la fiscalité directe demeure une compétence nationale, son exercice est désormais étroitement encadré par le droit de l'Union. Les décisions de la CJUE rendues dans les affaires *Fiat* ou *Amazon* illustrent une tendance vers une « souveraineté fiscale encadrée », où toute mesure nationale doit être compatible avec les règles relatives aux aides d'État et s'inscrire dans la logique et l'économie générale du système fiscal. Ce contrôle juridictionnel, renforcé par la primauté du droit de l'Union dans l'ordre juridique luxembourgeois, contribue à une harmonisation jurisprudentielle *de facto* des régimes fiscaux au sein de l'UE, réduisant les marges de manœuvre pour des politiques fiscales agressives et incitant le Luxembourg à repositionner sa compétitivité sur des leviers conformes aux standards européens et internationaux.

5.3 – Conclusion

L'architecture fiscale, fondée sur des exonérations ciblées, des véhicules spécialisés (holdings de 1929, SOPARFI, fonds, etc.) et un cadre juridique stable, a favorisé l'implantation de groupes multinationaux et de centres de coordination, consolidant la position du Luxembourg comme plateforme majeure d'investissements et de financement transfrontaliers. Ce modèle a contribué à faire du Luxembourg l'un des premiers pays d'accueil d'IDE rapporté à sa population, position confirmée encore en 2024.

Cette architecture fiscale a également exposé le pays à une attention accrue des instances européennes et internationales.

La pratique des rulings, historiquement marquée par une coopération étroite entre l'administration fiscale et les contribuables, a suscité des critiques quant à son manque de transparence et à ses effets potentiels sur la concurrence fiscale. La formalisation de la procédure de demande avec l'introduction du § 29a AO illustre l'adaptation progressive du Luxembourg aux standards de légalité et de gouvernance fiscale, exigés par ses partenaires.

Cependant, cette attractivité fiscale demeure indissociable d'une exposition aux mécanismes de contrôle et d'harmonisation impulsés par l'Union européenne. Les contentieux en matière d'aides d'État révèlent que la souveraineté fiscale luxembourgeoise s'exerce au-

jourd'hui dans un cadre d'« autonomie encadrée » : toute mesure fiscale nationale doit être conforme aux règles européennes et compatible avec l'économie générale du système fiscal.

Cette tendance dans la jurisprudence, conjuguée aux exigences internationales de transparence et de lutte contre l'érosion de la base d'imposition, réduit l'espace pour des politiques fiscales agressives et incite le Luxembourg à réorienter sa compétitivité vers d'autres leviers : sécurité juridique, qualité du cadre réglementaire, spécialisation dans les services à haute valeur ajoutée, et alignement sur les standards OCDE et européen.

L'harmonisation complète de la fiscalité : une solution soutenable face à la concurrence fiscale entre États ?

La perspective d'une harmonisation fiscale totale au sein de l'Union européenne, souvent évoquée dans le cadre d'une « Europe politique », vise principalement à atténuer les effets néfastes de la concurrence fiscale entre États membres, en rapprochant les bases d'imposition et en réduisant les incitations au *forum shopping*. Théoriquement, un tel cadre pourrait neutraliser les pratiques fiscales agressives au sein du marché unique.

Cependant, plusieurs objections, relevées par la doctrine³²⁷ et les institutions européennes, tempèrent cette vision :

La fiscalité demeure une prérogative nationale majeure. Même avec une intégration renforcée, les États hésitent à céder leur capacité à moduler taux, assiettes et incitations fiscales. L'échec du « Code de conduite » à la fin des années 1990, un instrument volontaire non accompagné de sanctions, en témoigne.

Une harmonisation interne à l'UE ne suffirait pas à contenir le risque de déplacements d'activités ou de profits vers des juridictions extérieures, y compris hors UE. Les régimes fiscaux attractifs proposés par des États tiers, qu'ils soient ou non qualifiés de « paradis fiscaux », continueraient d'exercer une pression sur les choix fiscaux européens.

Une lutte efficace contre la concurrence fiscale exige un alignement avec les règles multilatérales (OCDE, G20). L'initiative du Pilier 2, qui vise à instaurer une imposition minimale globale, illustre cette interdépendance entre régulation européenne et standards internationaux, tout en mettant en évidence les difficultés à imposer uniformément des règles fiscales à l'échelle mondiale, certains États estimant ne pas être juridiquement liés par ce dispositif³²⁸.

En conclusion, une harmonisation fiscale européenne ne saurait constituer une réponse complète en l'état. Sa viabilité dépendrait d'une renonciation volontaire des États à une part importante de leur souveraineté fiscale, de l'articulation avec les normes internationales et de la capacité de l'UE à contrer les pressions concurrentielles extérieures.

³²⁷ C. E. A. IV LINCOLN, « Harmonizing Fiscal Federalism: A Study Of European Union Supranational Law And American Constitutional Law », *Oxford Journal of Legal Studies*, 2025, disponible sur : [Harmonizing Fiscal Federalism: A Study Of European Union Supranational Law And American Constitutional Law by Charles Edward Andrew Lincoln IV : SSRN](#) (consultée le 14 août 2025).

³²⁸ Voir, par exemple, U.S. Department of the Treasury, *U.S. Position on the OECD/G20 Inclusive Framework's Global Minimum Tax (Pillar Two)*, Policy Statement, disponible sur : [G7 Statement on Global Minimum Tax | U.S. Department of the Treasury](#) (consultée le 14 août 2025).

6 – Au-delà de la fiscalité : l'approche multidimensionnelle de la compétitivité luxembourgeoise

DR JULIE KAPRIELIAN

Si, historiquement, la fiscalité a constitué un élément central de l'attractivité économique du Luxembourg, l'évolution des analyses internationales et nationales, notamment celles des institutions européennes et de l'Observatoire de la compétitivité montre que la compétitivité économique ne saurait être limitée à un seul facteur.

Les classements repris dans cette partie soulignent une approche multidimensionnelle intégrant, aux côtés des paramètres fiscaux, des indicateurs relatifs à la stabilité macroéconomique, à l'efficacité institution-

nelle, à l'innovation, à la qualité des infrastructures, à la cohésion sociale et à la durabilité environnementale.

C'est dans ce contexte élargi que doit s'inscrire l'évaluation de la performance économique du Luxembourg : en analysant les interactions entre ces leviers, et en tenant compte des contraintes structurelles propres à un petit État ouvert, la fiscalité apparaît non pas comme le pivot unique, mais comme l'un des éléments d'un ensemble plus vaste et interdépendant de déterminants de la compétitivité.

6.1 – Définir la compétitivité luxembourgeoise par un ensemble de thématiques incluant la politique fiscale

Déjà en 2004, le rapport Fontagné mettait en évidence que la compétitivité du Luxembourg ne pouvait être appréhendée à travers un seul indicateur, mais être évaluée au regard d'un **ensemble de thématiques interdépendantes**³²⁹, notamment : les performances macroéconomiques, l'emploi, la productivité et le coût du travail, le fonctionnement des marchés, son cadre institutionnel et réglementaire, l'entrepreneuriat, l'éducation et formation, l'économie de la connaissance, ainsi que la cohésion sociale.

Chacune de ces thématiques se mesurait par des indicateurs spécifiques³³⁰. Ainsi, **pour évaluer le cadre institutionnel et réglementaire** par exemple, sont notamment pris en compte l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'indice de respect de la loi ou encore l'indice de qualité de la réglementation.



La politique de taxation des entreprises multinationales constitue donc bien un élément d'évaluation, **mais d'autres facteurs sont également considérés**, les décisions d'implantation au Luxembourg reposant sur un faisceau d'éléments complémentaires.

L'Observatoire de la compétitivité a repris cette logique pour l'élaboration de son tableau de bord national de la compétitivité (« TBCO »)³³¹.

Cet organisme indépendant, créé en 2003 au sein du ministère de l'Économie, s'occupe de l'analyse de la compétitivité luxembourgeoise à l'échelle internationale. Il fournit ainsi des informations et des analyses détaillées sur les facteurs qui peuvent influencer la compétitivité du Luxembourg. À cet effet, **il calcule un**

³²⁹ L. FONTAGNE, *op. cit.*, p. 102 à 104.

³³⁰ L. FONTAGNE, *op. cit.*, p. 35 ; p. 104 et suivantes.

³³¹ ODC, *Tableau de bord national de la compétitivité* : instrument organisé autour des dimensions Économie, Social et Environnement, avec indicateur composite et comparaison à la moyenne, disponible sur : <https://odc.gouvernement.lu/fr/statistiques.html>.

indicateur synthétique basé sur des indicateurs nationaux et internationaux. Ils permettent d'établir un tableau de bord de la compétitivité.

Le TBCO synthétise ainsi des données nationales et internationales, structurées autour de trois grands piliers³³² :

- **la performance économique** : croissance du PIB, productivité, commerce extérieur, stabilité macroéconomique ;
- **des facteurs structurels d'attractivité** : éducation et compétences, innovation et recherche, digitalisation, infrastructures, environnement des affaires, stabilité institutionnelle ;

- **la cohésion sociale et la durabilité** : emploi et inclusion, protection sociale, environnement, qualité de vie.

Le TBCO est mis à jour annuellement par l'ODC et **offre une vision structurée des principaux leviers d'attractivité du Luxembourg.**

Le tableau ci-dessous illustre comment l'ODC évalue la compétitivité luxembourgeoise, à travers trois grands piliers, eux-mêmes subdivisés en thématiques.

Chacune des thématiques est alors développée sur base de plusieurs indicateurs comme ci-dessous :

Pilier	Performance économique	Facteurs d'attractivité structurels	Cohésion sociale et durabilité
Thématiques	croissance du PIB, productivité, commerce extérieur, stabilité macroéconomique.	éducation et compétences, innovation et recherche, digitalisation, infrastructures, environnement des affaires, stabilité institutionnelle.	emploi et inclusion, protection sociale, environnement, qualité de vie.
Exemples d'indicateurs	Revenu national brut par habitant, taux de croissance du PIB réel, taux de chômage, taux d'inflation, etc.	Dépenses annuelles par élève/étudiant au titre des établissements d'enseignements publics, part des ressources humaines en science et technologie en % de l'emploi total, jeunes ayant prématurément quitté l'école, etc.	Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, espérance de vie à la naissance, écart des rémunérations entre hommes et femmes, total des émissions de gaz à effet de serre, déchets municipaux collectés, etc.

Tableau 6.1 : les différents piliers de la compétitivité luxembourgeoise selon l'ODC et les indicateurs associés

Le TBCO de l'ODC s'inscrit dans le prolongement des travaux européens initiés après le Conseil européen de Lisbonne (2000), qui avait conduit Eurostat à identifier un **ensemble d'indicateurs structurels communs aux États membres, couvrant le contexte économique général**, l'emploi, l'innovation et la recherche, la réforme économique, la cohésion sociale et l'environnement³³³. Par ailleurs, la Lettre de l'ODC n° 16 met en exergue **l'importance croissante de la digitalisation, de l'innovation et du capital humain,**

comme déterminants essentiels de la compétitivité nationale et de son attractivité internationale³³⁴.

Ajoutons que **l'ODC suit également le positionnement du pays dans divers benchmarks internationaux**, tel que le classement IMD, qui évaluent la capacité des États à offrir un environnement concurrentiel favorable aux entreprises, en intégrant des critères relatifs à l'efficacité des pouvoirs publics, aux infrastructures et à la stabilité économique.

³³² Observatoire de la compétitivité (ODC), *Bilan Compétitivité et Résilience 2021*, ministère de l'Économie, 2021, p. 8-12, disponible sur : <https://odc.gouvernement.lu/fr/publications/rapport-etude-analyse/perspectives-politique-economique/ppe-037.html>, voir aussi : Conseil économique et social, Le système d'indicateurs national, 2016, disponible sur : <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/politique-generale/avis-8716-.pdf> (consulté le 31 juillet 2025).

³³³ EUROSTAT, Indicateurs structurels, 2002, disponible sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5855029/IND-STRUCT-FR.PDF.pdf/d1fc3561-c5b8-4e3e-8682-aea39c8ca0fd?t=1414780399000> (consulté le 12 août 2025), voir également https://strategie.archives-spm.fr/cas/system/files/lisbonne-cas-frs-27sept-final_0.pdf. (consulté le 12 août 2025).

³³⁴ Observatoire de la compétitivité, Lettre de l'Observatoire n° 16 : le Luxembourg dans les benchmarks internationaux, mars 2023, disponible sur : <https://odc.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-etude-analyse/lettre-de-l-observatoire-de-la-competitivite/lettre-odc-16/odc-lettre-16-benchmarks-2023-03.pdf> (consulté le 31 juillet 2025).

L'approche multidimensionnelle, inspirée des indicateurs structurels définis au niveau européen à la suite du Conseil de Lisbonne³³⁵, confirme que la compétitivité ne peut être appréhendée qu'à travers un faisceau de facteurs, allant de la stabilité macroéconomique à la qualité des infrastructures, de l'innovation à la cohésion sociale, dans lequel la fiscalité, qu'elle vise les entreprises multinationales, les ménages ou la consommation, s'inscrit comme un indicateur parmi d'autres, à analyser en interaction avec l'ensemble du cadre institutionnel et réglementaire³³⁶.

6.2 – La spécificité d'un petit pays ouvert : l'adaptation permanente du Luxembourg aux pressions extérieures

L'analyse des indicateurs structurels et multidimensionnels de la compétitivité (cf. 6.1) doit être replacée dans le **contexte particulier d'un « petit pays ouvert »**, tel que le Luxembourg. Cette configuration implique une dépendance structurelle vis-à-vis de l'extérieur, et donc une capacité constante d'adaptation aux évolutions économiques, réglementaires et géopolitiques internationales³³⁷ :

« Les petites économies ouvertes, comme le Luxembourg, n'ont souvent pas d'autre choix que d'entrer en concurrence pour attirer des projets d'investissements internationaux afin d'assurer leur développement économique. De plus, une majeure partie de leur tissu d'entreprises (dominé par les PME) est généralement tourné vers l'exportation. Les politiques de compétitivité d'une petite économie ouverte doivent donc davantage s'appuyer sur une politique d'offre que sur une politique de demande ».

La comparaison avec de grands États, tels que la France ou l'Allemagne a donc ses limites : ces derniers disposent d'économies d'échelle dans la produc-

tion de biens publics, réduisant les coûts par habitant, et bénéficient d'un vaste marché intérieur réduisant les coûts liés aux échanges, y compris pour les actifs financiers. À l'inverse, le Luxembourg supporte intrinsèquement des coûts de transaction plus élevés dès qu'il s'agit de franchir une frontière, même en l'absence de contrôle³³⁸ :

« There are economies of scale in the production of public goods, and as a result, the per capita cost of many public goods is lower in larger states when compared to smaller ones. This is mainly due to the problem of overhead costs indivisibility, as such costs do not decrease in proportion to population size »³³⁹.

Cette idée concerne aussi bien le commerce de biens que celui d'actifs financiers³⁴⁰.

Cette ouverture structurelle rend également le pays plus vulnérable aux chocs extérieurs, qu'ils soient financiers, économiques ou liés à l'évolution de la ré-

³³⁵ CONSEIL EUROPÉEN, Conclusions de la Présidence, 23 et 24 mars 2000, disponible sur : [Conseil européen Lisbonne 24.03.2000: Conclusions de la Présidence](#) (consulté le 17 septembre 2025).

³³⁶ *Ibid.*, p.42.

³³⁷ ODC, « Perspectives de politique économique, Bilan compétitivité 2006 : en route vers Lisbonne », *op. cit.*, p. 7.

³³⁸ S. ALLEGREZZA, *The economy of Luxembourg in: Small States and the European Union Economic perspectives*, 2016, p. 138.

³³⁹ Il existe des économies d'échelle dans la production des biens publics, si bien que le coût par habitant de nombreux biens publics est plus faible dans les grands États que dans les petits. Cela s'explique principalement par l'indivisibilité des coûts fixes, lesquels ne diminuent pas proportionnellement à la taille de la population (traduction des auteurs de l'étude scientifique).

³⁴⁰ A. ALESINA, E. SPOLAORE, R. WACZIARG, *Trade, growth and the size of countries, Handbook of Economic Growth*, Volume 1B, sous la direction de P. Aghion et S. N. Durlauf, 2005, chapitre 23, p. 1500-1522, p. 1504 : « a vast literature has convincingly shown that even in the absence of explicit trade policy barriers, crossing borders is indeed costly so that economic interactions within a country are much easier and denser than across borders. This is true both for trade in goods and financial assets ».

glementation internationale³⁴¹. Dans son avis de 2016, le Comité économique et social décrivait le pays comme un « *territoire très exigu avec un marché domestique des biens et services de taille restreinte et un marché du travail et une économie largement ouverte sur l'étranger et dominés par le secteur des services, notamment financiers* »³⁴².

Cette analyse rejoint celle formulée dès 2006 par l'Observatoire de la compétitivité : le Luxembourg ne dispose « *ni d'un vaste marché intérieur qui à lui seul constituerait un puissant aimant pour les activités de toute nature, ni d'une offre de ressources suffisamment large pour assurer à elle seule les ajustements nécessaires des activités aux nouvelles conditions de la concurrence internationale* »³⁴³.

Dans ce contexte, la compétitivité luxembourgeoise repose sur sa capacité à produire efficacement, en se

spécialisant dans un nombre limité d'activités à forte valeur ajoutée et en maintenant une ouverture soutenue aux flux de biens, de capitaux et de main-d'œuvre. Cela suppose un cadre réglementaire souple et adapté à la fluidité des échanges, qui s'inscrit dans un environnement régional élargi (celui de la Grande Région) et dans des réseaux économiques mondiaux³⁴⁴.

En définitive, la compétitivité d'un petit État ouvert comme le Luxembourg repose sur sa capacité à adapter en permanence ses politiques publiques et son cadre réglementaire aux pressions externes, de manière à préserver son attractivité dans un environnement international en constante mutation.

6.3 – Indicateurs de compétitivité en 2025 : où se situe le Luxembourg dans un contexte globalisé ?

6.3.1 – Les atouts du Luxembourg selon le tableau de bord de la compétitivité (« TBCO »)

Le TBCO met en évidence plusieurs atouts du pays :



Sa **stabilité macroéconomique et politique**, soutenue par des finances publiques solides et un cadre réglementaire prévisible ;



Sa **main-d'œuvre hautement qualifiée et multilingue**, avec une **forte proportion de travailleurs frontaliers** ;



Son **positionnement géographique central en Europe** et ses infrastructures performantes, tant dans le domaine du transport que de la connectivité numérique ;



Un **écosystème financier et d'affaires** spécialisé, appuyé sur un cadre juridique innovant (fonds d'investissement, titrisation, finance durable) ;



Son **ouverture internationale**, illustrée par une forte intégration dans les échanges commerciaux et l'investissement étranger ;

³⁴¹ A. ALESINA, E. SPOLAORE, R. WACZIARG, « Trade, growth and the size of countries, Handbook of Economic Growth », *op. cit.*, p. 1504 : « Another disadvantage is that a high degree of openness exposes the economy to external shocks and therefore the fate of the domestic economy is often conditioned by forces outside its control ».

³⁴² COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Le système d'indicateurs national*, avis, 8 juillet 2016. p.4.

³⁴³ L. FONTAGNE, *op. cit.*, p.3.

³⁴⁴ *Ibid.*



L'engagement dans la transition écologique et numérique, devenu un élément croissant de l'attractivité dans les classements internationaux³⁴⁵.

Les analyses récentes de l'ODC soulignent que le Luxembourg conserve une position favorable dans les domaines de la productivité et de l'innovation, mais qu'il doit relever des défis liés à la maîtrise des coûts (logement, travail), la diversification de l'économie et la pénurie de main-d'œuvre.

Ainsi, l'analyse des tableaux de bord successifs de l'Observatoire de la compétitivité démontre que si la fiscalité a constitué un levier stratégique de l'attractivité luxembourgeoise, elle ne constitue qu'un élément d'un dispositif beaucoup plus large, articulé autour de dimensions économiques, sociales et environnementales interdépendantes.

6.3.2 – Le classement de l'IMD World Competitiveness Center³⁴⁶

L'IMD World Competitiveness Center (implanté en Suisse) est une institution de recherche affiliée à l'International Institute for Management Development (IMD), une école de commerce située à Lausanne.

Fondé en 1989, ce centre se spécialise dans l'étude et la mesure de la compétitivité économique des pays. Son objectif principal est d'analyser comment les nations gèrent leurs ressources et leurs compétences pour améliorer la prospérité à long terme de leurs populations.

Afin de compléter l'analyse fondée sur les indicateurs structurels élaborés au niveau national (TBCO de l'ODC, voir 6.3.1) et européen (indicateurs structurels Eurostat), les données produites par l'IMD World Competitiveness Center peuvent être mobilisées. Cet organisme publie chaque année le *World Competitiveness Yearbook*, reconnu comme l'un des instruments de mesure de la compétitivité les plus complets au niveau international.

Ce cadre analytique, utilisé par les institutions internationales, les décideurs publics et la recherche académique, permet de situer le Luxembourg dans une comparaison mondiale harmonisée et d'identifier les déterminants structurels de son attractivité.

Le rapport évalue la compétitivité à travers quatre piliers principaux : **performance économique, efficacité gouvernementale, efficacité des entreprises et infrastructures**. Chacun des piliers est défini par des sous-catégories comme ci-dessous :

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ IMD World Competitiveness Center, *IMD World Competitiveness Ranking 2025*, International Institute for Management Development, Lausanne, 2025, disponible sur : <https://www.imd.org/news/competitiveness/world-competitiveness-ranking-2025-government-efficiency-is-key-to-fighting-social-divides-and-keeping-economies-afloat/> (consulté le 12 août 2025).



Figure 6.1: Les 4 piliers de la compétitivité dans l'IMD World Competitiveness Yearbook 2025 et leurs thématiques (IMD World Competitiveness Ranking 2025) (reproduit avec autorisation)

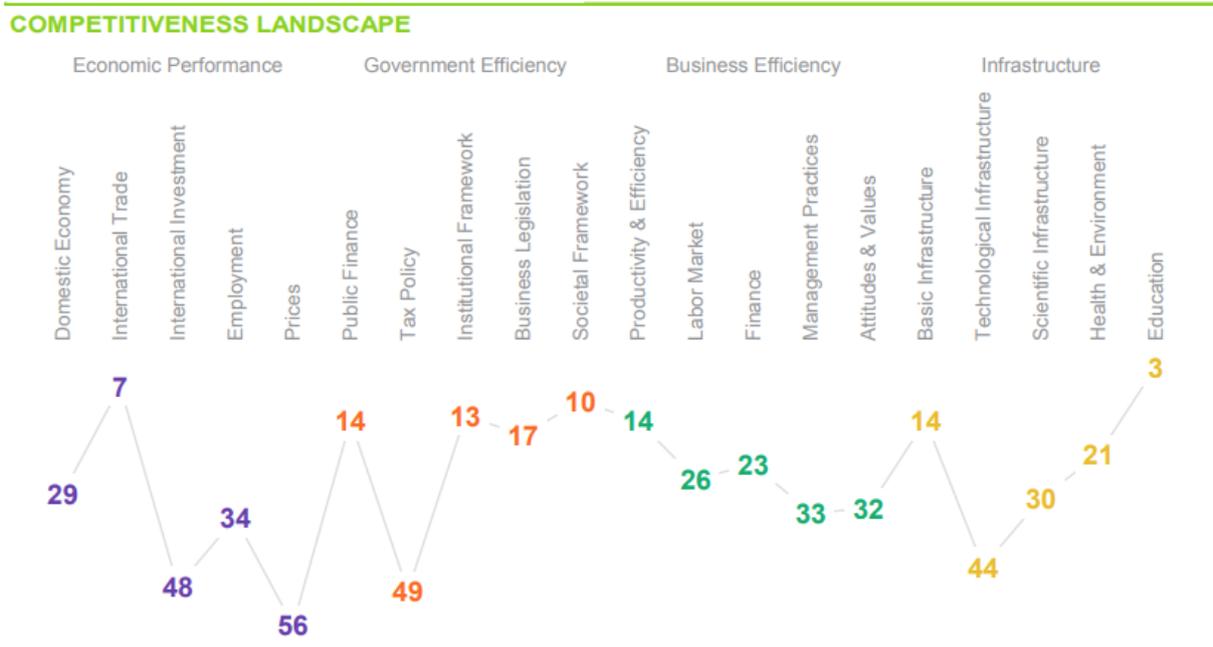


Figure 6.2 : Le classement du Luxembourg dans chacun des indicateurs de compétitivité (IMD World Competitiveness Ranking 2025) (reproduit avec autorisation)

Selon l'IMD World Competitiveness Yearbook 2025, le Luxembourg se classe au 20^e rang mondial, gagnant trois places par rapport à 2024. Il obtient un score global de 78,17 et se positionne ainsi juste derrière l'Allemagne (78,24) et devant la Belgique (74,57) et la France (69,93).

Les performances les plus fortes concernent l'**efficacité gouvernementale** (14^e), reflétant la solidité des finances publiques, la stabilité réglementaire et la prévisibilité du cadre légal. L'**efficacité des entreprises** (23^e) et la qualité des **infrastructures** (24^e) confirment le rôle déterminant

6.4 – Conclusion

La compétitivité luxembourgeoise n'est plus fondée exclusivement, ni principalement, sur la réglementation fiscale.

Certes, la fiscalité demeure un **levier stratégique** pour un pays de cette taille, dans un contexte d'ouverture économique et de concurrence internationale, mais elle s'inscrit désormais dans un **cadre d'attractivité multidimensionnel qui prend en compte des facteurs diversifiés**. Ce constat

de facteurs non fiscaux dans l'attractivité luxembourgeoise.

En revanche, la **performance économique** (35^e) demeure moins favorable, malgré une amélioration par rapport à 2024, traduisant les défis liés à la diversification économique et au coût des facteurs (logement, travail).

Le rapport souligne aussi que ce classement s'inscrit dans un contexte économique mondial caractérisé par une grande incertitude (volatilité des devises, tensions géopolitiques, inflation, etc.)³⁴⁷.

rejoint les conclusions déjà mises en avant en 2004 par le rapport Fontagné.

L'analyse des données issues du TBCO et de l'IMD 2025 confirment que la performance du Luxembourg repose ainsi sur **une combinaison d'indicateurs diversifiés** tels qu'un cadre réglementaire stable, un environnement institutionnel efficace et une capacité d'innovation soutenue, **plutôt que sur la seule politique fiscale**.

³⁴⁷ IMD World Competitiveness Center, « IMD World Competitiveness Ranking 2025 », *op. cit.*

7 – Bibliographie sélective

7.1 – Économie

Administration des contributions directes, La déclaration pays par pays (country by country reporting), disponible sur : https://impotsdirects.public.lu/fr/echanges_electroniques/CbCR.html

BALTAGI, B. H. *Econometric analysis of panel data*, 2008, vol. 4, p. 135-145.

BENASSY-QUERE, A., GOBALRAJA, N., and TRANNOY, A., « Tax and public input competition. *Economic Policy* », 2007, 22(50):385–430.

BOWERS, S. « *Seven EU Countries Labeled 'Tax Havens' in Parliament Report* », International Consortium of Investigative Journalists, 2019, <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/seven-eu-countries-labeled-tax-havens-in-parliament-report/>.

BUCOVETSKY, S. (1991), « Asymmetric tax competition ». *Journal of Urban Economics*, 30(2):167–181.

Datacamp, « *Winsorized Mean: A Robust Approach to Handling Outliers* », disponible sur: <https://www.datacamp.com/tutorial/winsorized-mean>.

DE MOOIJ, R., PRIHARDINI, R., PFLUGBEIL, A. & STARVEV, E. (2020), « International Taxation and Luxembourg's Economy », *IMF Working Paper*, WP/20/264.

DEMBOUR, C. and WAUTHY, X. (2009), « Investment in public infrastructure with spillovers and tax competition between contiguous regions ». *Regional Science and Urban Economics*, 39(6):679 - 687.

DEVEREUX, M.P., GRIFFITH, R. (1998), « The taxation of discrete investment choices », *IFS working papers*. n°. W98/16.

DEVEREUX, M.P., GRIFFITH, R. (2003), « Evaluating tax policy for location decisions », *International Tax and Public Finance*, 10, 107-126.

DEWIT, G., HYNES, K., LEAHY, D. (2018), « Corporate tax games with cross-border externalities from public infrastructure », *Economic Inquiry*, 56(2):1047-1063.

DOWD, T., LANDEFELD, P., MOORE, A. (2017), « Profit shifting of US multinationals », *Journal of Public Economics*, 148, 1-13.

EU TAX OBSERVATORY, *Tax Rates and Rankings*, <https://www.taxobservatory.eu/repository/tax-rates-and-rankings/> (consultée en septembre 2025).

FONTAGNE, L. (2005), « *Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier : Rapport pour le Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur du Grand-Duché de Luxembourg* », Luxembourg. Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur.

GARCÍA-BERNARDO, J., JANSKY, P., TORSLOV, T. (2023), « Effective tax rates of multinational corporations: Country-level estimates », *PLOS ONE*, 18(11), e0293552.

GARCÍA-BERNARDO, J., JANSKY, P. (2024), « Profit shifting of multinational corporations worldwide ». *World Development*, 177, 106527.

HAN, Y., PIERETTI, P., ZANAJ, S. & ZOU, B. (2014), « Asymmetric competition among nation states: A differential game approach ». *Journal of Public Economics*, 119, 71-79.

HAN, Y., PIERETTI, P., PULINA, G. (2023), « The impact of tax and infrastructure competition on the profitability of local firms ». *International Tax and Public Finance*, 30(2):281–304.

- HANAPPI, T. (2018), « Corporate Effective Tax Rates: Model Description and Results from 36 OECD and Non-OECD Countries », *OECD Taxation Working Papers* n°38, OECD Publishing.
- HAUPTMEIER, S., MITTERMAIER, F., RINCKE, J. (2012), « Fiscal competition over taxes and public inputs », *Regional Science and Urban Economics*, 42(3):407-419.
- HELPMAN, E. & KRUGMAN, P. (1987), « *Market structure and foreign trade: Increasing returns, imperfect competition, and the international economy* ». MIT Press.
- HINDRIKS, J., PERALTA, S., WEBER, S. (2008), « Competing in taxes and investment under fiscal equalization ». *Journal of Public Economics*, 92(12):2392–2402.
- HINES Jr, J. R. & RICE, E. M. (1994), « Fiscal paradise: Foreign tax havens and American business. *The Quarterly* », *Journal of Economics*, 109(1), 149-182.
- HUGGER, F., GONZALEZ CABRAL, A., O'REILLY, P. (2023), « Effective tax rates of MNEs: New evidence on global low-taxed profit », *OECD Taxation Working Papers* 67, OECD Publishing, Paris.
- INVESTOPEDIA, « *Unconsolidated Subsidiary: Meaning and Examples* », <https://www.investopedia.com/terms/u/unconsolidated-subsiary.asp>.
- INVESTOPEDIA, « *Consolidated Financial Statements: Requirements and Examples* », <https://www.investopedia.com/terms/c/consolidatedfinancialstatement.asp>.
- IRS Statistics of Income (SOI) Division. (2023). *SOI Tax Stats – Corporation Income Tax Returns*, <https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-corporation-tax-statistics>.
- IRS Statistics of Income (SOI) Division. *SOI Tax Stats – Controlled foreign corporations*, <https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-controlled-foreign-corporations>.
- JANSKY, P. (2019), Effective tax rates of multinational enterprises in the EU, *Executive Summary*.
- KALEMLI-OZCAN, S., SORENSEN, B., VILLEGAS-SANCHEZ, C., VOLOSOVYCH, V. & YESILTAS, S. (2015). « How to Construct Nationally Representative Firm Level Data from the ORBIS Global Database: New Facts and Aggregate Implications», *NBER Working Paper* 21558.
- KPMG. Country by Country Reporting. <https://kpmg.com/xx/en/what-we-do/services/tax/regional-tax-centers/eu-tax-centre/country-by-country-reporting.html>.
- OATES, W.E., « *Fiscal Federalism* », New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, p. 143-145.
- PAULUS, N. A. (2022), « The anti-tax-avoidance directive: An initiative to successfully curb profit shifting? » *Journal of Public Economic Theory*, 24(3):529 -546.
- PIERETTI, P., BOURGAIN, A. & COURTAINE, P. (2007), « Place financière au Luxembourg : Analyse des sources de ses avantages compétitifs et de sa dynamique ».
- PIERETTI, P. and ZANAJ, S. (2011), « On tax competition, public goods provision and jurisdictions' size ». *Journal of International Economics*, 84(1):124 -130.
- PULINA, G. and ZANAJ, S. (2022), « Tax competition and phantom FDI », *Journal of Public Economic Theory*, 24(6):1342 -1363.
- PULINA, G. and ZANAJ, S. (2024), « *The economics and impact of pillar two; the 'Pillar Two' Global Minimum Tax* », p. 28-46.
- REURINK, A. & GARCÍA-BERNARDO, J. (2021), « Competing for capitals: the great fragmentation of the firm and varieties of FDI attraction profiles in the European Union ». *Review of International Political Economy*, 28(5), 1274-1307.

ROMER, P.M. (1986), « Increasing returns and long-run growth ». *Journal of political economy*, 94(5), 1002-1037.

ROSE, A.K. (2006), « Size really doesn't matter: In search of a national scale effect ». *Journal of the Japanese and International Economies*, 20(4), 482-507.

SPENGLER, C., Schmidt, F., HECKEMEYER, J., NICOLAY, K., BARTHOLMESS, A., LUDWIG, C., STEINBRENNER, D., BUCHMANN, P., BUHRLE, T., DUTT, V., FISCHER, L., SPIX, J. & STAGE, B. (2020), « Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology », *ZEW-Gutachten und Forschungsberichte*, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

TORSLOV, T., WIER, L., ZUCMAN, G. (2023), « The Missing Profits of Nations ». *Review of Economic Studies*, vol. 90, issue 3, p. 1499-1534.

WILDASIN, D., WILSON, J. D., (2004), « Capital Tax Competition: Bane or Boon ». *Journal of Public Economics*, 88(6), 1065–1091.

WILSON, J. D. (1986), « A theory of interregional tax competition ». *Journal of Urban Economics*, 19(3):296 -315.

ZODROW, G. R., MIESZKOWSKI, P. (1986), « Pigou, Tiebout, property taxation, and the under-provision of local public goods ». *Journal of Urban Economics*, 19(3):356 -370.

7.2 – Histoire

ANDERS, J., « *Le marché financier luxembourgeois. Étude historique et économique* », Paris, Office des éditions internationales, 1932.

ARBOIT, G., « Une mission commerciale luxembourgeoise aux États-Unis. Le prince Charles de Luxembourg », Joseph E. Gurley et la CIA (1958-1961 ?) », *Relations internationales*, 2019, vol. 180, no 4, p. 59-73.

BARTHEL, C., « *Bras de fer: Les maîtres de forges luxembourgeois, entre les débuts difficiles de l'UEBL et le Locarno sidérurgique des cartels internationaux* », 1918-1929, Luxembourg, 2006.

BELFOURE, C., « *Monuments to money: the architecture of American banks* », Jefferson, N.C., McFarland & Company, 2005.

CALABRESE, M., « *The Grand Duchy's Fund Code: History of Investment Funds in Luxembourg from the Holding Act to the UCITS Normative (1929-1989)* », thèse de doctorat, Université du Luxembourg, 2023.

CALABRESE, M., « Émergence et succès de l'industrie des fonds d'investissement au Luxembourg au XXe siècle, 1929-1989 », in Manuela Martini et Catherine Virlovet (dir.), *L'émergence de nouveaux marchés*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2024.

CALABRESE, M. et MAJERUS, B., « Archaeology of a Treasure Island: Actors and Practices of Holding Companies in Luxembourg (1929–1940) », *Contemporary European History*, 2023, vol. 33, no. 4, p. 1398-1415.

CHAOUCHE, F., *Legitimate expectations in Luxembourg tax law. A study of administrative circulars and tax rulings issued by the Luxembourg tax authorities*, thèse de doctorat, Université du Luxembourg, 2018.

DOERING-MANTEUFFEL, A. et RAPHAEL, L., *Nach dem Boom: Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2008.

ELVINGER, A. et HOSS, J., « La consultation préalable des autorités fiscales par les contribuables – Luxembourg », *Cahiers de droit fiscal international*, 1965, L, p. 161-172.

HARTL, G., « Dutch Advisers Redraw the Competitive Map », *International Tax Review*, 1990, vol. 1, no 7, p. 5-8.

KOPPER, C., « Das Privatkundengeschäft der deutschen Banken in Luxemburg », in Claude Marx, Marc Limpach et Benoît Majerus (dir.), *Surveillance, indépendance et intégrité*, Luxembourg, CSSF, 2020.

LIMPACH, M. et SCUTO, D., « Histoire de la profession d’avocat au Luxembourg : un aperçu » in Vera Fritz, Denis Scuto et Elisabeth Wingerter, *Histoire de la Justice au Luxembourg (1795 à nos jours). Institutions-Organisation-Acteurs*, Berlin/Boston, De Gruyter, 2022, p. 335-368.

MAJERUS, B., « This is not a scandal in Luxembourg », *Entreprises et histoire*, 2021, n° 101, p. 75-87.

MAJERUS, B., « From local notables to global players: law firms in a tax haven (Luxembourg, 1960s to 2020s) », *Business History*, 2024, p. 1-16.

DELOITTE & TOUCHE, *50 ans au service de l’économie luxembourgeoise*, Luxembourg, 2000.

MOYSE, L., MEIERS, C. et MAQUIL, M., *Les artisans de l’industrie financière*, Luxembourg, 2014.

PLUMPE, W., NÜTZENADEL, A. et SCHENK, C., *Deutsche Bank : the Global Hausbank, 1870-2020*, 2020.

RANIERI, L., *Dannie Heineman : patron de la SOFINA : un destin singulier 1872-1962*, 2005.

DE RIQUER B., *Cambó en Argentina: negocios y corrupción política*, Buenos Aires, Edhasa, 2016.

TRAUSCH, G., *Statistiques historiques : 1839-1989*, Luxembourg, Statec, 1990.

WATTEYNE, S., *La prédominance d’une fiscalité libérale en Belgique. Une histoire politique (1847-1962)*, thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles, 2021.

ZENNER, B., « 75 Years of Banking Supervision in Luxembourg », in : Claude Marx, Marc Limpach et Benoît Majerus (dir.), *Surveillance, indépendance et intégrité*, Luxembourg, CSSF, 2020.

ZINNBAUER, D., « *The Vexing Issue of the Revolving Door* », *Edmond J. Safra Working Papers*, 2015, no 61.

7.3 – Droit

7.3.1 – Documents institutionnels

CHAMBRE DES DÉPUTÉS DU LUXEMBOURG. Projet de loi n° 5624, 25 octobre 2006. Disponible sur : https://wdocs-pub.chd.lu/docs/compilation/docpa/pdf/5624_Dossier_Complet.pdf.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS DU LUXEMBOURG. Projet de loi n° 5637 relatif à la création d’une société de gestion de patrimoine familial (« SPF »), déposé par M. Luc Frieden le 20 novembre 2006, rapporté par M. Laurent Mosar. Mémorial A, n° 75, 11 mai 2007, p. 1608.

CONSEIL D’ÉTAT (Luxembourg). Avis du 19 novembre 1996, Collart, n° 5988.

CIRCULAIRE du directeur des contributions. L.G. – Conv. D.I. n° 601, 11 mars 2021. Disponible sur : <https://im-potsdirects.public.lu/dam-assets/fr/legislation/legi21/2021-03-11-LG-Conv-DI-60-du-1132021.pdf>.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (Luxembourg). *Le système d’indicateurs national*. Luxembourg : CES, 2016. Disponible sur : <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/politique-generale/avis-8716-.pdf> (consulté le 31 juillet 2025).

CONVENTION MULTILATÉRALE pour la mise en œuvre des mesures BEPS (Instrument multilatéral – MLI). Adoptée en 2016. Disponible sur : <https://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-beps.htm>.

DIRECTIVE (UE) 2014/107 du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l’échange automatique obligatoire d’informations dans le domaine fiscal. *Journal officiel de l’Union européenne*, L 359, 16 décembre 2014, p. 1–29. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32014L0107>.

DIRECTIVE (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. *Journal officiel de l'Union européenne*, L 156, 19 juin 2018, p. 43-74.

DIRECTIVE (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur. *Journal officiel de l'Union européenne*, L 193, 19 juillet 2016, p. 1-14.

G20, *Communiqué des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales*. Moscou, 15–16 février 2013. Disponible sur : <https://worldjpn.net/documents/texts/G20/20130216.D1E.html>.

LOI du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD). *Mémorial A*, n° 244, 24 décembre 2015. Disponible sur : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/12/18/n4/jo>.

LOI portant approbation de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales visant à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. *Mémorial A*, n° 562, 23 août 2019.

LOI du 20 décembre 2024 portant modification de la loi du 22 décembre 2023 relative à l'imposition minimale effective pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure. *Mémorial A*, n° 576, 23 décembre 2024.

LOI du 23 janvier 2025 modifiant : 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs. *Mémorial A*, n° 15, 23 janvier 2025.

LOI du 23 décembre 2016 portant modification de l'article 159 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. *Mémorial A*, n° 287, 28 décembre 2016, p. 5708.

OBSERVATOIRE DE LA COMPÉTITIVITÉ (Luxembourg). *Lettre de l'Observatoire de la compétitivité n° 16 : Le Luxembourg dans les benchmarks internationaux*. Luxembourg : Ministère de l'Économie, 20 mars 2023. Disponible sur : <https://odc.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-etude-analyse/lettre-de-l-observatoire-de-la-competitvite/lettre-odc-16/odc-lettre-16-benchmarks-2023-03.pdf>.

OBSERVATOIRE DE LA COMPÉTITIVITÉ (Luxembourg). *Bilan Compétitivité et Résilience 2021*. Luxembourg : Ministère de l'Économie, 2021, p. 8–12. Disponible sur : <https://odc.gouvernement.lu/fr/publications/rapport-etude-analyse/perspectives-politique-economique/ppe-037.html>.

PROJET DE LOI n° 7318 portant mise en œuvre de la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, déposé le 20 juin 2018. Chambre des Députés, doc. parl. 7318. Disponible sur : https://wdocs-pub.chd.lu/docs/compilation/docpa/pdf/7318_Dossier_Complet.pdf.

7.3.2 – Rapports d'organisations internationales (OCDE, FMI, UE)

COMMISSION EUROPÉENNE (1997). *Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne* (COM(97) 564 final). Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:51997DC0564OCDE>, Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial, OCDE, Paris, 1998. Disponible sur : https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/concurrence-fiscale-dommageable_9789264162945-fr.

COMMISSION EUROPÉENNE, Document de travail des services de la Commission – Rapport par pays 2022 – Luxembourg, SWD(2022) 618 final.

COMMISSION EUROPÉENNE, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action* (2015). Disponible sur : [EUR-Lex - 52015DC0302 - EN - EUR-Lex](#).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Mesures proposées au Luxembourg concernant le régime fiscal des holdings 1929*. *Journal officiel de l'Union européenne*, C 78, 31 mars 2006, p. 2–14. CELEX : 52006XC0331(01).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Décision du 19 juillet 2006 relative au régime d'aides C 3/2006 mis en œuvre par le Luxembourg en faveur des sociétés holding 1929*. Décision 2006/940/CE. *Journal officiel de l'Union européenne*, L 366, 21 décembre 2006, p. 47-67.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales*. Communication du 6 décembre 2012, COM(2012) 722. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0722>.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Recommandation relative à la planification fiscale agressive*, C(2012)8806 final, 6 décembre 2012. *Journal officiel de l'Union européenne*, C 72, 6 mars 2013, p. 1–6. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32012H0772>.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne : cinq grands domaines d'action*. Communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2015) 302 final, 17 juin 2015. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52015DC0302>.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Décision (UE) 2016/2326 du 21 octobre 2015 relative à l'aide d'État SA.38375 (2014/C) (ex 2014/NN) mise à exécution par le Luxembourg en faveur de Fiat*. *Journal officiel de l'Union européenne*, L 351, 24 décembre 2016, p. 1.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Décision (UE) 2018/859 du 4 octobre 2017 relative à l'aide d'État SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) mise à exécution par le Luxembourg en faveur d'Amazon*, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 153, 19 juin 2018, p. 1.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Décision C(2018) 5622 final du 19 septembre 2018 relative à l'aide d'État SA.38945 – Luxembourg – Prétendue aide d'État accordée à McDonald's*, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 369, 12 octobre 2018, p. 1.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes*, 8 octobre 2024. Disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions-for-tax-purposes/>.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Groupe « Code de conduite (fiscalité des entreprises) ». *Premier rapport semestriel au Conseil Ecofin* (Rapport Primarolo), 29 novembre 1999, SN 4901/99 FISC 40. Disponible sur : https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/309e786c-17b0-4410-bbe8-3662f36a3439_fr.

EUROSTAT. *Indicateurs structurels*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2002. Disponible sur : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5855029/IND-STRUCT-FR.PDF.pdf/d1fc3561-c5b8-4e3e-8682-aea39c8ca0fd?t=1414780399000>.

FMI (Ruud de Mooij, Dinar Prihardini, Antje Pfugbeil, Emil Stavrev), *International Taxation and Luxembourg's Economy*, WP/20/264, Fonds monétaire international, Fiscal Affairs and European Department, décembre 2020.

FMI, *Le Manuel de la Balance des Paiements*. Washington, D.C. : FMI, 1993.

OCDE, *Vers une coopération fiscale plus efficace : Rapport d'étape sur l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables*, 2001. Disponible sur : <https://doi.org/10.1787/9789264034839-fr>.

OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'application des propositions figurant dans le rapport de 1998 sur la concurrence fiscale dommageable*. OECD/LEGAL/0305, 1998. Disponible sur : [93.fr.pdf](#)

OCDE, *Pratiques fiscales dommageables – Résultats consolidés des examens des régimes préférentiels, 2021*. Disponible sur : <https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/harmful-tax-practices.html>.

OCDE, *Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales – Luxembourg 2015 : rapport supplémentaire, Phase 2 : mise en œuvre pratique de la norme*, OCDE, Paris, 2015. Disponible sur : https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/forum-mondial-sur-la-transparence-et-l-echange-de-renseignements-a-des-fins-fiscales-luxembourg-2015-rapport-supplementaire_a0d6ffbf-fr

OCDE *Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance, Action 5 – Rapport final 2015, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires*. Paris : Éditions OCDE, 2016. Disponible sur : <https://doi.org/10.1787/9789264255203-fr>

OCDE, *Plan d'action BEPS – Rapport final*. Paris : OCDE, 2015. Disponible sur : <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-items.htm>

OCDE *Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2021*. Paris : Éditions OCDE, 2021, p. 21. Disponible sur : <https://www.oecd.org/tax/transparency/peer-review-of-the-automatic-exchange-of-financial-account-information-2021.htm>

OCDE *Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2024 Update*. Paris : Éditions OCDE, 2024, p. 20–26. Disponible sur : https://www.oecd.org/en/publications/peer-review-of-the-automatic-exchange-of-financial-account-information-2024-update_1aa02413-en.html

OCDE *Manuel pour les examens par les pairs sur la transparence et l'échange de renseignements sur demande : Deuxième cycle*. Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Paris : OCDE, 2023, Disponible sur : <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/handbook-for-peer-reviews-on-transparency-and-exchange-of-information-on-request.pdf>

OCDE, « *Principes de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales* ». Paris : Éditions OCDE, 2022.

OCDE, « *Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales : rapport d'examen par les pairs sur l'échange de renseignements sur demande – Luxembourg 2019 (deuxième cycle)* », OCDE, Paris, 2019. Disponible sur : https://www.oecd.org/fr/publications/forum-mondial-sur-la-transparence-et-l-echange-de-renseignements-a-des-fins-fiscales-luxembourg-2019-deuxieme-cycle_a2eb73df-fr.html.

OCDE, *Statistiques de l'impôt sur les sociétés – Quatrième édition*, Paris, 14 mars 2023. Disponible sur : <https://www.oecd.org/>.

OCDE, « *BEPS Action 5: Contre les pratiques fiscales dommageables, 2015-2023* ». Disponible sur : <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/topics/policy-sub-issues/pratiques-fiscales-dommageables/pratiques-fiscales-dommageables-consolides-resultats-regimes-preferentiels.pdf>.

OCDE, *OECD Report on Harmful Tax Competition*. Paris : OCDE, 2000. Reproduit par Tax Justice Network. Disponible sur : https://taxjustice.net/cms/upload/pdf/OECD_Report_2000.pdf.

OCDE, *Listes de juridictions non coopératives en matière fiscale, mise à jour annuelle (via Forum mondial ou Conseil de l'UE pour l'UE)*.

OCDE, « *Vers une coopération fiscale globale – Rapport pour la réunion du Conseil au niveau des Ministres de 2000 et Recommandations du Comité des affaires fiscales* », Paris, 2000. Disponible sur : <https://www.oecd.org/>.

OCDE, « *Tendances de l'investissement direct étranger dans les pays de l'OCDE* ». *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73, 2003, p. 193-201.

OCDE, « *Making Dispute Resolution More Effective – MAP Peer Review Report, Luxembourg (Stage 2)* ». Paris : Éditions OCDE, 9 avril 2020. Disponible sur : https://www.oecd.org/en/publications/2020/04/making-dispute-resolution-more-effective-map-peer-review-report-luxembourg-stage-2_e98f7dce.html.

OCDE, « *Country-by-Country Reporting – Compilation of 2024 Peer Review Reports: Inclusive Framework on BEPS: Action 13* ». Paris : OECD Publishing, 2024. Disponible sur : <https://doi.org/10.1787/f3d3f36f-en> (consulté le 25 mai 2025).

PARLEMENT EUROPEEN, « Tax competition in the European Union », DG for research, working paper ECON - 105, disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/105_en.pdf.

TAX JUSTICE NETWORK, *OECD Report on Harmful Tax Competition*, 2000, disponible à l'adresse : https://taxjustice.net/cms/upload/pdf/OECD_Report_2000.pdf.

7.3.3 – Publications académiques et juridiques

ARNAUD, Q., DUMAS, G., « Le reporting fiscal : un moyen de lutte contre l'évasion fiscale en France », ACCRA, 2023/3, n° 18, p. 93-118.

BERTRAND O., SCHMITZ M., « Observations à l'égard du privilège mère et filiales », *Droit fiscal luxembourgeois* – Livre jubilaire de l'IFA Luxembourg, Bruxelles, Bruylant, 2008.

BEITONE, A., CAZORLA, C., DOLLO, C., DRAI A.-M., *Dictionnaire des sciences économiques*, Paris, 2007, Armand Colin.

BOURGAIN, A. et PIERETTI, P. *La place financière de Luxembourg face à la crise économique et financière*. Document de travail du CREA. Université du Luxembourg, février 2010. Disponible sur : <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/4937>.

BUCOVETSKY, S., « Asymmetric Tax Competition », *Journal of Urban Economics*, vol. 30, n° 2 (1991), p. 167-181.

BURKHALTER-MARTINEZ, *Cohérence internationale de l'imposition des entreprises : Analyse au regard du projet de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices de l'OCDE (projet BEPS)*. Sous la direction de Robert Danon. Zurich : Schulthess, 2018.

BODEN, J.-M., *La société holding au Luxembourg. Les bases de son existence*, codex 2/1999.

BOGAERTS R., « Corporate tax reforms influence Luxembourg's international competitiveness as holding company location », *European Taxation*, sept. 2002, p. 380-393.

BRUXELLES, F., *Les sociétés holdings de 1929 et le Fisc étranger*, Feuille de liaison de la Conférence Saint Yves, 1996.

BOUZOU, N., *Le capitalisme idéal*, Plon, 2017.

CHAOUCHE, F., « Les rulings sont morts, vivent les rulings ! », *Journal des Tribunaux Luxembourg*, n° 68, avril 2020, p. 1-16.

COLLET, M., « Fiscalité internationale - Pratiques dommageables et substance », *RFFP* 2017

DAVIES R. B., MARTIN J., PARENTI M., TOUAL F., « Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing », IIS Discussion Paper, n° 464, déc. 2014.

DELVAUX B., REIFFERS E., « *Les sociétés holdings au Grand-Duché de Luxembourg. Étude théorique et pratique de la loi du 31 juillet 1929* », Éditions Strey, Paris et Imprimerie de la Cour Victor Buck, Luxembourg 1969.

DIDIER, P., « La notion de concurrence fiscale », *Arch. Phil. Droit* 46 (2002), p. 103-115, disponible sur : <http://www.philosophie-droit.asso.fr/APDpourweb/69.pdf>

FONTANEL, J., « L'Europe des paradis fiscaux », in : M. Ailincăi, C. Chevallier-Govers, V. Edjaharian-Kanaa (dir.), *Les Europes : de l'intérieur, vers l'extérieur*. Mélanges en l'honneur du professeur Catherine Schneider, mare & martin, 2021, p. 753-778.

GODAR, S., FLAMANT, E., RICHARD, G., « New forms of tax competition in the European Union. An empirical investigation », *EU Tax Observatory*, novembre 2021, n°3, disponible sur : <https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2021/11/EU-Tax-Observatory-Report-3-Tax-Competition-November-2021-3.pdf>.

GRZEBYK M., et KRYNSKI Z., « Competition and competitiveness of enterprises: The theoretical approach, Social inequality and economic growth », Rzeszow. University of Rzeszow, 2011.

HASLAHNER W., PANTAZATOU K., « *Assessment of Recent Anti-Tax Avoidance and Evasion Measures (ATAD & DAC6)* », étude commandée par le sous-comité FISC, Parlement européen, mars 2022.

HOYT, W.H., « Property taxation, Nash equilibrium, and market power », *Journal of Urban Economics*, 1991, 30, 123-131.

HUGOUNENQ R., LE CACHEUX J., MADIES T., « Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale », *Revue de l'OFCE*, n° 70, juillet 1999, pp. 63-109.

J. D. WILSON, « Tax competition with interregional differences in factor endowments », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 21, n° 3 (1991), pp. 423-451.

KAPRIELIAN, J. « Chroniques fiscales des activités de la Chambre des Députés ». *Cahiers de fiscalité luxembourgeoise et européenne*, 2/2024.

KEARNEY AT, STEWART J., « Is Ireland a Tax Haven? », *IIS Discussion Paper* n° 430, juillet 2013, Trinity College Dublin.

LAFFONT, M., SCHMITZ M., « La compétitivité fiscale du Luxembourg », dans : *Droit fiscal luxembourgeois : livre jubilaire de l'IFA Luxembourg, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 89-127.*

LAFITTE, S., MARTIN, J., PARENTI, B., SOUILLARD, B., TOUBAL, F., « Taxation minimale des multinationales : contours et quantification », *Conseil d'analyse économique*, Focus n° 064-2021, juin 2021.II.

LE CACHEUX, J., « La concurrence fiscale dans l'Union européenne », dans *Les politiques économiques en Europe* 2008/4, PAGES 24 À 29 ÉDITIONS Idées économiques et sociales Idées, n° 154, décembre 2008, pp. 24-29.

LE CACHEUX, J., « Quelques enjeux de la coopération fiscale en Europe », *Regards croisés sur l'économie*, (2012). 11(1), 150-159.

NLEND, J. R., *Holding et soparfi Luxembourgeois*, Aeconomia Consult SCP Conseil économique à Luxembourg, 2004.

PALAN, R., *Tax Havens: How Globalization Really Works*, Ithaca: Cornell University Press, 2010.

RASPILLER. S., « *La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique* », Série des documents de travail de la Direction et Études et des synthèses économiques, *INSEE*, juin 2005, pp. 5-40,

RODESCH, O., « La loi du 22 décembre 2006 abrogeant la loi relative au holding 1929 et la loi du 11 mai 2007 sur la société de gestion de patrimoine familial – Première partie », *Journal de droit fiscal*, 2007, n°11/12.

RODESCH, O., « La loi du 22 décembre 2006 abrogeant la loi relative au holding 1929 et la loi du 11 mai 2007 sur la société de gestion de patrimoine familial – deuxième partie », *Journal de droit fiscal*, 2007, n° 11/12.

ROMANO C., « Holding Company Regimes in Europe: a comparative study », *European taxation*, 07/1999.

PANTAZATOU, K., « Critical Review of the ATAD Implementation: The Implementation of the ATAD in Luxembourg », *Intertax*, 2022.

PIERETTI, P., BOURGAIN, A., COURTIN, P. Place financière de Luxembourg. Analyse des sources de ses avantages et de sa dynamique, fondation Alphonse Weicker, 2007.

SALEMME, E. « Aides d'État et ruling fiscal : la nouvelle approche de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire Fiat ». *Cahiers de fiscalité luxembourgeoise et européenne*, 2023/1.

SCHULLER, G. « Les investissements directs étrangers : cadre conceptuel et application au Luxembourg ». In : *Compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Rapport 2004*. Cahiers économiques du STATEC, n° 98. Luxembourg : STATEC / Université du Luxembourg (CREA), 2005, p. 96.

STEICHEN A., *Manuel de droit fiscal, Titre 4 : Les comportements déviants*, p. 357-401.

TALMENSSOUR K., « La compétitivité des entreprises : revue de littérature, théories et modèles », *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 2022, ff10.5281/zenodo.5910306ff. fffhal-03789460 ; citant S. ZINI, « Les Indicateurs de compétitivité », *FEM, IMD*, 2008,

WINANDY, J.-P., *Manuel de droit des sociétés*, Legitech, Luxembourg, 2019.

7.3.4 – Travaux de recherche et rapports divers

BARAKE M., NEEF T., CHOUC P-E., ZUCMAN G., *Collecting the Tax Deficit of Multinational Companies: Simulations for the European Union*, Report, juin 2021.

BLEY, L., BOURGAIN, A., PIERETTI, P. & SCHULLER, G., Compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Rapport 2004. Cahiers économiques du STATEC, n° 98, Luxembourg : STATEC / Université du Luxembourg (CREA), 2005, Disponible en ligne : <https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/cahiers-economiques/2005/PDF-Cahier-98-2005.pdf>.

CONSEIL ECONOMIQUE ET FISCAL DU LUXEMBOURG, *Analyse des données fiscales au Luxembourg*, Avis 2016.

CHAOUCHE, F., *Legitimate expectations in Luxembourg tax law. A study of administrative circulars and tax rulings issued by the Luxembourg tax authorities*, thèse de doctorat, Université du Luxembourg, 2018.

EY LUXEMBOURG, *Luxembourg Attractiveness Survey 2025*, juin 2025, disponible sur : https://www.ey.com/content/dam/ey-unified-site/ey-com/en-lu/insights/financial-services/documents/ey-luxembourg-attractiveness-survey-2025.pdf?mkt_tok=NTIwLVJYUC0wMDMAAAGb_pfGK0B8_T6B1Wh3rSdXGq59EEbK9fdhfmoU1oLqflMZCrUs-CNoHAThfa16PRfKF9IttFsowZE8ZEPVoxOot1ba3FuJ4Vh6tMdh9E85KWVOMpDzd7CD4

LE CACHEUX J., « La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat », *Rapport d'information n° 483 (1998-1999)*, déposé au Sénat français le 26 juillet 1999.

STEWART J., « PwC/World Bank Report, Paying Taxes in 2014: An Assessment », *IIS Discussion Paper n° 442*, fév. 2014, Trinity College Dublin.

MONDONNEIX, A., *La concurrence fiscale étatique*, Droit, thèse de doctorat, Université Côte d'Azur, 2021.

NICODEME, G., Computing effective corporate tax rates: comparison and results, *MPRA Paper n° 3808*, Commission européenne, 2001.

PALUSZKIWICZ X., Avis n° 1670 au nom de la Commission des finances sur le projet de loi portant approbation de la convention France-Luxembourg (n° 1507), Assemblée nationale, 11 février 2019. Disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b1670_rapport-fond

POMERLEAU K., LUNDEEN A., International Tax Competitiveness Index, *Tax Foundation*.

7.3.5 – Jurisprudence (nationale et internationale)

COUR ADMINISTRATIVE (Luxembourg). Arrêt du 27 juillet 2011, n° 28115C du rôle, confirmé sur ce point le jugement du Tribunal administratif du 14 février 2011, n° 26812 du rôle. *Pas. adm.*, 2023, V° Impôts, n° 923.

COUR ADMINISTRATIVE (Luxembourg). Arrêt du 12 juillet 2016, n° 37448C du rôle. *Pas. adm.*, 2023, V° Impôts, n° 923.

COUR ADMINISTRATIVE (Luxembourg). Arrêt du 31 juillet 2024, n° 49627C du rôle, ECLI:LU:CADM:2024:49627.

CJUE, Berlioz Investment Fund SA c. Directeur de l'administration des contributions directes, Arrêt du 16 mai 2017, aff. C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373.

CJUE, État luxembourgeois c. B et autres, Arrêt du 6 octobre 2020, aff. jointes C-245/19 et C-246/19, ECLI:EU:C:2020:795.

CJUE. Arrêt du 22 novembre 2022, *WM et Sovim SA c. Luxembourg Business Registers*, aff. jointes C-37/20 et C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912.

CJUE. Arrêt du 5 décembre 2023, *Luxembourg/Commission et Engie Global LNG Holding e.a./Commission*, aff. jointes C-451/21 P et C-454/21 P.

CJUE. Arrêt du 14 décembre 2023, *Commission c. Amazon.com e.a.*, aff. C-457/21 P, confirmant TUE, 12 mai 2021, aff. jointes T-816/17 et T-318/18, ECLI:EU:T:2021:252.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF (Luxembourg). Jugement du 14 février 2011, n° 26812 du rôle, confirmé par Cour administrative, 27 juillet 2011, n° 28115C du rôle. *Pas. adm.*, 2023, V° Impôts, n° 923.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF (Luxembourg). Jugement du 17 décembre 2018, n° 40299 du rôle, ECLI:LU:TADM:2018:40299.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF (Luxembourg). Jugement du 22 novembre 2022, n° 43535 du rôle, ECLI:LU:TADM:2022:43535.

TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE. Arrêt du 24 septembre 2019, *Luxembourg et Fiat Chrysler Finance Europe/Commission*, aff. T-755/15 et T-759/15, ECLI:EU:T:2019:670.

TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE. Arrêt du 12 mai 2021, *Amazon EU Srl et Amazon.com, Inc. c. Commission européenne*, aff. jointes T-816/17 et T-318/18, ECLI:EU:T:2021:252.

7.3.6 – Articles de presse

BAUSCH R., « Réforme fiscale et compétitivité des entreprises luxembourgeoises dans le Grand Marché intérieur », *D'Lëtzebuenger Land*, 6 octobre 1989, p. 32.

BOURBAKI, R., « End of Paradise? Le Luxembourg et son secret bancaire dans les filets du multilatéralisme », *Critique internationale*, 2016/2, n° 71, p. 55-71.

COHEN, E., « Stratégie de Lisbonne : l'avenir d'un échec », *Regards croisés sur l'économie*, 2012/1, n° 11, p. 128-138.

ROELANTS, A., « Des conséquences heureuses – Aléas et défis à l'aube de l'introduction de la monnaie unique », *D'Lëtzebuenger Land*, 13 juin 1997, p. 29.

PIOLET, V., « Géopolitique des paradis fiscaux », *Politique étrangère*, 2013/3 (automne), p. 175-187. DOI : 10.3917/pe.133.0175.

8 – Glossaire non-exhaustif des termes pertinents de l'étude scientifique

Ces termes sont suivis d'un astérisque dans le corps de l'étude scientifique :

Action d'une société

Il s'agit d'un titre de propriété d'une société, représentant une part de son capital.

Actionnaire d'une société

Une personne qui détient des parts dans une société. L'actionnaire n'est pas nécessairement un salarié ou un dirigeant, mais il peut prétendre à une partie des bénéfices réalisés par la société sous forme de dividendes.

Administrateur ou gérant

Personne qui dirige une société en siégeant au conseil d'administration.

ARBED

Les Aciéries Réunies de Burbach-Eich-Dudelange sont nées en 1911 de la fusion de trois sociétés d'importance moyenne.

Cadre institutionnel et réglementaire

Il désigne l'ensemble des règles et structures qui régissent les activités économiques d'un pays. Ce cadre influence la répartition des ressources, les décisions d'investissement et stimule la créativité et l'innovation dans l'économie.

Capital

Le capital d'une société représente la valeur de ses actions ou parts et permet d'identifier les détenteurs de la société. Il est divisé en actions ou parts détenues par des actionnaires ou associés.

Compte de résultat ou état des résultats ou état du résultat global (*income statement*)

Le compte de résultat est un état financier synthétique d'une entreprise qui présente ses profits et ses pertes sur une période donnée (appelée exercice comptable). Le bénéfice ou la perte est déterminé en prenant tous les revenus et en soustrayant toutes les dépenses des activités opérationnelles et non opérationnelles³⁴⁸.

Convention fiscale internationale

Le problème des doubles impositions résulte du fait que la fiscalité relative aux dividendes en cas de transaction transfrontière repose sur le principe de la répartition du droit d'imposition entre l'État de la source et l'État de résidence. Il peut se produire un cas de double imposition lorsque les deux États estiment que les dividendes sont taxables dans leur juridiction. Les Conventions contre la double imposition ont pour conséquence de restreindre le droit d'imposition que chaque État se reconnaît en vertu de sa souveraineté nationale et de remédier à des situations dans lesquelles un même revenu est taxé dans deux États différents.

Déplacement de profits ou transfert de bénéfices (*Profit shifting*)

³⁴⁸ Voir Corporate Finance Institute, disponible sur : <https://corporatefinanceinstitute.com/home/> (consultée le 25 avril 2025).

Certaines entreprises déplacent artificiellement leurs bénéfices vers des pays où la fiscalité est plus avantageuse, afin de réduire leur imposition. Cela peut être réalisé via des techniques telles que les redevances sur la propriété intellectuelle ou les prêts entre filiales.

Dividende

Les dividendes sont une partie des bénéfices d'une société distribuée aux actionnaires, en fonction de leur nombre de parts. Cette distribution se fait à intervalles réguliers.

Exonération d'impôt

Une exonération d'impôts est une dispense de payer un impôt octroyé à des personnes morales ou physiques.

Holding

Une holding est une société sans activité économique réelle, dont la seule fonction est de détenir des participations dans d'autres sociétés et de réaliser des opérations financières. Les holdings sont courantes au Luxembourg, où elles peuvent regrouper les investissements d'un individu ou les filiales d'un groupe.

Investment hub

Un investment hub désigne généralement une juridiction qui reçoit et redirige un volume important d'investissements directs étrangers (IDE), souvent sans lien proportionnel avec la taille de son économie réelle, et qui sert d'intermédiaire dans les flux de capitaux internationaux (cf. OCDE, *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy*, 2018 qui décrit un *investment hub* comme un pays ou territoire qui « reçoit et transfère de façon disproportionnée de grands volumes d'IDE par rapport à la taille de son économie, souvent en raison de son rôle dans les chaînes de détention ou de financement des multinationales »).

Offshore (société, activité ...)

Offshore signifie « *extraterritorial* ». Une société offshore est enregistrée dans un pays pour y avoir une existence légale, mais sans y exercer une activité économique réelle. Elle sert généralement à bénéficier d'avantages fiscaux ou réglementaires dans un paradis fiscal.

Panel déséquilibré (*unbalanced panel*)

Un panel déséquilibré est un panel pour lequel les données sont collectées au fil du temps pour plusieurs entités, résultant en un nombre d'observations variable par entité. Certaines observations sont manquantes pour certaines périodes et elles ne sont pas compensées. En revanche, dans un panel équilibré, le nombre de périodes est identique pour toutes les entités (individus)³⁴⁹.

Perte de recettes fiscales

Aussi dénommé *tax revenue loss* en anglais. Cela désigne les pertes de recettes d'impôt sur les sociétés subies par les États en raison de l'évasion fiscale, souvent par des mécanismes de transfert de bénéfices.

Régime fiscal « mère-fille » (ou directive mère-filiale)

Ce régime permet à une société mère détenant plus de 50 % du capital d'une société fille de bénéficier d'une exonération d'impôt sur les dividendes reçus de ses filiales, évitant ainsi la double imposition. Le Luxembourg applique généralement un taux d'exonération de 0 %, contrairement à certains autres pays.

La notion de résidence d'une entreprise³⁵⁰

³⁴⁹ Bourbonnais, R. (2018). Chapitre 13. Introduction à l'économétrie des données de panel. *Économétrie - 10e éd.* : Cours et exercices corrigés (p. 371-387). Dunod. <https://shs.cairn.info/econometrie--9782100773459-page-371?lang=fr>.

³⁵⁰ Cahiers Statec, p. 41.

« Est résidente d'un pays toute entreprise dont le siège social est situé dans ce pays et toute personne physique dont le principal centre d'intérêt est situé sur le territoire de ce pays ».

Société étrangère contrôlée (SEC)

Une société étrangère contrôlée (SEC) est une entité située à l'étranger, dont un contribuable luxembourgeois détient le contrôle effectif (plus de 50 % des droits de vote, du capital ou des bénéfices), et qui est faiblement imposée. Si elle génère principalement des revenus passifs et dépasse certains seuils, ses bénéficiaires non distribués peuvent être réintégrés dans l'assiette fiscale luxembourgeoise³⁵¹.

Shell company (Société-écran)

Une société-écran est une entité sans activité économique réelle, généralement installée dans un pays à la fiscalité réduite. Elle sert souvent à détenir des actifs de manière opaque ou à bénéficier d'avantages fiscaux.

Sham director (Administrateur de paille)

Un administrateur de paille est une personne nommée au conseil d'administration d'une société, mais qui n'exerce en réalité aucun pouvoir décisionnel. Il sert simplement de façade pour masquer l'identité des véritables dirigeants.

Taux d'imposition légal (taux d'imposition nominal)

Le taux d'imposition légal (ou nominal) correspond au taux d'imposition sur les bénéfices des entreprises tel qu'il est fixé par la législation fiscale d'un pays. Il représente le pourcentage théorique appliqué aux bénéfices des entreprises avant toute déduction, exemption ou optimisation fiscale.

Taux effectif d'imposition (TEI) ou Effective tax rate (ETR)

Le taux effectif d'imposition reflète le montant réel de l'impôt payé par les entreprises multinationales par rapport à leurs bénéfices. Ces taux effectifs fournissent des informations précieuses sur la part des bénéfices des entreprises qui se traduit effectivement en recettes fiscales pour les gouvernements. Contrairement aux taux légaux, les taux effectifs tiennent compte des dispositifs fiscaux spécifiques, des crédits d'impôt et des stratégies d'optimisation utilisées par les entreprises, offrant ainsi une image plus fidèle de la charge fiscale réellement supportée.

Winsorisation

La winsorisation est une méthode statistique qui atténue l'impact des valeurs extrêmes en remplaçant les valeurs extrêmes par des percentiles moins extrêmes, plutôt qu'en les supprimant complètement³⁵². La winsorisation s'effectue en plafonnant ou en remplaçant les valeurs situées au-delà d'un certain seuil de percentiles. Par exemple, dans le cas d'une winsorisation à 5 %, les 5 % des valeurs les plus basses sont remplacés par la valeur au 5^e percentile, tandis que les 5 % des valeurs les plus élevées sont remplacés par la valeur au 95^e percentile. Cette méthode permet de conserver la structure générale de l'ensemble de données tout en réduisant l'effet des valeurs aberrantes.

³⁵¹ Les conditions pour qu'une entité soit qualifiée de SEC peuvent être consultés sur le site de l'administration des contributions directes: [Société étrangère contrôlée - A à Z - Administration des contributions directes - Luxembourg](#) (consulté le 02/06/2025).

³⁵² Voir <https://www.datacamp.com/tutorial/winsorized-mean> (consulté le 25/11/2024).



Cellule scientifique

