

Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20



Relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie

POINTS CLÉS, OCTOBRE 2020



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Vue d'ensemble | 3 |
| Déclaration liminaire du Cadre inclusif relative aux rapports sur les <i>blueprints</i> des Piliers Un et Deux | 5 |
| Le <i>Blueprint</i> du Pilier Un | 8 |
| Le <i>Blueprint</i> du Pilier Deux | 16 |
| Évaluation d'impact économique | 24 |

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

© OCDE 2020

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Vue d'ensemble

La pandémie de COVID-19 continue son cours, entraînant des bouleversements économiques à l'échelle mondiale. Depuis le début de la pandémie, l'OCDE a suivi de près les réponses des pays et des juridictions en matière de politique fiscale et budgétaire. La politique fiscale doit avant tout donner la priorité au soutien des systèmes de santé et à la reprise de l'activité économique, pour ensuite être adaptée en fonction des transformations sociales et économiques qui incluent, mais sans s'y limiter, la COVID-19. Au-delà des mesures nationales, alors que les gouvernements adoptent des plans de relance pour restaurer la croissance, les questions de fiscalité et de coopération internationales restent une priorité.

Une des questions urgentes – qui représente depuis plusieurs années une priorité pour la communauté internationale – est de réformer le système fiscal international pour relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, rétablir la stabilité du cadre fiscal international et éviter le risque de nouvelles mesures fiscales unilatérales non coordonnées qui pourraient déclencher des sanctions commerciales. La crise de COVID-19 a davantage aggravé ces défis fiscaux en accélérant la numérisation de l'économie, en exacerbant la pression sur les finances publiques et en réduisant la tolérance du public à l'égard des entreprises multinationales rentables (EMR) qui ne paient pas leur juste part d'impôts.

En juillet 2020, le Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20 a été mandaté pour livrer des rapports sur les *blueprints* des Piliers Un et Deux avant la réunion des Ministres des Finances du G20 d'octobre en vue de parvenir à un consensus d'ici la fin de l'année. Le Pilier Un est axé sur le nexus et la répartition des bénéfices, tandis que le Pilier Deux est basé sur un impôt minimum mondial destiné à répondre aux problématiques de l'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS) non résolues. Malgré ces temps sans précédent, le Cadre inclusif G20 / OCDE, composé de 137 membres, a travaillé sans relâche pour fournir les rapports *blueprints* sur la solution à deux piliers à ces défis fiscaux. Depuis février 2020, le groupe de pilotage et les groupes de travail du Cadre inclusif G20 / OCDE ont organisé près de 70 jours de réunions essentiellement virtuelles pour faire avancer les travaux techniques.

Le 9 octobre 2020, le Cadre inclusif OCDE / G20 a finalisé un ensemble de documents comprenant une déclaration liminaire et les rapports sur les *blueprints* des Piliers Un et Deux en vue de leur diffusion publique. Cet ensemble de documents reflète des points de vue convergents

sur un certain nombre de caractéristiques, principes et paramètres politiques clés des deux piliers, et identifie les questions politiques et techniques restantes sur lesquelles les divergences de vues doivent encore être comblées, ainsi que les prochaines étapes à suivre. **Les 137 membres du Cadre inclusif OCDE / G20 ont reconnu le *blueprint* du Pilier Un comme «un socle solide pour un futur accord** qui consacrerait le concept d'imposition nette des bénéficiaires, éviterait la double imposition et serait aussi simple et facile à appliquer que possible», et que **le rapport sur le *blueprint* du Pilier Deux est «une base solide pour parvenir à une solution systémique qui répondrait aux problématiques qui subsistent à ce jour en matière d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS)».**

En outre, comme décidé dans le Programme de travail¹ de mai 2019, le Secrétariat de l'OCDE a publié son rapport, *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie : Évaluation de l'impact économique*, qui analyse les incidences économiques et fiscales des deux piliers, telles qu'énoncées dans les *blueprints*. Les Piliers Un et Deux pourraient augmenter les revenus mondiaux de l'impôt sur les sociétés (IS) d'environ 60 à 100 milliards USD par an, soit jusqu'à environ 4% des revenus mondiaux de l'IS, compte tenu de l'effet combiné de ces réformes et du régime américain GILTI.

Ainsi, bien qu'à ce stade les conditions d'un accord politique ne soient pas encore réunies, le Cadre inclusif dispose désormais d'une base saine et solide pour un futur accord auquel il reste attaché. Étant donné le degré d'avancement de l'architecture de chaque pilier, un accord politique pourrait et devrait être conclu prochainement.

1. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/programme-de-travail-visant-a-elaborer-une-solution-fondee-sur-un-consensus-pour-relever-les-defis-fiscaux-soulevees-par-la-numerisation-de-l-economie.htm>

Entre-temps, le Cadre inclusif OCDE / G20 a décidé le 9 octobre 2020 d'utiliser les rapports sur les blueprints comme base pour solliciter les contributions des parties prenantes. Ces contributions éclaireront les travaux en cours du Cadre inclusif OCDE / G20, qui a également convenu de continuer à travailler pour résoudre rapidement les problèmes en suspens en vue de mener à bien le processus d'ici la mi-2021.

Une solution aux défis fiscaux posés par la numérisation de l'économie ne sera possible qu'avec un leadership fort, ainsi qu'un soutien et une implication politiques sans équivoque.

Les travaux visant à relever **d'autres défis fiscaux posés par la numérisation de l'économie** progressent également.

- À mesure que de nouvelles technologies dérivées de la numérisation sont apparues, celles-ci soulèvent de nouveaux défis fiscaux qui nécessitent d'être relevés. À cet égard, **le Cadre inclusif OCDE / G20 a adopté en octobre 2020 le rapport *Taxing Virtual Currencies : An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues***. Couvrant plus de 50 juridictions, dont tous les membres du G20 et de l'OCDE, ce rapport est la première étude exhaustive sur les approches et règles existantes en la matière.
- Des progrès sont en cours dans la mise à jour de la Norme de déclaration commune pour l'échange automatique de renseignements afin d'étendre sa couverture aux crypto-actifs. La mise à jour de la norme devrait être achevée en 2021.

- **La mise en œuvre des normes de l'OCDE pour la collecte effective de la TVA sur les ventes en ligne de biens, de services et de produits numériques (inclues dans le rapport BEPS Action 1 de 2015) a continué d'influencer la réforme de la TVA dans un nombre croissant de pays à travers le monde.** Les travaux sur les orientations relatives au traitement de la TVA dans l'économie du partage, notamment sur le rôle des plateformes de partage à faciliter le respect des obligations relatives à la TVA, sont en bonne voie pour être menés à bien d'ici la fin de 2020. Près de 65 juridictions ont mis en œuvre ces normes, tandis que plus de 40 autres les appliquent ou envisagent de le faire. Parmi celles-ci, trois juridictions ont promu une solution TVA / numérique tout en abandonnant leur projet de taxe sur les services numériques (TSD) basée sur le chiffre d'affaires. La mise en œuvre de ces normes donne des résultats impressionnants. L'Union européenne a par exemple fait état de 14,8 milliards d'euros de recettes de TVA perçues grâce à ces mesures au cours des quatre premières années de leur mise en œuvre.
- Une fois mis en œuvre, le modèle de règles de déclaration² pour les plateformes numériques facilitant les transactions dans l'économie du partage, approuvé le 30 juin 2020, constituera un outil efficace pour garantir que les plateformes numériques signalent aux autorités fiscales l'identité des vendeurs actifs sur la plateforme, ainsi que des détails sur les transactions qu'ils ont conclues.

2. OECD (2020), *Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy*, OECD, Paris. www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/model-rules-for-reporting-by-platform-operators-with-respect-to-sellers-in-the-sharing-and-gig-economy.htm (en anglais uniquement)



Déclaration liminaire du Cadre inclusif relative aux rapports sur les blueprints des Piliers Un et Deux

Telle qu'approuvée par le Cadre inclusif lors de sa réunion des 8 et 9 octobre 2020

La transformation numérique stimule l'innovation, génère des gains de productivité et améliore les services tout en favorisant une croissance plus inclusive et plus durable ainsi qu'une amélioration du bien-être. Cela étant, la portée et la rapidité de ces changements soulèvent des défis dans de nombreux domaines de l'action publique, dont la fiscalité. Aussi, la réforme du système fiscal international visant à relever les défis fiscaux que pose la transformation numérique de l'économie, rétablir la stabilité du cadre fiscal international et empêcher l'adoption de nouvelles mesures fiscales unilatérales non coordonnées représente depuis plusieurs années une priorité pour la communauté internationale, qui s'est engagée à parvenir à une solution fondée sur un consensus d'ici la fin de l'année 2020.

Le contexte actuel de pandémie de COVID-19 rend la nécessité d'une solution encore plus impérieuse qu'elle ne l'était au début du projet. Les gouvernements ont réagi en augmentant leurs dépenses de santé et en apportant une aide financière sans précédent aux entreprises et aux ménages, afin de les protéger face au choc économique induit par cette crise. Toutefois, le temps viendra où les gouvernements devront s'attacher à remettre leurs finances sur une trajectoire saine et durable.

Une solution fondée sur un consensus, articulée autour de deux piliers (le Pilier Un axé sur le nexus et la répartition des bénéfices, et le Pilier Deux basé sur un impôt minimum mondial destiné à répondre aux problématiques de l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) non résolues), peut non seulement jouer un rôle important pour assurer l'équité et la justice de nos systèmes fiscaux tout en renforçant l'architecture fiscale internationale face à l'émergence de nouveaux modèles d'affaires et à la transformation de modèles plus anciens ; elle peut aussi contribuer à remettre les finances publiques sur une trajectoire durable. La pandémie de COVID-19 ne fait qu'accroître la pression qui s'exerce sur les pouvoirs publics pour qu'ils fassent en sorte que les grandes entreprises rentables exerçant une activité internationale paient leur juste part d'impôt dans la juridiction où elles réalisent des bénéfices, conformément à de nouvelles règles fiscales internationales. Dans le même temps, une solution reposant sur un consensus pourrait procurer aux entreprises la sécurité juridique en matière fiscale indispensable pour accompagner la reprise économique.

Dans ce contexte, et malgré leurs divergences et la pandémie de COVID-19 qui a eu des répercussions sur leurs travaux, les membres du Cadre inclusif (CI) ont accompli des progrès substantiels vers l'élaboration d'un consensus. Le CI publie aujourd'hui les *Blueprints* de rapports sur le Pilier Un et sur le Pilier Deux, qui reflètent une convergence de vues sur un certain nombre de caractéristiques essentielles de politique fiscale, les grands principes et les principaux paramètres des deux Piliers, recensent les aspects politiques et techniques sur lesquels des différences de vue doivent toujours être surmontées et évoquent les prochaines étapes.

Nous approuvons le Rapport sur *Blueprint* du Premier Pilier en vue de sa diffusion publique. Il a pour objet de mettre sur pied un cadre fiscal durable en phase avec la transformation numérique actuelle de l'économie, avec le potentiel de parvenir à une attribution plus équitable et plus efficace des droits d'imposition. Le *Blueprint* rend compte des travaux techniques approfondis qui ont été accomplis. Bien qu'aucun accord n'ait été obtenu, ce *Blueprint* n'en constitue pas moins un socle solide pour un futur accord qui consacrerait le concept d'imposition nette des bénéficiaires, éviterait la double imposition et serait aussi simple et facile à appliquer que possible. Le *Blueprint* offre une base solide pour un futur accord et reflète que :

- à l'heure où le numérique progresse sans cesse, les entreprises entrant dans le champ d'application sont en mesure de réaliser des bénéfices grâce à une participation significative/active et soutenue à la vie économique d'une juridiction, au-delà de la simple conclusion de ventes, avec ou sans présence physique locale, une réalité qui serait prise en compte dans la conception des règles de nexus, étant entendu que les coûts de conformité doivent être minimisés ;
- la solution poursuivrait la logique de politique fiscale décrite ci-dessus, et attribuerait aux juridictions du marché/des utilisateurs une fraction des bénéfices résiduels des entreprises entrant dans le champ d'application (le « Montant A ») ;
- la solution serait ciblée et comporterait des seuils, de manière à réduire les coûts de conformité pour les contribuables et à faciliter la gestion des nouvelles règles par les administrations fiscales ;
- le Montant A serait calculé en partant des états financiers consolidés, contiendrait un nombre limité d'ajustements entre les données comptables et fiscales et veillerait à ce que les pertes soient dûment prises en compte ;
- pour le calcul de la base d'imposition, le recours à la segmentation serait nécessaire afin que le nouveau droit d'imposition soit correctement ciblé dans certains cas, mais en admettant des régimes de protection ou des exemptions de vaste portée afin de réduire la complexité et d'alléger la charge pour les administrations fiscales comme pour les contribuables ;
- la solution prévoirait des moyens efficaces d'élimination la double imposition dans un contexte multilatéral ;
- les travaux relatifs au Montant B progresseront (un rendement fixe pour certaines activités de distribution et de commercialisation de référence destiné à se rapprocher des résultats obtenus par application du principe de pleine concurrence), en reconnaissant les avantages significatifs qui peuvent en découler pour les administrations fiscales aux capacités limitées ainsi que les difficultés qu'ils peuvent entraîner ;
- la solution élaborée au titre du Pilier Un comporterait un nouveau processus multilatéral de nature à garantir la sécurité juridique en matière fiscale concernant le Montant A, au regard de l'importance de suivre des procédures administratives simplifiées et coordonnées pour l'application du Montant A ;
- une nouvelle convention multilatérale serait élaborée en vue de mettre en œuvre la solution, étant entendu qu'elle représenterait le moyen le plus efficace et le plus pertinent pour appliquer le Pilier Un.

Nous allons maintenant concentrer nos efforts pour résoudre les questions politiques et techniques en suspens, y compris la définition du champ d'application, le chiffrage, le choix entre une application obligatoire et un régime de protection, les caractéristiques des nouvelles procédures de sécurité juridique en matière fiscale concernant le Montant A, ainsi que le champ d'application et la forme que

prendrait un nouveau régime renforcé en matière de sécurité juridique pour traiter des problématiques non liées au Montant A.

Nous approuvons également le rapport sur le *Blueprint* du Pilier Deux en vue de sa diffusion publique. Il offre une base solide pour parvenir à une solution systémique qui répondrait aux problématiques qui subsistent à ce jour en matière d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS), et expose des règles permettant à une juridiction de « récupérer l'impôt sur les bénéfices » lorsque d'autres juridictions n'ont pas exercé leur droit initial d'imposition ou lorsque le paiement serait sans cela soumis à de faibles taux effectifs d'imposition. Ces règles garantiraient que toutes les grandes entreprises exerçant des activités à l'échelle internationale paient au moins un impôt minimum. Nous reconnaissons que les juridictions sont libres de déterminer leur propre système fiscal – elles auraient ainsi le choix de mettre en place un impôt sur les bénéfices des sociétés et d'en définir les taux -, tout en prenant en compte le droit d'autres juridictions d'appliquer les règles adoptées à l'échelle internationale au titre du Pilier Deux lorsque les bénéfices sont taxés à un taux inférieur à un taux minimum convenu. Bien qu'aucun accord n'ait été atteint, ce *Blueprint* offre une base solide pour un futur accord sur les aspects suivants :

- la règle d'inclusion du revenu (RIR), la règle relative aux paiements insuffisamment imposés (RPII), la règle d'assujettissement à l'impôt (RAI), l'ordre d'application des règles, le calcul du taux effectif d'imposition et l'attribution de l'impôt supplémentaire pour la RIR et la RPII, y compris la base d'imposition, la définition des impôts couverts, les mécanismes de neutralisation des différences temporelles et l'exclusion d'une portion du revenu fondée sur la substance ;
- la RIR et la RPII en tant qu'approche commune, y compris l'acceptation du droit de tous les membres du CI de les appliquer dans le cadre d'un régime approuvé fondé sur le Pilier Deux. Il serait néanmoins reconnu et admis que certains membres pourraient ne pas être en mesure d'appliquer ces règles. Toutefois, tous ceux qui les appliqueraient le feraient dans le respect du Pilier Deux vis-à-vis de toutes les autres juridictions (y compris des groupes qui ont leur siège social sur leurs territoires) qui adhéreront à ce consensus. En outre, au regard de l'importance qu'un grand nombre de membres du CI, notamment des pays en développement, accordent à une RAI, nous reconnaissons qu'une RAI ferait partie intégrante d'une solution faisant consensus sur le Pilier Deux ;
- les conditions auxquelles le régime relatif aux revenus mondiaux générés par des actifs incorporels faiblement imposés (Global Intangible Low Taxed Income Regime (GILTI)) adopté par les États-Unis serait considéré comme étant une règle d'inclusion du revenu conforme au Pilier Deux telle qu'exposée dans le *Blueprint* de rapport sur le Pilier Deux ;
- l'élaboration d'un modèle de législation, d'une documentation et d'instructions standards, la mise au point d'un processus d'examen multilatéral le cas échéant et le recours éventuel à une convention multilatérale qui pourrait couvrir les principaux aspects du Pilier Deux.

Nous accueillons les contributions des parties prenantes à ce processus concernant les deux piliers, et notamment au sujet des règles d'administration et de simplification, qui concourront à éclairer le développement de la solution fondée sur un consensus.

PROCHAINES ÉTAPES

Nous convenons de traiter rapidement les questions en suspens de manière à mener ce processus à bonne fin d'ici mi-2021 et de résoudre les questions techniques, d'élaborer un modèle de législation, des instructions ainsi que les règles et procédures internationales nécessaires pour permettre aux juridictions de mettre en place une solution fondée sur un consensus.

Le *Blueprint* du Pilier Un

INTRODUCTION

La transformation numérique stimule l'innovation, génère des gains d'efficacité et améliore les services tout en favorisant une croissance plus inclusive et plus durable ainsi qu'une amélioration du bien-être. Cela étant, la portée et la rapidité de ces changements soulèvent des défis dans de nombreux domaines de l'action publique, dont la fiscalité. Aussi, la réforme du système fiscal international visant à relever les défis fiscaux que pose la transformation numérique de l'économie représente depuis plusieurs années une priorité pour la communauté internationale, qui s'est engagée à parvenir à une solution fondée sur un consensus d'ici la fin de l'année 2020.

Ces défis fiscaux constituaient l'un des axes principaux du Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), qui a donné lieu à l'élaboration du Rapport sur l'Action 1 du Projet BEPS (Rapport sur l'Action 1) publié en 2015¹. Les auteurs du Rapport sur l'Action 1 reconnaissent que la transformation numérique embrasse l'économie toute entière et qu'en conséquence, il serait difficile, sinon impossible, de délimiter le champ de l'économie numérique. En mars 2018, le Cadre inclusif a publié, en collaboration avec le Groupe de réflexion sur l'économie numérique (GREN), *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – rapport intérimaire 2018* (le Rapport intérimaire)², qui reconnaît la nécessité d'élaborer une solution mondiale.

Depuis lors, les 137 membres du Cadre inclusif ont travaillé sur une solution mondiale basée sur une approche à deux piliers³. Le Pilier Un est axé sur de nouvelles règles relatives au lien et à la répartition des bénéfices qui visent à garantir qu'à l'heure où le numérique progresse sans cesse, la répartition des droits d'imposition des bénéfices commerciaux ne soit plus uniquement dictée par le critère de présence physique. La mondialisation et la transformation numérique remettent en question les caractéristiques fondamentales du système international d'imposition des bénéfices, telles que la notion traditionnelle d'établissement stable et le principe de pleine concurrence, et mettent en exergue la nécessité de renforcer la sécurité juridique en matière fiscale grâce à une coopération fiscale multilatérale plus poussée. Ces transformations se déroulent alors que le public s'intéresse de plus en plus à l'imposition des entreprises mondialisées à forte composante numérique, ce qui renforce la pression sur les décideurs politiques et la nécessité de s'emparer de ce sujet.

Les membres du Cadre inclusif sont convenus que les nouvelles règles éventuelles devaient être basées sur des montants nets, éviter la double imposition et être aussi simples que possible. Ils ont souligné l'importance de la sécurité juridique en matière fiscale, ainsi que la nécessité de disposer de mécanismes améliorés pour la prévention et le règlement des différends. Les membres sont conscients de la nécessité d'assurer une égalité de traitement entre toutes les juridictions, indépendamment de leur taille ou de leur stade de développement. Conscients également des coûts liés à la charge administrative et au respect des obligations fiscales, les membres ont décidé de rendre toute

règle aussi simple que le permet le contexte de la politique fiscale, y compris en envisageant de possibles mesures de simplification.

À la suite d'une proposition formulée par le Secrétariat⁴, le Cadre inclusif a approuvé un document définissant les contours de l'architecture d'une approche unifiée en janvier 2020, en tant que base de négociation d'une solution au titre du Pilier Un (les « Contours de l'architecture »)⁵. Depuis janvier, et malgré l'épidémie de COVID-19, tous les membres ont œuvré au développement technique de toutes les composantes du Pilier Un. Ce rapport concerne le projet de solution au titre du Pilier Un (le « Blueprint »). Il décrit en détail les principales caractéristiques des composantes du Pilier Un et identifie dans quels domaines une décision politique est nécessaire. Il montre qu'il reste d'importants progrès à accomplir avant de parvenir à un accord mondial, et formule des propositions visant à aplanir les divergences qui persistent. Il reconnaît que des travaux techniques supplémentaires devront être menés pour finaliser certains aspects du Pilier Un, par exemple en vue de réduire la complexité, de faciliter la gestion et de ménager les capacités des économies développées comme en développement.

BLUEPRINT DU PILIER UN

Le Pilier Un cherche à adapter le système fiscal international aux nouveaux modèles d'affaires en modifiant les règles relatives au lien et à la répartition des bénéfices applicables aux bénéfices commerciaux. Dans ce contexte, son objectif est d'étendre les droits d'imposition des juridictions du marché (qui, dans certains modèles d'affaires, correspondent aux juridictions où sont situés les utilisateurs)⁶ lorsqu'une entreprise participe de façon active et soutenue à l'économie de cette juridiction via l'exercice d'activités sur son territoire ou à distance mais ciblant cette même juridiction⁷. En outre, le Pilier Un entend renforcer sensiblement la sécurité juridique en matière fiscale par l'introduction de mécanismes novateurs de prévention et de règlement des différends. Le Pilier Un a pour but de concilier les différents objectifs des membres du Cadre inclusif et d'aboutir à la suppression des mesures unilatérales concernées.

1. OCDE (2015), *Relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, Action 1 – Rapport final 2015*, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, Paris.

2. OCDE (2018), *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – rapport intérimaire 2018*, Cadre inclusif sur le BEPS, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, Paris.

3. *Relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Note politique*, telle qu'approuvée par le Cadre inclusif sur le BEPS le 23 janvier 2019, OCDE 2019.

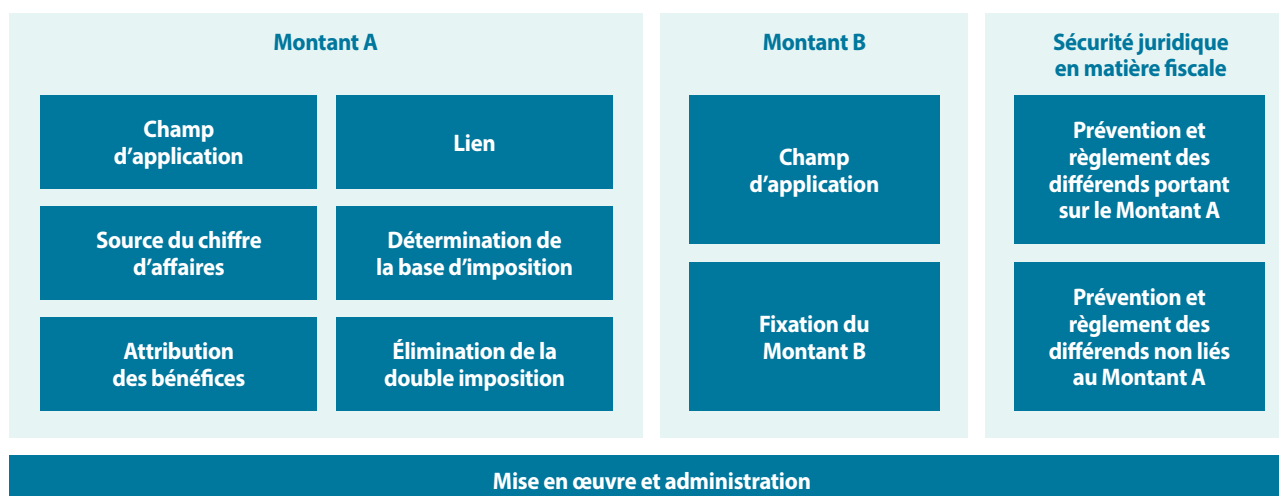
4. Document de consultation publique, Proposition du Secrétariat d'une « Approche unifiée » au titre du Pilier Un, 9 octobre 2019 – 12 novembre 2019.

5. OCDE (2020), *Déclaration du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS relative à l'approche à deux piliers visant à relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Janvier 2020*, Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS, OCDE, Paris.

6. Aux fins de ce document, par juridictions du marché/de l'utilisateur (ci-après les « juridictions du marché »), on entend les juridictions dans lesquelles un groupe d'entreprises multinationales commercialise ses produits ou services, ou, dans le cas d'entreprises à forte composante numérique, fournit ses services aux utilisateurs ou sollicite et recueille des données et des contenus auprès d'eux.

7. En retour, afin d'assurer l'élimination de la double imposition, ce nouveau mécanisme minorera le droit d'imposition des juridictions dans lesquelles résident des entités membres de groupes d'EMN pouvant prétendre à des bénéfices résiduels en vertu des règles existantes de répartition des bénéfices.

Graphique 1.1. Composantes du Pilier Un



Conformément aux Contours de l'architecture, les éléments fondamentaux du Pilier Un se rattachent à trois composantes : un nouveau droit d'imposition pour les juridictions du marché, portant sur une fraction du bénéfice résiduel calculé au niveau du groupe d'EMN (ou d'un segment) (Montant A) ; un rendement fixe pour certaines activités de distribution et de commercialisation de référence exercées physiquement dans une juridiction du marché, conformément au principe de pleine concurrence (Montant B) ; et des processus visant à améliorer la sécurité juridique en matière fiscale par le biais de mécanismes efficaces de prévention et de règlement des différends. Onze composantes ont été jugées essentielles à la construction du Pilier Un, et constituent l'assise de ce *Blueprint*.

Bien que les travaux techniques relatifs aux composantes du Pilier Un soient très avancés, les membres du Cadre inclusif reconnaissent qu'il existe un certain nombre de questions en suspens portant sur des caractéristiques fondamentales de la solution qui ne pourront être résolues que par décision politique. Pour parachever le projet, des décisions politiques devront être prises sur un certain nombre de points, et notamment :

- **Champ d'application** : avec l'adoption des Contours de l'architecture en janvier 2020, le Cadre inclusif a tenté de rapprocher les positions des membres qui souhaitent cibler le Pilier Un sur un groupe plus restreint de modèles d'affaires « numériques » et ceux qui insistent pour que la solution englobe un éventail plus large d'activités. Aussi, deux catégories d'activités à inclure dans le champ d'application du nouveau droit d'imposition créé par le Pilier Un ont été identifiées : les services numériques automatisés (ADS) et les activités en relation étroite avec des consommateurs (CFB). Comme indiqué ci-après, des travaux techniques considérables ont été accomplis pour définir ces catégories, mais aucun accord politique n'a été obtenu

à ce jour sur leur utilisation, et la question du champ d'application n'est toujours pas résolue. Pour pouvoir fournir une solution en 2020 conformément au mandat du G20, certains membres plaident en faveur d'une application progressive, en commençant par les ADS, et en enchaînant avec les CFB ultérieurement. Un membre a suggéré d'appliquer le nouveau droit d'imposition dans le cadre d'un « régime de protection », ce qui permettrait à un groupe d'EMN de choisir d'être assujéti au Pilier Un à l'échelle mondiale⁸. Le champ d'application du Montant A reste à définir.

- **Montant des bénéfices à réattribuer (« Fixation du Montant A »)** : l'accord sur la fraction du bénéfice résiduel à réattribuer en vertu du nouveau droit d'imposition, qui dépend de la détermination de différents seuils et pourcentages aux fins du champ d'application, du lien et de la répartition des bénéfices (la formule)⁹, est conditionné à un accord sur le champ d'application. Toutefois, de nombreux travaux ont été accomplis sur l'impact de différents seuils et pourcentages de bénéfices à attribuer, de sorte qu'une décision politique pourrait être prise rapidement dans le cadre d'un accord politique global. De même, certains membres du Cadre inclusif estiment qu'au-delà du bénéfice résiduel, une fraction des bénéfices standards devrait aussi être

8. Le 3 décembre 2019, le Secrétaire américain au Trésor Steven Mnuchin a adressé un courrier au Secrétaire général de l'OCDE Ángel Gurría qui, tout en réitérant le soutien des États-Unis en faveur d'une solution multilatérale, proposait que le Pilier Un soit mis en œuvre en tant que « régime de protection ».

9. Il convient d'observer que d'autres caractéristiques du Pilier Un auront une incidence sur le montant du bénéfice à réattribuer, notamment la question de savoir si le régime de report en avant des pertes au titre du Montant A s'étend aux « manques à gagner », le traitement des pertes antérieures au régime, la problématique du double comptage (et l'inclusion éventuelle d'un régime de protection pour les activités de commercialisation et de distribution), ainsi que le processus d'identification des « entités payeuses » (afin d'éliminer la double imposition). Toutes ces questions doivent être prises en compte dans la réflexion sur le chiffre du Montant A.

attribuée aux juridictions de marché en cas d'activités de commercialisation et de distribution exercées à distance grâce aux progrès du numérique. D'autres membres ont proposé d'établir des « mécanismes de différenciation » afin d'accroître le montant du bénéfice résiduel réattribué aux juridictions du marché pour certaines activités commerciales (ADS par exemple), ou une réattribution modulable en fonction de la rentabilité de l'activité (indexation sur le bénéfice). Ces variantes aux règles de répartition des bénéfices au titre du Montant A proposées par certains membres du Cadre inclusif n'ont pas encore fait l'objet d'une décision.

- **Sécurité juridique en matière fiscale** : tous les membres conviennent de la nécessité de trouver une solution innovante pour garantir une sécurité juridique précoce, et prévenir et résoudre efficacement les différends concernant le Montant A, mais les avis divergent quant à la portée du mécanisme obligatoire et contraignant de règlement des différends non liés au Montant A. Ce *Blueprint* formule des propositions visant à aplanir ces divergences de vue. Toute décision sur ce point devra faire partie d'un accord général couvrant les deux autres questions politiques en suspens sur la fraction du bénéfice à réattribuer et le champ d'application du Pilier Un.
- **Portée et application du Montant B** : ce *Blueprint* contient une ébauche de solution qui part du principe que les distributeurs couverts doivent être identifiés sur la base d'un éventail étroit d'activités de référence, mais certains membres souhaitent étudier la possibilité d'élargir la portée du Montant B. D'autres jugent nécessaire d'affiner la conception du Montant B afin que les avantages recherchés en termes de simplification puissent se concrétiser, et estiment en outre qu'un déploiement

initial dans le cadre d'un programme pilote permettrait d'évaluer ces avantages en pratique. Aussi, le Cadre inclusif devra décider de la marche à suivre.

Abstraction faite de ces questions politiques en suspens, le *Blueprint* de Pilier Un est décrit ci-dessous.

LE NOUVEAU DROIT D'IMPOSITION (MONTANT A)

Le nouveau droit d'imposition (Montant A) viendrait se superposer aux règles existantes en matière de lien et de répartition des bénéfices. Il s'appliquerait de façon large et ne serait pas limité à un petit nombre d'EMN appartenant à un secteur d'activité en particulier. Toutefois, compte tenu de ses caractéristiques novatrices, les membres du Cadre inclusif sont conscients de la nécessité de faire en sorte que le nombre d'EMN visées reste gérable, et sont convenus de réfléchir à des seuils et à d'autres mécanismes permettant de cibler l'approche, tout en minimisant les coûts de conformité et en tenant compte des contraintes de capacité des administrations fiscales. Les principales caractéristiques de conception du nouveau droit d'imposition seraient les suivantes :

- Un **seuil de chiffre d'affaires** basé sur le chiffre d'affaires annuel consolidé du groupe, associé à une **exclusion fondée sur un seuil minimum de chiffre d'affaires couvert d'origine étrangère**. Ces seuils visent à minimiser les coûts de conformité et à faciliter la gestion des nouvelles règles par les administrations fiscales. Pour éviter que les administrations fiscales soient submergées de travail du fait du déploiement du nouveau droit d'imposition, une option envisagée serait d'appliquer ces seuils par étapes. Des seuils élevés pourraient être fixés au départ, qui seraient progressivement abaissés



au fil des ans, ou appliqués sur une période plus longue, puis diminués uniquement à l'issue d'un examen postérieur à la mise en œuvre. Une approche par étapes pourrait rendre les règles plus faciles à gérer pour les administrations fiscales et les entreprises, en leur permettant d'acquérir une expérience pratique avant d'élargir le champ d'application à un nombre plus élevé d'EMN. D'autres approches poursuivant les mêmes objectifs pourraient aussi être envisagées, y compris l'option d'un seuil fondé sur un chiffre d'affaires couvert. Aucune décision n'a pour l'heure été prise concernant le nombre de seuils de chiffre d'affaires, le montant de ces seuils ou l'utilisation d'une approche par étapes.

- **Règles de délimitation du champ d'application**, couvrant le secteur ADS et plus largement les CFB. Il s'agit d'entreprises en mesure d'avoir des interactions significatives et durables avec des clients et des utilisateurs situés dans une juridiction du marché.
- L'application d'une **nouvelle règle du lien** pour identifier les juridictions du marché fondées à percevoir le Montant A. La règle du lien concilie l'intérêt des petites juridictions, et notamment des économies en développement, à bénéficier du nouveau droit d'imposition, et la nécessité de maintenir des coûts de conformité faibles et proportionnés, tout en évitant les effets secondaires indésirables dans d'autres domaines fiscaux et non fiscaux.
- Les règles du lien s'appuient sur des **règles de la source** détaillées qui reflètent les spécificités des entreprises de services numériques et en relation étroite avec les consommateurs, et tiennent compte à la fois du besoin de précision et de la capacité des EMN couvertes à respecter les règles et des coûts qu'elles supportent à ce titre. Cela pourrait passer par des règles de diligence soumises à une hiérarchie clairement définie, qui devraient revêtir une importance particulière s'agissant des distributeurs non liés.
- Une approche gérable pour **réattribuer le bénéfice résiduel**. Les juridictions de marché éligibles recevront une fraction de (X %) du bénéfice résiduel (bénéfice supérieur à un niveau convenu de rentabilité de (Y %)) calculée par application d'une formule. Pour trouver une juste mesure entre simplicité et précision, le calcul du montant approprié du bénéfice s'appuiera le plus possible sur les états financiers consolidés publiés. Les ajustements entre les données comptables et fiscales (similaires à ceux requis pour le Pilier Deux) et la segmentation seront limités au minimum. En pratique, la plupart des EMN calculeront leur bénéfice correspondant au Montant A (la base d'imposition) à partir de leurs états financiers consolidés (comprenant des groupes exerçant des activités non couvertes), mais seule la fraction de ce bénéfice, déterminée par application d'une formule, correspondant au chiffre d'affaires couvert sera en définitive attribuée aux juridictions de marché. Pour garantir la précision et des règles du jeu équitables entre différentes EMN (branche d'activité couverte présentant une rentabilité sensiblement différente par rapport à d'autres branches d'activité, par exemple), il faudra peut-être déterminer la mesure appropriée du bénéfice en procédant par segment, mais uniquement dans un petit nombre de cas dans lesquels l'EMN aura probablement déjà établi des états financiers segmentés aux fins des rapports financiers. D'autres simplifications seront prévues pour les EMN qui calculent une base d'imposition segmentée, comme l'attribution de coûts indirects via une clé de répartition basée sur le chiffre d'affaires. On s'attend à ce que les groupes tenus de segmenter leur base d'imposition au titre du Montant A soient peu nombreux.
- Un **régime de report en avant des pertes** visant à garantir qu'il n'y aura pas de répartition du Montant A lorsque l'entreprise concernée n'est pas rentable dans la durée. Pour faire en sorte que le Montant A s'applique uniquement au bénéfice économique, on envisagera d'autoriser les EMN couvertes à inclure des pertes subies avant l'adoption du Montant A dans ce régime de report des pertes. Ce régime fera appel à un mécanisme de compensation afin d'imputer des pertes passées à des bénéfices futurs. Les pertes au titre du Montant A seront conservées et reportées dans un compte unique au niveau du groupe (ou du segment le cas échéant) et ne seront pas attribuées aux différentes juridictions de marché.
- En sus du mécanisme d'élimination de la double imposition, diverses options sont envisagées pour ajuster l'attribution du Montant A aux juridictions de marché lorsqu'une EMN se défait déjà de bénéfices résiduels en vertu des règles existantes de répartition des bénéfices fondées sur le principe de pleine concurrence (problèmes dits de « double comptage »), y compris un **régime de protection pour les bénéfices issus d'activités de commercialisation et de distribution**. Avec cette dernière approche, les impôts dus dans la juridiction de marché en vertu des droits d'imposition existants et du Montant A seraient appréhendés globalement, et le chiffrage du Montant A taxable dans une juridiction de marché serait ajusté, en le plafonnant lorsque le bénéfice résiduel de l'EMN est déjà attribué à cette juridiction en vertu des règles de répartition des bénéfices existantes. Avec le régime de protection, les groupes qui attribuent déjà à une juridiction de marché des bénéfices supérieurs au rendement du régime de protection seraient dans certains cas exonérés du paiement du Montant A, ou appliqueraient le mécanisme d'élimination de la double imposition et pourraient ainsi continuer d'attribuer les bénéfices selon les règles actuelles. Parmi les autres approches envisagées pour traiter les problèmes de



double comptage figure, outre le mécanisme d'élimination de la double imposition, l'exception en faveur des entreprises nationales.

- Le **mécanisme d'élimination de la double imposition** aura deux composantes : (i) identification des entités payeuses ; et (ii) méthodes permettant d'éliminer la double imposition. Pour identifier l'entité ou les entités qui supporteront l'impôt dû au titre du Montant A, les « entités payeuses », un processus comportant quatre étapes est envisagé. Premièrement, les activités exercées par les entités seraient soumises à un test qualitatif pour déterminer celles qui perçoivent un bénéfice résiduel, au moyen d'une liste positive et négative d'indices (appliqués sur la base de la documentation existante des prix de transfert). Un test de rentabilité serait alors effectué pour s'assurer que ces entités ont la capacité de payer le Montant A. L'impôt dû au titre du Montant A dans une juridiction de marché serait attribué prioritairement aux entités payeuses qui sont liées à cette juridiction. Néanmoins, lorsque les entités payeuses liées à un marché ne réalisent pas de bénéfices suffisants pour payer l'intégralité de cet impôt, l'impôt résiduel éventuel serait réparti entre d'autres entités payeuses (non liées à ce marché) au prorata, ou sur une autre base considéré comme alternative à cette approche. On réfléchirait également à l'opportunité de simplifier ce processus en éliminant le premier test (fondé sur les activités) et/ou le troisième (priorité donnée aux entités liées à un marché) en faveur d'une approche de nature plus quantitative et reposant sur une formule. Après avoir identifié l'entité ou les entités qui supporteraient l'impôt au titre du Montant A, une juridiction de résidence utiliserait alors la méthode d'exemption ou la méthode d'imputation pour supprimer la double imposition.

- Lorsqu'une EMN est soumise au nouveau droit d'imposition, un **processus administratif simplifié** sera élaboré afin de réduire la complexité, d'alléger les contraintes et d'abaisser le coût de déclaration et de paiement, tant pour les administrations fiscales que pour les contribuables.
- Le **nouveau droit d'imposition au titre du Montant A** serait appliqué en modifiant la législation nationale, ou au moyen d'instruments internationaux de droit public. Le droit national et la convention multilatérale seraient complétés par des orientations et d'autres instruments si nécessaire.

Rémunération fixe au titre d'activités de distribution et de commercialisation de référence déterminées (Montant B)

La finalité du Montant B est double : en premier lieu, simplifier l'administration des règles sur les prix de transfert, ce qui sera bénéfique pour les administrations fiscales, et réduire les coûts de conformité, ce qui avantagera les contribuables. En second lieu, le Montant B vise à améliorer la sécurité juridique en matière fiscale et à réduire le nombre de différends entre les administrations fiscales et les contribuables. C'est pourquoi un certain nombre de membres du Cadre inclusif et d'EMN voient dans le Montant B une réalisation majeure du Pilier Un, partant de l'hypothèse que ses avantages théoriques peuvent se concrétiser.

Le Montant B vise à standardiser la rémunération des distributeurs liés qui exercent des « activités de commercialisation et de distribution de référence déterminées » dans la juridiction de marché. La définition des activités

de commercialisation et de distribution de référence englobe les distributeurs qui (i) achètent des produits à des parties liées en vue de les revendre à des parties non liées ; et (ii) dont le profil fonctionnel est celui de distributeurs standards.

En outre, les activités couvertes sont avant tout définies selon une 'liste positive' de types de fonctions exercées, d'actifs détenus et de risques assumés dans des conditions de pleine concurrence par des distributeurs standards (étroitement définis, et assimilables à des distributeurs à faibles risques). Une 'liste négative' de fonctions types qui ne doivent pas être exercées, d'actifs qui ne doivent pas être détenus et de risques qui ne doivent pas être assumés dans des conditions de pleine concurrence par des distributeurs standards est également utilisée pour mesurer qualitativement les facteurs supplémentaires qui conduiraient à exclure un distributeur du champ d'application du Montant B. Certains indicateurs quantitatifs sont ensuite appliqués pour confirmer l'identification des activités couvertes.

Le Montant B a pour but de fournir des résultats comparables à ceux provenant de l'application du principe de pleine concurrence, et par conséquent sera basé sur une analyse d'entreprises comparables selon la méthode transactionnelle de la marge nette (MTMN), et pourra varier en fonction du secteur d'activité ou de la région, à condition que cette variation soit étayée par l'analyse comparative pertinente¹⁰. Aussi, le Montant B pourrait se décliner en plusieurs fourchettes de rémunérations fixes appropriées. Chaque rémunération fixe versée en contrepartie d'activités de commercialisation et de distribution de référence au titre du Montant B vise à obtenir un résultat comparable à ceux provenant de l'application du principe de pleine concurrence.

Le Montant B pourrait selon certains membres procurer certains avantages en termes de sécurité juridique et de simplification du principe de pleine concurrence, mais les avis divergent sur la gamme des activités de référence à inclure dans son champ. Le Projet suppose que les distributeurs couverts doivent être identifiés sur la base d'un éventail étroit d'activités de référence, une position partagée par un groupe de membres du Cadre inclusif. Toutefois, il y a un autre groupe de membres, notamment les pays en voie de développement, qui considèrent que cette règle ne sera effective dans la réalisation de ses objectifs que si elle a un champ d'application large et souhaitent donc étudier l'élargissement de la portée du Montant B. D'autres encore estiment intéressant d'envisager un déploiement initial dans le cadre d'un programme

pilote, qui permettrait de tester les avantages en termes de simplification. Des travaux techniques supplémentaires seront engagés pour finaliser la définition précise des régions, secteurs, activités couvertes et indicateurs.

Amélioration des processus de sécurité juridique en matière fiscale

La sécurité juridique en matière fiscale est une composante essentielle du Pilier Un et s'inscrit au cœur de ce *Blueprint* qui prévoit des mécanismes innovants de prévention et de règlement des différends.

Prévention des différends

Le nouveau droit d'imposition sera déterminé par application d'une formule à une base d'imposition redéfinie, correspondant à une fraction du bénéfice résiduel généré par les activités couvertes de grandes EMN. Le *Blueprint* intègre un mécanisme visant à garantir que toutes les juridictions concernées s'accordent sur l'application du nouveau droit d'imposition à un groupe d'EMN donné. Un système de comités serait mis en place pour les administrations fiscales, en coopération avec les EMN concernées, afin de définir : (i) la base d'imposition, notamment en cas de segmentation par branche d'activité ; (ii) le résultat de la mise en œuvre de la formule, et (iii) toute autre caractéristique du nouveau droit d'imposition, y compris les entités payeuses et l'élimination de la double imposition. Il est également admis que l'impact du processus multilatéral sur les ressources est sensiblement moindre qu'en cas de mesures unilatérales non coordonnées.

Comme l'explique la section 1.2.2, le Montant B vise à accroître la sécurité juridique en matière fiscale en réduisant les différends entre administrations fiscales et contribuables, notamment dans les juridictions où il y a des contraintes dans le règlement des différends en matière de prix de transfert. Il parvient à ce résultat grâce à la standardisation de la rémunération des distributeurs liés qui exercent des 'activités de commercialisation et de distribution de référence déterminées'.

Règlement des différends

Outre les mécanismes novateurs de prévention des différends, ce *Blueprint* comporte des mécanismes novateurs de règlement des différends. Les membres du Cadre inclusif sont convenus que, dans l'hypothèse où un différend lié au montant A survient et n'est pas résolu par la procédure de prévention des différends, des mécanismes de règlement des différends obligatoires et contraignants seront élaborés.¹¹ Les membres du Cadre inclusif sont aussi convenus d'explorer des mécanismes obligatoires et contraignants pour le règlement rapide de différends non liés à l'application du nouveau droit d'imposition.

10. Les secteurs d'activité concernés pourraient inclure : biens de consommation à rotation rapide, véhicules à moteur, TIC, produits pharmaceutiques et grande distribution.

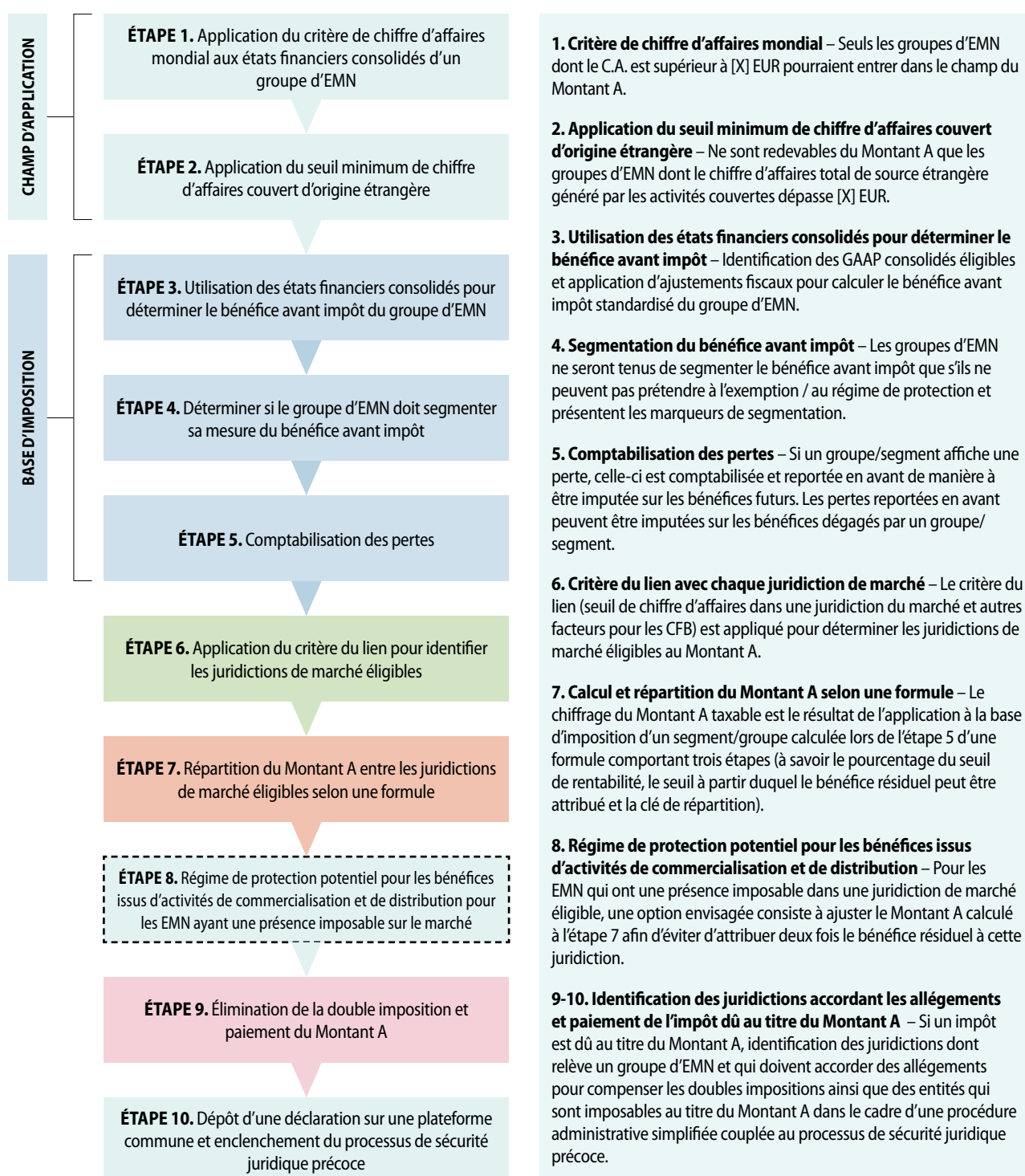
11. Cela va impliquer de trouver un consensus sur ce mécanisme de règlement des différends.

Ces mécanismes devront respecter la souveraineté des juridictions, en prenant en compte la situation de certaines économies en développement qui n'instruisent pas ou peu de cas soumis à la procédure amiable. Comme mentionné précédemment, il n'y a pas encore d'accord sur la portée du mécanisme obligatoire et contraignant de règlement des différends non liés au Montant A.

Cartographie du processus

Pour illustrer l'application pratique du *Blueprint*, le graphique ci-dessous donne un aperçu des différents éléments du processus (en mettant l'accent sur le Montant A). L'Annexe A du *Blueprint* du Pilier Un décrit plus en détail les différentes étapes mentionnées dans ce graphique.

Graphique 1.2. Aperçu de la cartographie du processus pour le Montant A



Le *Blueprint* du Pilier Deux

INTRODUCTION

La transformation numérique stimule l'innovation, génère des gains de productivité et améliore les services tout en favorisant une croissance plus inclusif et plus durable ainsi qu'une amélioration du bien-être. Cela étant, la portée et la rapidité de ces changements soulèvent des défis dans de nombreux domaines de l'action publique, dont la fiscalité. Aussi, la réforme du système fiscal international visant à relever les défis fiscaux que pose la transformation numérique de l'économie représente depuis plusieurs années une priorité pour la communauté internationale, qui s'était engagée à parvenir à une solution fondée sur un consensus d'ici la fin de l'année 2020.

Ces défis fiscaux constituaient l'un des axes principaux du Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), qui a donné lieu à l'élaboration du Rapport sur l'Action 1 du Projet BEPS (Rapport sur l'Action 1) publié en 2015¹. Les auteurs du Rapport sur l'Action 1 reconnaissent que la transformation numérique touche l'économie toute entière et qu'en conséquence, il serait difficile, sinon impossible, de délimiter le champ de l'économie numérique. En mars 2018, le Cadre inclusif a publié, en collaboration avec le Groupe de réflexion sur l'économie numérique (GREN), *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – rapport intérimaire 2018* (le Rapport intérimaire)², rapport qui reconnaissait la nécessité d'élaborer une solution mondiale.

Depuis lors, les 137 membres du Cadre inclusif ont travaillé sur une solution mondiale basée sur une approche à deux piliers³. Au titre du second pilier, le Cadre inclusif est convenu de réfléchir à une approche centrée sur les questions de BEPS non résolues en offrant une solution pour que les entreprises qui exercent leur activité à l'international s'acquittent systématiquement d'un impôt minimum. Ce faisant, elle contribue à apporter une solution aux problématiques de BEPS non résolues liées à la numérisation de l'économie, numérisation qui va de pair avec un accroissement de l'importance relative des actifs incorporels dans la création de valeur, donnant aux entreprises du numérique souvent davantage d'opportunités pour recourir à des structures d'optimisation via un transfert des bénéfices. Le deuxième Pilier laisse les juridictions libres de déterminer leur propre système fiscal – elles ont ainsi le choix de mettre en place un impôt sur les bénéfices des sociétés et d'en définir les taux – et prévoit le droit d'autres juridictions d'appliquer les règles contenues dans le présent rapport lorsque les bénéfices sont taxés à un taux effectif inférieur à un taux minimum.

Conformément à la Note politique intitulée « Relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie », approuvée le 23 janvier 2019, et au Programme de travail, approuvé les 28 et 29 mai 2019, les membres du Cadre inclusif conviennent que les règles éventuellement élaborées au titre de ce Pilier ne devront pas conduire à une imposition en l'absence de bénéfice économique, ni faire naître une double imposition. Conscients des coûts liés à la charge administrative et au respect des obligations fiscales, les membres du Cadre inclusif ont également décidé de simplifier toute règle autant que le permet le contexte de

la politique fiscale, y compris en envisageant de possibles mesures de simplification.

Après l'adoption du Programme de travail en mai 2019, le Cadre inclusif s'est attaché à développer les différents aspects du Pilier Deux. Une consultation publique organisée le 9 décembre 2019 a rassemblé plus de 150 contributions écrites, totalisant plus de 1 300 pages provenant d'un large éventail d'entreprises, d'associations sectorielles, de cabinets juridiques et de conseil et d'organisations non gouvernementales, qui ont apporté un éclairage essentiel sur la conception de nombreux aspects du deuxième Pilier. En janvier, le Cadre inclusif a diffusé un rapport d'étape sur l'avancement des travaux techniques. Depuis janvier, et malgré l'épidémie de COVID-19, tous les membres ont fait avancer les travaux et le dialogue avec les parties prenantes s'est poursuivi par le biais de canaux numériques, y compris les groupes de contact numériques mis en place par le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC).

Ce rapport représente le *Blueprint* du deuxième Pilier (le « *Blueprint* »). Il identifie des composantes techniques du deuxième Pilier. Il recense également les domaines se rattachant à la mise en œuvre et à la simplification, pour lesquels des contributions supplémentaires des parties prenantes seraient utiles et des travaux techniques complémentaires sont nécessaires la finalisation. La finalisation du deuxième Pilier suppose aussi un accord politique sur les principales caractéristiques de conception de la règle d'assujettissement à l'impôt et des règles GloBE, y compris les exclusions, l'agrégation, la hiérarchie des règles et les taux d'imposition, sur lesquelles des divergences de vue persistent.

Le reste de cette section expose les considérations générales relatives à la conception, avant de s'intéresser aux aspects administratifs et de mise en conformité en matière fiscale, qui ont joué un rôle important dans l'élaboration du deuxième Pilier. Il examine ensuite la coexistence du régime GILTI des États-Unis relatif aux revenus mondiaux générés par des actifs incorporels faiblement imposés, avant de résumer chacun des chapitres et de présenter un diagramme synoptique.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES RELATIVES À LA CONCEPTION DU PILIER ET SYNTHÈSE GÉNÉRALE

Le deuxième Pilier apporte une réponse aux problématiques de BEPS non résolues et entend faire en sorte que les grandes entreprises multinationales paient un niveau d'impôt minimum sur leurs bénéfices, indépendamment de la localisation de leur siège ou de la juridiction où elles exercent leurs activités. Pour ce faire, il établit des règles interdépendantes qui visent à (i) garantir un niveau minimum d'imposition tout en évitant la double imposition ou une imposition en l'absence de bénéfice économique, (ii) gérer les différences de système fiscal entre juridictions

1. OCDE (2015), Relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, Action 1 – Rapport final 2015, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, Paris.

2. OCDE (2018), Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – rapport intérimaire 2018, Cadre inclusif sur le BEPS, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, Paris.

3. Relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Note politique, telle qu'approuvée par le Cadre inclusif sur le BEPS le 23 janvier 2019, OCDE 2019.

et de modèles d'affaires entre entreprises, (iii) assurer la transparence et l'égalité de traitement, et (iv) minimiser les coûts administratifs et de mise en conformité.

Le principal mécanisme permettant d'atteindre ce résultat est la règle d'inclusion du revenu (RIR), associée à la règle relative aux paiements insuffisamment imposés (RPII) en tant que filet de sécurité. À certains égards, le fonctionnement de la RIR repose sur les principes des règles traditionnelles applicables aux sociétés étrangères contrôlées (SEC), et déclenche une inclusion au niveau de l'actionnaire lorsque le revenu d'une entité étrangère contrôlée est taxé à un taux inférieur au taux d'imposition effectif minimum⁴. Elle est complétée par une règle de substitution (RS) qui supprime les obstacles conventionnels empêchant l'application de la RIR à certaines succursales, et qui se déclenche lorsqu'une convention fiscale oblige par ailleurs un État contractant à employer la méthode de l'exemption.

La RPII est une règle secondaire qui s'applique uniquement lorsqu'une entité constitutive n'est pas assujettie à une RIR. Néanmoins, la RPII fait partie intégrante de l'ensemble des règles parce qu'elle sert de filet de sécurité à la RIR, garantit l'égalité de traitement et prévient les risques d'inversions motivées par des raisons fiscales.

La règle d'assujettissement à l'impôt (RAI) complète ce dispositif. Elle reconnaît qu'en refusant les avantages d'une convention fiscale à certains paiements intragroupe déductibles effectués en faveur de juridictions dans lesquelles ces paiements sont soumis à des taux nominaux d'imposition faibles ou nuls, les pays sources peuvent plus facilement protéger leur base d'imposition, notamment ceux ayant des capacités administratives moins développées. Pour assurer la sécurité juridique en matière fiscale et éviter la double imposition, le deuxième Pilier couvre aussi les questions de mise en œuvre et de coordination de l'application des règles.

Règle d'inclusion du revenu et règle relative aux paiements insuffisamment imposés (les règles « GloBE »)

La RIR et la RPII font intervenir les mêmes critères pour déterminer le champ d'application et le niveau d'imposition effectif. Elles s'appliquent aux groupes d'EMN et à leurs entités constitutives appartenant au groupe consolidé, déterminés en fonction des normes de comptabilité financière applicables. Elles ciblent uniquement les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires brut annuel égal ou supérieur à 750 millions EUR⁵. Des synergies sont ainsi créées avec les règles actuelles de l'Action 13 du BEPS sur la déclaration

pays par pays, ce qui réduit les coûts de conformité. Cela évite aussi de pénaliser les PME, tout en préservant l'effectivité des règles puisque les groupes d'EMN concernés couvrent qui génèrent plus de 90 % des recettes de l'impôt sur les sociétés au niveau mondial.

En outre, les règles excluent certaines sociétés mères, y compris les fonds d'investissement et fonds de pension, les entités publiques telles que les fonds souverains et les organismes internationaux à but non lucratif, qui bénéficient généralement d'une exclusion ou d'une exonération d'impôt en vertu de la législation fiscale nationale applicable. Des règles particulières pourraient s'appliquer aux associés, coentreprises et « entités orphelines » qui ne font pas partie du groupe consolidé.

La règle RIR et la règle RPII utilisent une base d'imposition commune. Le calcul de la base d'imposition prend comme point de départ les états financiers établis selon la norme comptable utilisée par la société mère du groupe MNE pour préparer ses états financiers consolidés. Il doit s'agir des IFRS ou d'une autre norme comptable reconnue. L'utilisation des états financiers comme base commune garantit l'égalité des règles du jeu à la fois pour les juridictions et les EMN, accroît la transparence et met à profit les systèmes existants, ce qui réduit les coûts de conformité. Certains ajustements sont ensuite opérés au niveau des états financiers afin d'éliminer des éléments de revenu spécifiques de la base d'imposition, tels que les dividendes intragroupe, et d'y intégrer certaines dépenses, telles que la rémunération fiscalement déductible sous forme d'actions. Ces opérations sont nécessaires pour empêcher que les règles de comptabilité financière produisent des résultats qui fausseraient les objectifs de politique fiscale du deuxième Pilier.

La règle RIR et la règle RPII utilisent également une définition commune des impôts. Cette définition, dite « impôts couverts », provient de celle utilisée à des fins statistiques par de nombreuses organisations internationales, notamment l'OCDE, l'UE, le FMI, la Banque mondiale et les Nations Unies. Cette définition est volontairement large pour éviter de devoir réaliser une analyse précise des différents impôts et pour être compatible avec différents systèmes fiscaux, pour autant qu'ils taxent de façon adéquate les revenus ou bénéfices d'une entité.

Le taux effectif d'imposition (TEI) est déterminé en appliquant la base d'imposition et les impôts couverts juridiction par juridiction. Il faut pour cela attribuer les revenus et la charge fiscale entre les juridictions dans lesquelles l'EMN exerce des activités et où elle paie des impôts. Le calcul de la base d'imposition GloBE s'accompagne de deux autres ajustements importants : un mécanisme visant à atténuer l'impact de la volatilité du TEI d'un exercice à l'autre, et une exclusion d'une portion du revenu fondée sur la substance et calculée à partir d'une formule.

4. Bien que leur fonctionnement soit similaire, la règle RIR et les règles sur les SEC peuvent coexister parce qu'elles poursuivent des objectifs stratégiques différents.

5. Pour un examen plus approfondi du seuil de chiffre d'affaires, voir les sections 2.4 et 10.3 du *Blueprint* sur le Pilier Deux.

Le mécanisme de neutralisation des différences temporelles repose sur le principe selon lequel le deuxième Pilier ne devrait pas entraîner une imposition lorsque le TEI faible résulte de différences temporelles dans la comptabilisation des revenus ou des prélèvements d'impôts. Aussi, les règles GloBE autorisent une EMN à reporter des pertes subies ou un excédent d'impôt acquitté lors d'exercices antérieurs sur un exercice ultérieur de manière à lisser toute volatilité potentielle générée par ces différences temporelles.

L'exclusion d'une portion du revenu fondée sur la substance et calculée à partir d'une formule exclut du champ des règles GloBE un rendement fixe attribué à la substance localisée dans une juridiction. Du fait de cette exclusion, les règles GloBE se concentrent sur le « revenu excédentaire », tel que le revenu généré par des actifs incorporels, qui est le plus susceptible de donner lieu à des pratiques de BEPS.

Si le TEI de la juridiction de l'EMN est inférieur au taux minimum convenu, l'EMN sera redevable d'un surcroît d'impôt permettant de porter la charge fiscale globale sur les bénéficiaires excédentaires à hauteur du taux minimum. Aussi, le calcul du TEI sert à la fois de seuil de déclenchement de l'impôt et de déterminant du montant de l'impôt supplémentaire dû en vertu des règles. Cette conception garantit l'équité des règles du jeu car

toutes les EMN paient un impôt minimum dans chacune des juridictions où elles sont présentes, tandis que le mécanisme d'impôt supplémentaire conjugué à la base commune fait en sorte qu'elles supportent toutes le même niveau d'imposition supplémentaire, indépendamment de la juridiction où elles sont établies. Le montant de l'impôt supplémentaire est recouvré soit par application de la RIR, soit – en l'absence de RIR – par l'application de la RPII.

Règle d'assujettissement à l'impôt

La règle d'assujettissement à l'impôt (RAI) complète ce dispositif. Il s'agit d'une règle conventionnelle qui cible spécifiquement les risques pour les pays source posés par les structures de BEPS liées aux paiements intragroupe⁶ qui exploitent les faibles taux nominaux d'imposition dans l'autre juridiction contractante (la juridiction du bénéficiaire). Elle permet à la juridiction source de prélever un impôt supplémentaire sur certains paiements couverts, à concurrence du taux minimum convenu. Tout impôt supplémentaire appliqué au titre de la règle RAI sera pris en compte pour calculer le TEI aux fins des règles RIR et RPII.

6. Comme la section 9.1 du *Blueprint* sur le Pilier Deux l'explique, le champ d'application de la RAI peut dans certains cas être plus large que les paiements intragroupe.



Mise en œuvre

Si les règles RIR et RPII ne nécessitent pas de modifier les conventions bilatérales et peuvent être mises en œuvre en amendant la législation nationale⁷, la RAI et la RS ne peuvent être appliquées qu'en modifiant les conventions fiscales bilatérales en vigueur. Cela pourrait passer par des négociations bilatérales et des amendements de conventions individuelles, ou par la signature d'une convention multilatérale. Sinon, 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 (l'Instrument multilatéral), issue de l'Action 15 du BEPS, peut offrir un modèle d'approche efficient et coordonné pour introduire ces changements.

Coordination des règles et prochaines étapes

Afin d'assurer la coordination des règles et accroître la sécurité juridique en matière fiscale, le Cadre inclusif élaborera un modèle de législation et des instructions, mettra au point un processus d'examen multilatéral et envisagera l'utilisation d'une convention multilatérale, qui pourrait couvrir les principaux aspects du deuxième Pilier. Les mécanismes de prévention et de règlement des différends peuvent s'appuyer sur l'infrastructure existante, mais de nouvelles dispositions pourraient aussi être ajoutées à une convention multilatérale.

Le graphique ci-dessous illustre les différentes composantes du deuxième Pilier et indique le chapitre qui traite de chacune d'elles.

7. Voir la section 10.3 du *Blueprint* sur le second pilier consacrée à l'examen d'une convention multilatérale destinée à coordonner l'application des règles RIR et RPII.

CONSIDÉRATIONS ADMINISTRATIVES ET LIÉES À LA DISCIPLINE FISCALE

Dans le contexte des objectifs de politique fiscale poursuivis par le deuxième Pilier, chaque composante a été conçue dans le but de minimiser l'impact sur les coûts et les ressources des autorités fiscales et des contribuables qu'induisent l'application et l'administration des règles du deuxième Pilier. Cet objectif sous-tend un certain nombre de choix de conception, et notamment :

- **Utilisation des règles de consolidation comptable pour déterminer le champ d'application.** Si des raisons de politique fiscale auraient pu justifier de s'écarter de la définition du groupe consolidé, la conception du deuxième Pilier conserve cette définition afin de minimiser les coûts et la complexité, et traite les domaines à risque spécifiques au moyen de règles ciblées uniquement.
- **Recours aux seuils et aux définitions de la déclaration pays par pays.** Pour limiter les coûts de conformité, optimiser les synergies, éviter les conséquences préjudiciables aux PME et préserver l'effet global des règles, la conception du deuxième Pilier met à profit les concepts et définitions de la déclaration pays par pays, et exclut les EMN dont le chiffre d'affaires brut consolidé est inférieur au seuil de 750 millions EUR.
- **Liste des entités exclues.** Afin d'obtenir davantage de sécurité juridique et de respecter la philosophie du projet, la conception du deuxième Pilier contient une liste d'entités expressément exclues, ainsi que d'entités qui, dans certaines circonstances, pourraient déjà l'être en vertu des règles actuelles de consolidation.

| Règles GloBE – Chapitres 2–7 | Règles spéciales Chapitre 8 | Règle d'assujettissement à l'impôt – Chapitre 9 | Coordination des règles – Chapitre 10 |
|--|--|--|--|
| Champ d'application – Chapitre 2 | RIR simplifiée pour les coentreprises et les entités associées | Champ d'application | Hiérarchie des règles |
| Calcul d'un TEI par juridiction – Chapitre 3 | | | Compatibilité avec les conventions |
| Reports – Chapitre 4 | Entités orphelines | Facteur de déclenchement | Coordination |
| Exclusion – Chapitre 4 | | | Prévention des différends |
| Simplifications – Chapitre 5 | | | |
| RIR – Chapitre 6 | RPII – Chapitre 7 | | |
| Approche descendante | 1 ^{ère} clé de répartition | | |
| Contrôle partagé | 2 ^e clé de répartition | | |

- **Utilisation des normes comptables de la société mère, pas d'ajustement entre les données comptables et ajustements limités entre les données comptables et fiscales.** Le recours aux informations comptables évite les coûts et la complexité liés au calcul du résultat et des bénéfices de chaque membre d'un groupe étranger conformément aux règles de comptabilité fiscale nationales, ce qui n'est généralement pas requis des EMN, même lorsqu'elles sont soumises aux règles relatives aux SEC. En particulier, l'obligation d'opérer un recalcul en appliquant les lois fiscales nationales aurait entraîné, dans le contexte de l'application de la RPII, une charge de conformité disproportionnée. En outre, la conception du deuxième Pilier accepte un éventail de normes comptables sans exiger d'ajustements entre les données comptables, par exemple entre les normes IFRS et les normes US GAAP. L'utilisation des normes comptables au niveau de la société mère – plutôt qu'au niveau de l'entité locale – limite davantage les coûts de conformité. Enfin, les ajustements entre les données comptables et fiscales ont été réduits au minimum, en partie pour conserver l'avantage de la simplicité lié à l'utilisation prioritaire des normes de comptabilité financière.
- **Recours aux informations financières au niveau des entités.** Dans le cadre du deuxième Pilier, les EMN sont autorisées à se fonder sur les informations financières disponibles au niveau des entités et utilisées pour préparer les états financiers de la société mère, même si elles ne sont pas pleinement conformes à la norme comptable de la société mère, au regard des coûts et des avantages induits, et sous certaines conditions.
- **Simplifications visant à remédier aux différences temporelles.** Les règles prévoient un mécanisme simplifié destiné à remédier aux problèmes de différences temporelles, mécanisme qui s'applique par juridiction et qui comporte des mécanismes de calcul des pertes antérieures au régime et des excédents d'impôts.
- **Hiérarchie des règles.** Dans le cadre du deuxième Pilier, la règle RIR s'applique en premier, et la règle RPII sert de filet de sécurité. Les deux règles utilisent les mêmes principes de calcul pour déterminer le revenu faiblement imposé, mais la primauté de la RIR obéit essentiellement à un objectif de simplicité et de réduction des coûts de conformité, à savoir : facilité de se procurer les données sur le revenu et les impôts nécessaires pour calculer un TEI ; le fait que la RIR supposera généralement un ajustement unique, réalisé par un seul contribuable ; et la disponibilité de mécanismes permettant d'éviter le risque de double imposition. De la même manière, la décision générale de suivre une approche descendante plutôt qu'ascendante pour l'utilisation de la RIR en cas de groupes d'EMN à plusieurs niveaux répond en grande partie à des objectifs de conformité et de simplicité. L'approche descendante limitera le nombre de juridictions qui appliqueront la RIR, réduisant ainsi la nécessité d'une coordination et, par extension, la complexité, la charge administrative et le risque de double imposition induits par les règles.
- **Règle d'assujettissement à l'impôt utilisant un test du taux nominal d'imposition.** La règle d'assujettissement à l'impôt est limitée à certaines catégories de paiements effectués entre membres d'un groupe contrôlé et repose sur un test du taux nominal d'imposition, ce qui permet d'éviter les difficultés conceptuelles et administratives qu'entraîne l'utilisation d'un test fondé sur un taux effectif d'imposition.
- **Règles objectives et de conception mécanique.** Dans la mesure du possible, dans le contexte des objectifs de politique fiscale, le deuxième Pilier mise sur des règles objectives (concernant par exemple le champ d'application et le calcul de la base d'imposition, y compris les ajustements permanents) et sur des approches plus mécaniques et fondées davantage sur des formules (comme pour la conception d'une exclusion d'une portion du revenu fondée sur la substance et basée sur une formule et les mécanismes de répartition de l'impôt dû au titre de la RIR et de la RPII) ; cette logique devrait faciliter le respect des règles et éviter les différends qui résultent souvent de règles plus subjectives largement tributaires d'une analyse des faits et des circonstances.
- **Options de simplification supplémentaires, concernant notamment l'agrégation par juridiction.** Au cours de la consultation publique organisée en décembre 2019, un grand nombre d'EMN ont souligné la nécessité de prévoir des mesures de simplification destinées à réduire la complexité et à alléger la charge administrative associées au respect des règles GloBE, en particulier dans le contexte de l'agrégation par juridiction. Plusieurs contributions ont fait référence au fait qu'une grande entreprise qui exerce souvent son activité dans plus de 100 juridictions serait tenue d'effectuer autant de calculs de TEI dans le cadre d'une agrégation par juridiction. D'autres contributions s'inquiétaient de la nécessité, dans le cas d'une agrégation par juridiction, de calculer le TEI dans des juridictions qui sont susceptibles de dépasser le taux minimum convenu année après année, compte tenu de leur base et de leur taux d'imposition. Ces observations ont motivé un certain nombre de choix de conception mentionnés précédemment, mais ont également conduit à envisager d'autres mesures de simplification, ainsi que l'explique le chapitre 5 du Rapport. Il serait opportun de soumettre ces mesures de simplification à des consultations publiques supplémentaires avec les parties prenantes et les entreprises notamment, de sorte qu'aucune décision n'a encore été prise concernant l'intégration éventuelle de ces mesures dans l'architecture définitive des règles.

COEXISTENCE AVEC LE RÉGIME GILTI

En 2017, les États-Unis ont adopté le régime relatif aux revenus mondiaux générés par des actifs incorporels faiblement imposés (« GILTI »), dans le cadre d'une réforme de grande ampleur de leurs règles de fiscalité internationale. Le régime GILTI, qui s'inspire d'éléments du rapport sur l'Action 3 du BEPS, prévoit un niveau minimum d'imposition sur les revenus de source étrangère d'un groupe d'EMN. Bien que le régime GILTI et les règles GloBE décrites dans ce le *blueprint* sur le Pilier Deux poursuivent un objectif similaire et que leurs champs d'application se chevauchent, la conception du régime GILTI diffère de celle des règles GloBE à bien des égards.

Le régime GILTI aboutit globalement, mais pas complètement, à une agrégation mondiale des revenus et des impôts étrangers, mais sous divers autres aspects les règles GloBE décrites dans le *blueprint* sur le Pilier Deux pourraient, en fonction de leur conception définitive, être plus libérales que le régime GILTI. Cela inclut le report de pertes et d'excédents d'impôts, une définition plus large des impôts couverts et une exclusion fondée sur un éventail plus étendu d'actifs corporels et de salaires. En outre, la taxe GILTI s'applique sans limitation de seuil et intègre des règles de répartition des charges dans le calcul des crédits d'impôts étrangers, ce qui peut aboutir à des taux effectifs d'imposition supérieurs au taux minimum. Enfin, le taux effectif de la taxe GILTI est actuellement fixé à 13.125 % et sera porté à 16.4 % en 2026.

Au regard de l'antériorité du régime GILTI et de sa finalité législative, il est justifié de le considérer comme une règle admissible d'inclusion du revenu en vue des règles GloBE, à condition que sa coexistence produise des effets raisonnablement équivalents. Ce traitement devrait être réexaminé si l'adoption ultérieure d'une législation ou d'une réglementation aux États-Unis avait pour effet de restreindre sensiblement la base d'imposition de la taxe GILTI ou d'abaisser le taux d'imposition. Le Cadre inclusif reconnaît qu'un accord sur la coexistence du régime GILTI et des règles GloBE devrait faire partie de l'accord politique sur le deuxième Pilier.

À un niveau technique, il faudra étudier plus en détail comment coordonner les interactions entre la taxe GILTI et les règles GloBE. Il s'agira de réfléchir à l'application coordonnée de la taxe GILTI aux sociétés mères intermédiaires américaines de groupes étrangers ayant leur siège dans des pays qui appliquent une RIR. En outre, sachant que la règle relative aux paiements insuffisamment imposés soutient à la règle d'inclusion du revenu, le Cadre inclusif encourage vivement les États-Unis à limiter l'application de la BEAT (*Base Erosion and Anti-abuse Tax*) s'agissant de paiements à des entités soumises à la RIR.

STRUCTURE DES CHAPITRES

Le rapport sur le deuxième Pilier se compose de dix chapitres qui décrivent la conception d'ensemble des règles, et comprend une annexe contenant des exemples qui illustrent le fonctionnement des règles.

Le **chapitre 1** est le présent résumé et l'introduction.

Le **chapitre 2** énonce les principes qui déterminent le champ d'application des règles GloBE et contient les définitions pertinentes des groupes et entités constitutives dans le champ d'application, ainsi que des entités exclues. Il explique également le calcul et l'application du seuil de chiffre d'affaires consolidé.

Le **chapitre 3** expose et explique les règles de calcul du TEI et de l'impôt supplémentaire en vertu des règles GloBE. Les états financiers consolidés préparés par le groupe d'EMN constituent le point de départ pour l'application des règles GloBE. Des ajustements en nombre limités sont ensuite opérés au niveau des états financiers afin d'ajouter ou de supprimer certains éléments de manière à obtenir la base d'imposition de la proposition GloBE. Enfin, le chapitre définit les impôts couverts qui peuvent être pris en compte dans la détermination du TEI, juridiction par juridiction.

Le **chapitre 4** présente les ajustements qui peuvent être apportés au calcul de l'impôt, soit par le report de pertes ou d'excédents d'impôts d'autres exercices, soit par l'application d'une exclusion d'une portion du revenu fondée sur la substance et basée sur une formule. Les ajustements par report de pertes visent à faire en sorte que le deuxième Pilier n'entraîne pas une imposition supplémentaire lorsque le TEI faible est la simple conséquence de différences temporelles de comptabilisation de recettes ou de prélèvement d'impôts, tandis que l'exclusion d'une portion du revenu fondée sur la substance et sur une formule vise à exclure du champ des règles GloBE un rendement fixe au titre d'activités de substance menées dans une juridiction.

Le **chapitre 5** analyse un certain nombre de mesures de simplification destinées à réduire la charge de conformité induite notamment par le calcul du TEI par juridiction. Le chapitre explique que ces mesures de simplification seront probablement soumises à des consultations publiques supplémentaires avec les entreprises notamment, de sorte qu'aucune décision n'a encore été prise concernant l'intégration éventuelle de telle ou telle mesure dans l'architecture définitive des règles.

Le **chapitre 6** décrit le fonctionnement de la RIR, et notamment les modalités d'application de la RIR dans le contexte d'une structure de propriété à plusieurs niveaux, auquel cas le deuxième Pilier suit une approche descendante, sauf lorsque la détention est partagée avec un actionnaire minoritaire n'appartenant pas au groupe. Dans ce dernier cas de figure, les règles de contrôle partagé imposent à l'entité

mère intermédiaire d'appliquer la règle d'inclusion du revenu aux filiales contrôlées du sous-groupe. Ce chapitre explique également pourquoi il est nécessaire d'établir une règle de substitution intégrée aux conventions fiscales, qui autoriserait une juridiction à déroger à la méthode de l'exemption dans la mesure nécessaire pour appliquer la RIR aux bénéfices d'un établissement stable.

Le **chapitre 7** contient un examen détaillé de la RPII. La RPII s'applique uniquement aux entités constitutives du groupe d'EMN qui ne sont pas contrôlées par une entité située à un niveau plus élevé de la chaîne qui applique une RIR. Lorsque la RPII s'applique, l'impôt supplémentaire est attribué proportionnellement entre les entités constitutives qui appliquent la RPII en procédant de façon coordonnée, d'abord aux entités qui effectuent des paiements directs à l'entité constitutive faiblement taxée, puis à toutes les entités du groupe qui enregistrent des charges nettes intragroupe.

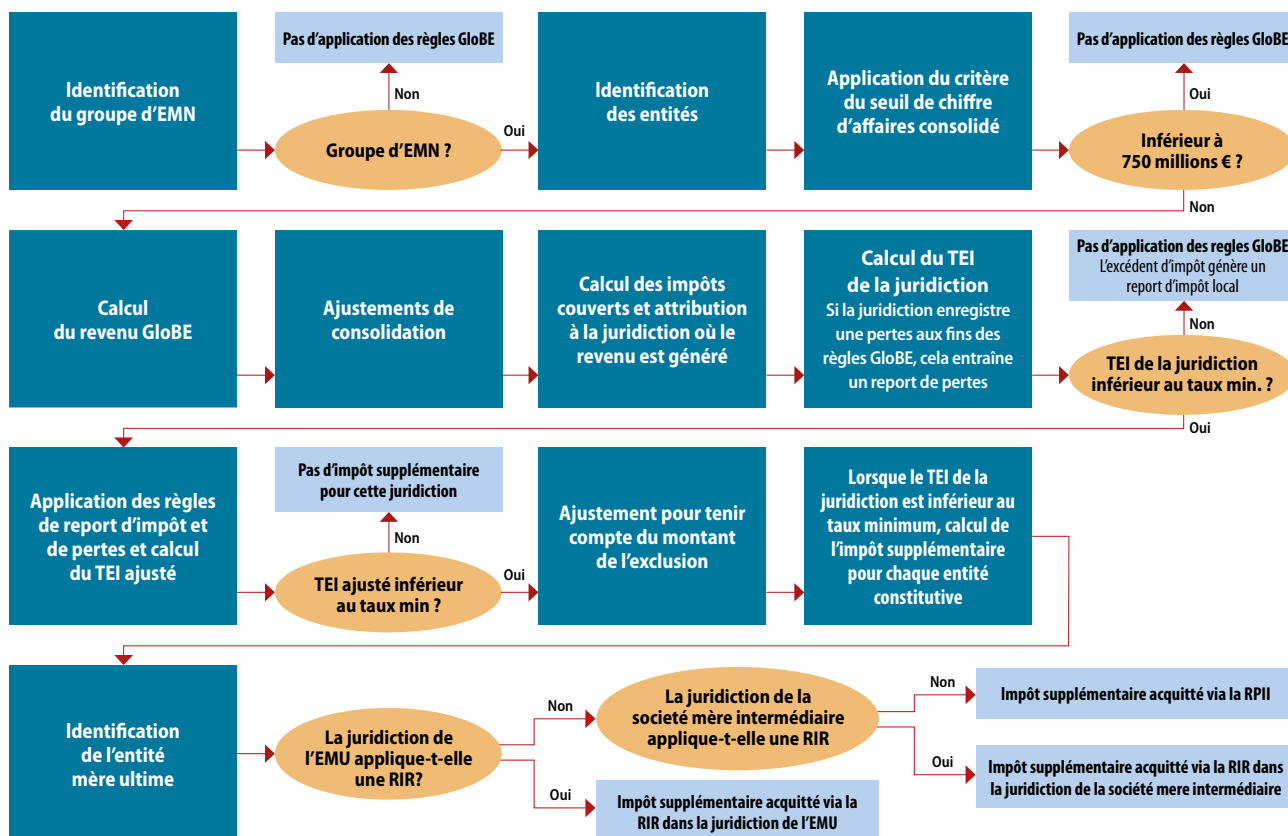
Le **chapitre 8** aborde deux règles spéciales, l'une portant sur les associés et les coentreprises, et l'autre sur les entités dites orphelines. La première règle applique une RIR simplifiée au revenu d'un groupe d'EMN imputable à des participations dans des entités ou dispositifs qui sont comptabilisées selon la méthode de la mise en équivalence. La deuxième règle vise à étendre l'application de la RPII aux entités « orphelines » ou aux dispositifs qui sinon pourraient servir à extraire des bénéfices du groupe d'EMN pour être reversés aux actionnaires de contrôle, ce qui entraînerait un risque de BEPS.

Le **chapitre 9** concerne la règle d'assujettissement à l'impôt. Il présente le cadre d'élaboration d'une règle conventionnelle qui cible spécifiquement les risques pour les pays de la source posés par les structures de BEPS liées aux paiements intragroupe qui exploitent les faibles taux nominaux d'imposition dans l'autre juridiction contractante (la juridiction du bénéficiaire). Cette règle aura pour effet de permettre à la juridiction du payeur d'appliquer un impôt complémentaire afin de porter l'impôt sur le paiement au niveau du taux minimum convenu.

Le **chapitre 10** s'intéresse aux questions de mise en œuvre et de coordination des règles. De nature prospective, ce chapitre explique comment le Cadre inclusif entend coordonner les règles et améliorer la sécurité juridique en matière fiscale, y compris en élaborant un modèle de législation et des orientations, en développant un processus d'examen multilatéral et en examinant la possibilité d'une convention multilatérale qui pourrait comprendre une nouvelle disposition relative à la prévention et au règlement des différends.

DIAGRAMME SYNOPTIQUE

Le diagramme synoptique ci-dessous donne une vue générale des différentes étapes à suivre pour appliquer les règles GloBE aux entités constitutives en propriété exclusive d'un groupe d'EMN.



Évaluation d'impact économique

INTRODUCTION

Le Programme de travail adopté par le Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS en mai 2019 demandait au Secrétariat de l'OCDE de réaliser une évaluation de l'impact économique des propositions au titre du Pilier Un et du Pilier Deux. L'objectif était de faire en sorte que tous les membres du Cadre inclusif soient tenus pleinement informés des conséquences économiques et fiscales des décisions clés relatives à ces propositions. Les principaux résultats de ces travaux, qui ont fait l'objet de nombreux échanges avec les membres du Cadre inclusif, sont présentés dans le rapport sur l'évaluation d'impact économique et résumés dans cette section. L'évaluation s'intéresse principalement à l'impact des propositions sur les recettes fiscales, l'investissement et l'activité économique. Il s'agit d'une évaluation 'ex ante', fondée sur des hypothèses illustratives retenues pour un certain nombre d'éléments de conception et de paramètres du Pilier Un et du Pilier Deux, qui feront l'objet de décisions futures de la part du Cadre inclusif.

Principaux résultats

L'évaluation d'impact économique analyse les répercussions économiques et les effets sur les recettes fiscales des propositions se rapportant au Pilier Un et au Pilier Deux. Un certain nombre d'éléments de conception et de paramètres du Pilier Un et du Pilier Deux feront l'objet de décisions futures de la part du Cadre inclusif. L'évaluation 'ex ante' décrite dans ce rapport, fruit du travail du Secrétariat de l'OCDE, repose sur un certain nombre d'hypothèses retenues aux fins d'illustration concernant la conception et les paramètres des propositions, et ne préjuge pas des décisions finales qui seront prises par le Cadre inclusif.

Cette évaluation d'impact s'appuie sur les meilleures données dont dispose le Secrétariat de l'OCDE pour un large éventail de juridictions, qui associent des sources de données au niveau des entreprises et des données plus agrégées, y compris les données anonymisées et agrégées récemment publiées issues des déclarations pays par pays. D'importants efforts ont été consentis pour obtenir des données de la plus grande qualité possible. Néanmoins, les données sous-jacentes présentent diverses limites et l'évaluation recourt à un certain nombre d'hypothèses de simplification concernant les propositions et les réactions potentielles des entreprises multinationales (EMN) et des gouvernements. Il convient en particulier de préciser que les données sous-jacentes sont antérieures à diverses évolutions importantes, et notamment la réforme fiscale américaine de 2017, la mise en œuvre de certains aspects du paquet BEPS OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices et la crise de COVID-19.

EFFET DES PROPOSITIONS SUR LES RECETTES FISCALES

Les Piliers Un et Deux pourraient se traduire par une hausse des recettes totales de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) comprise entre 50 et 80 milliards USD par an. Si l'on prend en compte l'effet combiné de ces réformes et du régime GILTI aux États-Unis, l'effet total pourrait atteindre 60 à 100 milliards USD par an, soit environ 4 % des recettes de l'IS au niveau mondial. Les gains exacts pourraient différer de ces estimations 'ex ante', car ils dépendront de la conception finale et des paramètres des Piliers Un et Deux, de la portée de leur mise en œuvre, de la nature et de l'ampleur des réactions des EMN et des pouvoirs publics et des évolutions économiques futures. Ils proviendront essentiellement du Pilier Deux :

- Le Pilier Un impliquerait un changement important dans la façon dont les droits d'imposition sont répartis entre juridictions, car les droits d'imposition portant sur environ 100 milliards USD de bénéfices pourraient être réattribués aux juridictions du marché en application des règles établies par le Pilier Un. Cela entraînerait une augmentation d'ampleur modeste des recettes fiscales au niveau mondial. En moyenne, les économies à revenu faible, intermédiaire et élevé bénéficieraient toutes de gains de recettes fiscales, tandis que les 'centres d'investissement' auraient tendance à perdre des recettes fiscales.
- Le Pilier Deux générerait une progression significative des recettes de l'IS dans les économies à revenu faible, intermédiaire et élevé. Il réduirait fortement la tentation pour les entreprises multinationales (EMN) de transférer des bénéfices vers des juridictions à faible fiscalité, ce qui procurerait des gains supplémentaires outre les gains directs induits par l'impôt minimum proprement dit.
- On estime que les gains combinés de recettes générés par les deux piliers seront globalement similaires – en pourcentage des recettes actuelles de l'IS – pour les juridictions à revenus faible, intermédiaire et élevés.

EFFET DES PROPOSITIONS SUR L'INVESTISSEMENT ET SUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Une solution multilatérale fondée sur un consensus associant les Piliers Un et Deux conduirait à un environnement plus propice à l'investissement et à la croissance économique qu'en l'absence d'accord du Cadre inclusif.

- Les Piliers Un et Deux entraîneraient une augmentation relativement faible des coûts d'investissement moyens (après impôt) des groupes d'EMN. L'effet négatif sur l'investissement mondial qui s'ensuivrait serait très minime, car les propositions affecteraient principalement les groupes d'EMN très rentables dont les investissements sont moins sensibles à la charge fiscale. L'impact des propositions devrait se concentrer sur les groupes d'EMN très rentables appartenant aux secteurs à forte composante numérique et très dépendants des actifs incorporels dans le cas du Pilier Un, et sur les groupes d'EMN qui pratiquent le transfert de bénéfices dans le cas du Pilier Deux. Dans l'ensemble, on estime que l'effet négatif sur le PIB mondial provenant de l'augmentation escomptée des recettes fiscales associée aux propositions serait inférieur à 0.1 % sur le long terme.

- Les Piliers Un et Deux soutiendraient l'investissement et la croissance à l'échelle mondiale par des canaux de transmission moins quantifiables mais néanmoins importants, qui pourraient compenser en tout ou partie cet effet négatif minime. Ainsi, les propositions visent à renforcer la sécurité juridique en matière fiscale pourraient améliorer l'efficacité dans la répartition mondiale du capital en augmentant l'importance de facteurs non fiscaux (tels que les infrastructures, niveaux d'éducation ou coûts du travail) dans les décisions d'investissement. Elles réduiraient également, dans une certaine mesure, la nécessité de mobiliser des recettes en appliquant d'autres mesures fiscales (ayant un effet de distorsion potentiellement plus grand) dans le contexte budgétaire difficile de l'ère post-COVID-19. Enfin, les propositions pourraient engendrer des coûts de conformité et d'administration supplémentaires pour les EMN et les pouvoirs publics. L'importance de ces coûts est difficile à évaluer et dépendra de la conception définitive des propositions.
- À l'inverse, l'absence de solution fondée sur un consensus conduirait probablement à une multiplication des mesures fiscales unilatérales non coordonnées (taxes sur les services numériques, par exemple) et à une augmentation de la fréquence des différends commerciaux et fiscaux préjudiciables à la sécurité juridique en matière fiscale et à l'investissement, tout en entraînant des coûts de conformité et d'administration supplémentaires. L'importance des conséquences négatives dépendra de la conception, de la portée et du degré de mise en œuvre de ces mesures unilatérales, ainsi que de l'ampleur des mesures de représailles commerciales éventuelles. Dans le scénario le plus défavorable, ces différends pourraient amputer le PIB mondial de plus de 1 %.

IMPLICATIONS DE LA CRISE DE COVID-19

Bien des incertitudes entourent encore l'ampleur exacte de la crise de COVID-19, mais certaines répercussions sur l'évaluation d'impact des Piliers Un et Deux sont d'ores et déjà probables :

- La pandémie de COVID-19 devrait réduire les gains escomptés de recettes générés par les Piliers Un et Deux, du moins à court terme, car elle érode la rentabilité de nombreuses entreprises multinationales, même si certaines d'entre elles, à forte intensité numérique, ont réussi à maintenir, voire à améliorer leurs résultats depuis le début de la crise.
- La crise accélère la transformation numérique en cours de l'économie, et accentue l'importance des défis fiscaux soulevés par la numérisation et la nécessité d'y répondre. Cette accélération va également accroître l'importance relative des services numériques automatisés (ADS) dans le champ d'application envisagé du Pilier Un.
- L'essor de la numérisation, les pressions croissantes sur les finances publiques après la crise et le mécontentement grandissant du public face aux pratiques de planification fiscale des entreprises multinationales sont autant de facteurs qui augmenteront la probabilité de mesures fiscales unilatérales si le Cadre inclusif ne parvient pas à s'entendre sur une solution fondée sur un consensus. Les différends fiscaux et commerciaux qui en résulteraient viendraient pénaliser l'investissement et la croissance, à l'heure où l'économie mondiale est extrêmement fragilisée par la crise de COVID-19. Ils aggraveraient l'effet négatif de la crise et compromettraient la reprise.



CONTEXTE

L'évaluation d'impact économique (OCDE, 2020a) s'intéresse principalement à l'impact des propositions au titre du Pilier Un et du Pilier Deux sur les recettes fiscales, l'investissement des groupes d'EMN et l'activité économique. Un certain nombre d'éléments de conception et de paramètres du Pilier Un et du Pilier Deux feront l'objet de décisions futures de la part du Cadre inclusif. Aux fins de l'évaluation d'impact 'ex ante', un certain nombre d'hypothèses ont été formulées à titre d'illustration concernant la conception et les paramètres de la proposition, sans préjuger des décisions finales qui seront prises par le Cadre inclusif. Ce rapport présente les résultats pour un ensemble de paramètres relatifs au Pilier Un et au Pilier Deux afin d'éclairer les discussions en cours du Cadre inclusif concernant la conception des propositions.

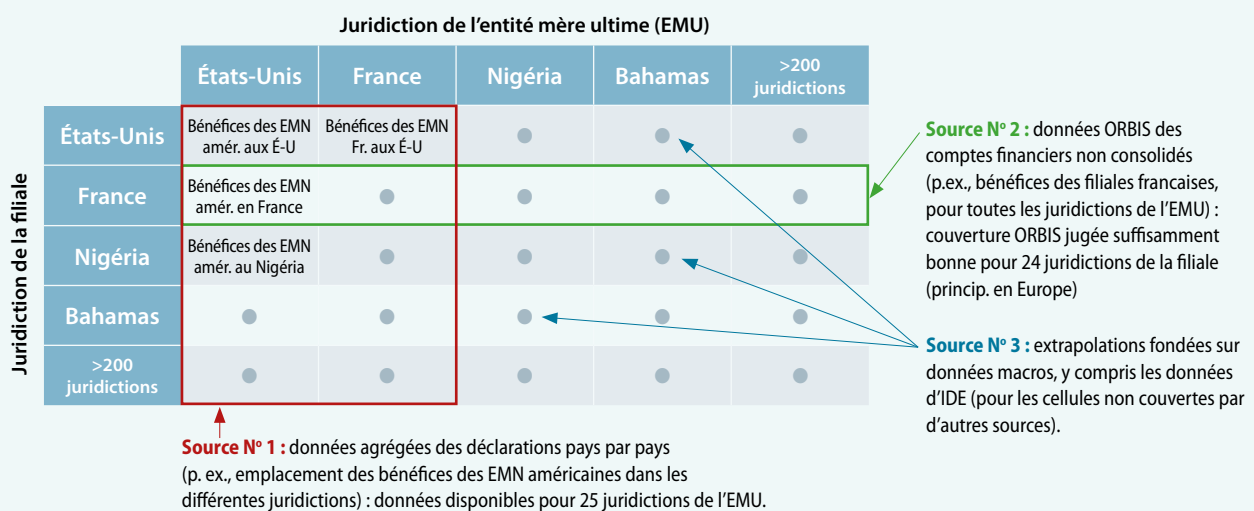
La couverture géographique de l'analyse effectuée dans l'évaluation d'impact économique est très large, puisque plus de 200 juridictions sont couvertes, y compris l'ensemble des 137 membres du Cadre inclusif. L'analyse se fonde sur un examen exhaustif et approfondi de données, enrichi par les enseignements de la littérature économique. Elle bénéficie également de nombreux échanges avec des représentants des juridictions membres du Cadre inclusif, ainsi qu'avec des universitaires, des représentants de la société civile et des entreprises et d'autres organisations internationales. Comme dans toute analyse économique, la méthodologie recourt à un certain nombre d'hypothèses de simplification, concernant par exemple la conception des propositions et la façon dont les groupes d'EMN et les pouvoirs publics pourraient réagir à leur mise en œuvre.

Encadré 1 : Aperçu des « matrices » de données à l'appui de l'évaluation d'impact économique

Quatre matrices de données forment un outil central utilisé à l'appui de l'évaluation d'impact économique : une matrice des bénéfices, axée sur la localisation des bénéfices des EMN dans les différentes juridictions, et trois matrices qui portent sur les indicateurs de l'activité économique des EMN (chiffre d'affaires, actifs corporels et coûts salariaux). Chaque matrice contient des données couvrant plus de 200 juridictions (chacune d'elles correspond à une ligne) ventilées entre plus de 200 juridictions de l'entité mère ultime de l'EMN considérée (chacune d'elles correspond à une colonne). Une matrice se présente donc sous la forme d'un tableau de plus de 200 lignes et d'autant de colonnes (le Graphique 1 ci-dessous en donne une vue d'ensemble schématique).

Les matrices combinent des données tirées de diverses sources au sein d'un cadre cohérent, y compris les statistiques anonymisées et agrégées tirées des déclarations pays par pays, les données au niveau des entreprises tirées de la base de données ORBIS, et les données provenant de la base de données de l'OCDE sur les activités des entreprises multinationales (AMNE). Les données non disponibles sont renseignées au moyen d'estimations extrapolées basées sur des données macroéconomiques, y compris au moyen d'une méthodologie sophistiquée d'extrapolation des bénéfices basée sur les données relatives à l'investissement direct étranger (IDE). Des analyses comparatives approfondies ont été menées pour garantir la cohérence des sources de données et des extrapolations utilisées dans les matrices.

Graphique 1. Vue d'ensemble schématique de la « matrice des bénéfices » qui sous-tend l'analyse



Note : Les statistiques issues des déclarations pays par pays sont utilisées pour renseigner les colonnes de la matrice des bénéfices (par exemple, les bénéfices des EMN françaises dans les différentes juridictions). Les données relatives aux états financiers non consolidés de la base ORBIS sont utilisées pour renseigner les lignes de la matrice (bénéfice des groupes d'EMN en France, ventilé entre les juridictions de la société mère ultime). Ces deux sources sont utilisées uniquement lorsqu'elles sont disponibles, et dans le cas d'ORBIS, lorsque la couverture des données est suffisamment bonne. Les autres cellules de la matrice sont renseignées au moyen d'extrapolations basées sur des données macroéconomiques, y compris des données de l'IDE. Voir le chapitre 5 de l'évaluation d'impact économique pour plus de détails et une description des autres matrices de données qui sous-tendent l'analyse.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

L'exercice mobilise un large éventail de sources de données qui sont regroupées dans un cadre analytique cohérent (voir l'Encadré 1). Celui-ci rassemble des données au niveau des entreprises, y compris les états financiers de la plupart des grands groupes d'EMN dans le monde, ainsi qu'une large palette de données agrégées, dont les statistiques agrégées et anonymisées établies à partir des informations figurant dans les déclarations pays par pays réunies à la faveur de la mise en œuvre du paquet BEPS et publiées par l'OCDE pour la première fois en juillet 2020 (OCDE, 2020b). Néanmoins, les données sur lesquelles se fonde l'analyse présentent certaines limites, tant en ce qui concerne leur portée que leur cohérence ou leur actualité. Ainsi, les données portent principalement sur les années 2016 et 2017, et sont donc antérieures à d'importantes évolutions récemment survenues, y compris la mise en œuvre de diverses mesures dans le cadre du projet BEPS de l'OCDE et du G20, l'adoption de la réforme fiscale « Tax Cuts and Jobs Act » (TCJA) aux États-Unis et, surtout, la crise de COVID-19. Les répercussions potentielles de la crise de COVID-19 sur les propositions sont examinées dans la dernière section.

EFFET DES PROPOSITIONS SUR LES RECETTES FISCALES

L'effet des propositions sur les recettes fiscales dépendra des choix définitifs de conception et de paramètres qui seront arrêtés par le Cadre inclusif. D'après un ensemble d'hypothèses de conception et de paramètres à des fins d'illustration, l'effet combiné du Pilier Un et du Pilier Deux

sur les recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) à l'échelle mondiale pourrait être un gain compris entre 1.9 % et 3.2 %, soit entre 50 et 80 milliards USD par an (Tableau 1)¹.

À titre d'illustration, ces estimations supposent, bien qu'aucune décision n'ait encore été prise par le Cadre inclusif, que le régime GILTI (impôt sur le revenu mondial à faible taux d'imposition tiré de biens incorporels) des États-Unis coexisterait avec le Pilier Deux et que les EMN américaines ne seraient pas soumises à la règle d'inclusion du revenu (RIR) visée par le Pilier Deux. Aussi, les gains de recettes générés par le Pilier Deux indiqués dans le Tableau 1 n'incluent pas les gains potentiels liés à l'application du Pilier Deux par les EMN américaines, qui devraient rester assujetties au régime GILTI. Si l'on tient compte des gains combinés de recettes des deux piliers et du régime GILTI², l'effet total pourrait atteindre 60 à 100 milliards USD par an, soit environ 4 % des recettes de l'IS au niveau mondial.

1. On estime que les recettes de l'IS au niveau mondial s'élèvent à environ 2500 milliards USD en 2019. Ces chiffres sont basés sur les données de l'OCDE et du FMI relatives aux recettes de l'IS en 2016 (année qui offre la meilleure couverture géographique, avec plus de 120 juridictions couvertes), des extrapolations reposant sur le ratio médian des recettes de l'IS rapportées au PIB (2.7 %) dans les juridictions non couvertes par les données de l'OCDE ou du FMI, et les données de la Banque mondiale relatives à la croissance nominale du PIB mondial entre 2016 et 2019 (dans l'hypothèse d'un ratio constant recettes mondiales de l'IS/PIB mondial).
2. Les gains générés par le régime GILTI des États-Unis sont basés sur des estimations ex ante provenant de l'US Joint Committee on Taxation. Voir le chapitre 3 de l'évaluation d'impact économique pour plus de détails.

Tableau 1. Aperçu des effets des propositions sur les recettes fiscales au niveau mondial

Estimations basées sur des hypothèses illustratives relatives à la conception et aux paramètres des Piliers Un et Deux

| Gains estimés de recettes fiscales au niveau mondial | | En % des recettes de l'IS au niveau mondial | Milliards USD |
|--|---|---|---------------|
| Pilier Un | | 0.2 %-0.5 % | 5-12 |
| | Gains directs de recettes | 0.9 %-1.7 % | 23-42 |
| Pilier Deux | Gains supplémentaires provenant de la réduction des transferts de bénéfices | 0.8 %-1.1 % | 19-28 |
| | Total Pilier Deux | 1.7 %-2.8 % | 42-70 |
| Total Pilier Un et Pilier Deux | | 1.9 %-3.2 % | 47-81 |
| Régime GILTI des États-Unis | | 0.4 %-0.8 % | 9-21 |
| Total, GILTI compris | | 2.3 %-4.0 % | 56-102 |

Note : Les estimations figurant dans ce tableau reposent sur les hypothèses illustratives suivantes. Le Pilier Un, pour lequel seul le Montant A est modélisé, est supposé concerner uniquement les entreprises des secteurs des services numériques automatisés (ADS) et des activités en relation étroite avec des consommateurs (CFB) qui dépassent un seuil de chiffre d'affaires mondial de 750 millions EUR, un pourcentage de seuil de rentabilité de 10 % (basé sur le ratio bénéfice avant impôt/chiffre d'affaires), un pourcentage de réattribution de 20 % et un seuil de chiffre d'affaires déclenchant le lien de 1 million EUR pour le secteur ADS et de 3 millions EUR pour le secteur CFB. Le Pilier Deux retient un taux minimum d'imposition de 12.5 %, une agrégation par juridiction et une exclusion combinée de 10 % au titre des salaires et des dépenses d'amortissement. On suppose que le régime GILTI des États-Unis coexistera avec le Pilier Deux. Par conséquent, les EMN américaines (soumises au régime GILTI) sont exclues des gains générés par le Pilier Deux dans ce tableau. Les recettes générées par le régime GILTI sont incluses dans ce tableau sur la base des estimations fournies par le US Joint Committee on Taxation. On suppose que les groupes d'EMN réduiront l'ampleur de leurs pratiques de transfert de bénéfices en réaction à la mise en place du Pilier Deux, ce qui générera des recettes fiscales supplémentaires. L'interaction entre les Piliers Un et Deux est prise en compte dans ce tableau. Les estimations sont présentées sous la forme de fourchettes pour refléter l'incertitude qui entoure les données sous-jacentes et la modélisation. Voir les chapitres 2 et 3 de l'évaluation d'impact économique pour plus de détails.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE et estimations de l'US Joint Committee on Taxation pour le GILTI.

Effets du Pilier Un sur les recettes fiscales au niveau mondial

Le Pilier Un vise à adapter le système international d'imposition des sociétés à l'ère du numérique en apportant des modifications substantielles aux règles applicables aux bénéfices d'entreprise afin de faire en sorte que la répartition des droits d'imposition des bénéfices commerciaux ne soit plus uniquement dictée par le critère de présence physique. Son objectif est d'étendre les droits d'imposition des juridictions du marché (qui, dans certains modèles d'affaires, correspondent aux juridictions où sont situés les utilisateurs)³ lorsqu'une entreprise participe de façon active et soutenue à l'économie de cette juridiction via l'exercice d'activités sur son territoire, soit physiquement, soit à distance. En outre, le Pilier Un entend renforcer la sécurité juridique en matière fiscale par l'introduction de mécanismes améliorés de prévention et de règlement des différends.

Les éléments fondamentaux du Pilier Un se rattachent à trois composantes : un nouveau droit d'imposition pour les juridictions du marché, portant sur une fraction du bénéfice

3. Aux fins de l'évaluation d'impact économique, par juridictions du marché/de l'utilisateur (ci-après les « juridictions du marché »), on entend les juridictions dans lesquelles un groupe d'entreprises multinationales commercialise ses produits ou services, ou, dans le cas d'entreprises à forte composante numérique, fournit ses services aux utilisateurs ou sollicite et recueille des données et des contenus auprès d'eux.

résiduel (bénéfice supérieur à un certain pourcentage de seuil de rentabilité) calculé au niveau du groupe d'EMN par application d'une formule (Montant A) ; un rendement fixe pour les activités de distribution et de commercialisation de référence exercées physiquement dans une juridiction du marché (Montant B) ; et des processus améliorés de sécurité juridique en matière fiscale par le biais de mécanismes novateurs de prévention et de règlement des différends (composante relative à la sécurité juridique en matière fiscale).

Le Montant A conduirait à réaffecter une partie de la base d'imposition des groupes d'EMN couverts des juridictions où le bénéfice résiduel des groupes d'EMN est actuellement situé vers les juridictions du marché. Tous les groupes d'EMN ne seraient pas soumis à cette réattribution : elle concernerait uniquement ceux qui sont relativement grands et rentables (chiffre d'affaires supérieur à un certain seuil de chiffre d'affaires mondial et rentabilité supérieure au pourcentage de seuil de rentabilité). Encore qu'un accord politique soit nécessaire, ces travaux reposent sur les propositions techniques qui définissent les activités couvertes comme étant les services numériques automatisés (ADS) et les activités en relation étroite avec les consommateurs (CFB). Par définition, le Montant A viserait essentiellement les grands groupes d'EMN dégageant d'importants bénéfices et présents dans les secteurs orientés sur le numérique et à forte intensité d'actifs incorporels.





Sur la base des hypothèses illustratives retenues pour les paramètres du Montant A (y compris le seuil de rentabilité fixé pour définir le bénéfice résiduel), le bénéfice résiduel des groupes d'EMN qui seraient couverts par le Montant A pourrait représenter quelque 500 milliards USD, dont un pourcentage à définir par le Cadre inclusif serait réattribué aux juridictions du marché⁴. Si l'on suppose de manière illustrative que ce pourcentage de réattribution est de 20 %, cela signifierait que des droits d'imposition portant sur environ 100 milliards USD de bénéfices seraient réattribués aux juridictions du marché en vertu du Montant A. Les règles existantes de détermination des prix de transfert continueraient de s'appliquer pour calculer la fraction des droits d'imposition qui s'appliqueraient aux autres bénéfices des groupes d'EMN (les bénéfices des EMN non couvertes et les bénéfices non résiduels des EMN, ainsi que la fraction de leur bénéfice résiduel non réattribuée au titre du Montant A, qui est de 80 % dans cet exemple).

En moyenne, les taux de l'impôt sur les sociétés sont relativement plus élevés dans les juridictions du marché à qui le bénéfice résiduel serait réattribué en vertu du Montant A que dans les juridictions où ce bénéfice est actuellement localisé. De fait, une fraction substantielle du bénéfice résiduel est actuellement localisée dans des juridictions à fiscalité relativement faible. Cela implique que la réattribution consécutive au Montant A générerait un gain net de recettes au niveau mondial. Toutefois, l'ampleur

de ce gain serait assez modeste (il pourrait atteindre 0.5 % des recettes de l'IS au niveau mondial selon les hypothèses retenues dans le Tableau 1), car seul un pourcentage du bénéfice résiduel des groupes d'EMN couverts serait réattribué, et seule une fraction du bénéfice total réattribué serait imposée dans les juridictions du marché à un taux plus élevé que le taux auquel ce bénéfice est actuellement taxé dans les juridictions où il est localisé.

L'effet des autres composantes du Pilier Un (Montant B et composante relative à la sécurité juridique en matière fiscale) est plus difficile à quantifier en raison de l'insuffisance de données (données sur la nature des activités menées par les entités du groupe d'EMN et données sur les transactions) et des difficultés méthodologiques. Par conséquent, les estimations quantitatives du Pilier Un dans l'évaluation d'impact économique concernent exclusivement le Montant A. L'effet du Montant B et de la composante liée à la sécurité juridique en matière fiscale dépendra de leur conception, mais on s'attend généralement à ce qu'ils aient un impact minime sur les recettes fiscales à l'échelle mondiale. Cela reflète le fait que ces propositions visent à conforter le système actuel d'établissement des prix de transfert et à prévenir les différends fiscaux, alors que le Montant A entend donner naissance à un nouveau droit d'imposition.

Le Montant B établirait un rendement fixe pour certaines fonctions de commercialisation et de distribution de référence exercées physiquement par les groupes d'EMN dans les juridictions du marché. Le Montant B devrait réduire les coûts d'administration pour les pouvoirs publics et accroître la sécurité juridique en matière fiscale pour les contribuables, et serait particulièrement avantageux pour les juridictions ayant de faibles capacités administratives.

4. Cette estimation de 500 milliards USD suppose par convention que les groupes d'EMN couverts par le Montant A sont ceux dont le chiffre d'affaires est supérieur à un seuil de chiffre d'affaires mondial de 750 millions EUR, qui dégagent une rentabilité supérieure à un pourcentage de seuil de 10 % (basé sur le ratio bénéfice avant impôt/chiffre d'affaires) et qui exercent des activités dans les secteurs ADS et CFB. Le chapitre 2 de l'évaluation d'impact économique présente des estimations basées sur d'autres hypothèses potentielles relatives aux paramètres du Montant A.

Dans les juridictions où le rendement fixe convenu pour les fonctions de distribution et de commercialisation de référence serait supérieur aux rendements actuels imposables dans les juridictions du marché, le Montant B contribuerait à générer des recettes supplémentaires. Un certain nombre de juridictions ayant de faibles capacités administratives estiment que ce serait probablement le cas pour elles, en raison des difficultés qu'elles rencontrent pour appliquer efficacement les règles existantes en matière de prix de transfert. Toutefois, au niveau mondial, l'effet du Montant B sur les recettes fiscales devrait être minime, car il n'attribue pas un nouveau droit d'imposition aux juridictions du marché, mais se contente de simplifier l'administration du système actuel de prix de transfert.

Effets du Pilier Deux sur les recettes fiscales au niveau mondial

Les différentes composantes du Pilier Deux garantiraient un niveau minimum d'imposition des bénéfices réalisés par les groupes d'EMN. Les règles GloBE (à savoir la règle d'inclusion du revenu [RIR] et la règle relative aux paiements insuffisamment imposés [RPII]) fonctionneraient comme un complément d'impôt aux impôts existants afin de garantir que le taux effectif d'imposition appliqué aux bénéfices des EMN, qui sans quoi seraient imposés à un taux inférieur au taux minimum convenu, soit porté à ce taux minimum, dont le niveau devra être décidé par les membres du Cadre inclusif. Divers taux minimums ont été analysés dans cette note. Les résultats présentés dans le Tableau 1 ci-dessus retiennent un taux minimum d'imposition de 12,5 %. Les résultats produits par les autres taux sont analysés au chapitre 3 de l'évaluation d'impact économique.

Le Cadre inclusif doit aussi définir un certain nombre de caractéristiques de conception relatives au Pilier Deux, y compris le degré d'agrégation (le niveau d'agrégation auquel le test du taux d'imposition effectif serait appliqué). Deux principales options sont envisagées : l'agrégation par juridiction (agrégation des bénéfices et des impôts couverts de toutes les entités membres d'un groupe d'EMN dans une juridiction) ou agrégation mondiale (agrégation de tous les bénéfices et impôts couverts de source étrangère d'un groupe d'EMN). Bien que le Cadre inclusif n'ait encore pris aucune décision à ce sujet, les résultats de l'évaluation d'impact économique sont, par convention, basés sur l'agrégation par juridiction⁵.

Une autre question de conception que le Cadre inclusif doit trancher porte sur l'existence et les caractéristiques d'une exclusion fondée sur la substance et calculée par

application d'une formule. Une telle exclusion fondée sur la substance exclurait du champ des règles GloBE un rendement fixe au titre d'activités de substance menées dans une juridiction. Ce rendement fixe pourrait être défini comme un certain pourcentage des charges salariales et d'amortissement des actifs corporels. Par exemple, les résultats présentés dans le Tableau 1 reposent sur l'hypothèse d'une exclusion de 10 % au titre des salaires et des dépenses d'amortissement des actifs corporels. Dans le rapport sur l'évaluation d'impact économique, l'analyse retient un certain nombre d'options possibles concernant les exclusions fondées sur la substance et calculées par application d'une formule, et suggère que leur effet sur les recettes générées par le Pilier Deux serait relativement faible compte tenu des hypothèses considérées⁶.

L'analyse suggère également que les gains de recettes au niveau mondial procurés par le Pilier Deux pourraient être significatifs. L'impact du Pilier Deux se ferait sentir sur les EMN dont les bénéfices sont faiblement taxés, notamment du fait de pratiques en matière de transfert de bénéfices. L'importance des gains de recettes fiscales serait fonction de la conception du Pilier Deux et du taux minimum d'imposition retenu. Outre les gains directs provenant des règles du Pilier Deux sur l'impôt minimum (la règle d'inclusion du revenu ou la règle relative aux paiements insuffisamment imposés, par exemple), le Pilier Deux est supposé générer des gains de recettes fiscales indirects en limitant les pratiques des groupes d'EMN en matière de transfert de bénéfices.

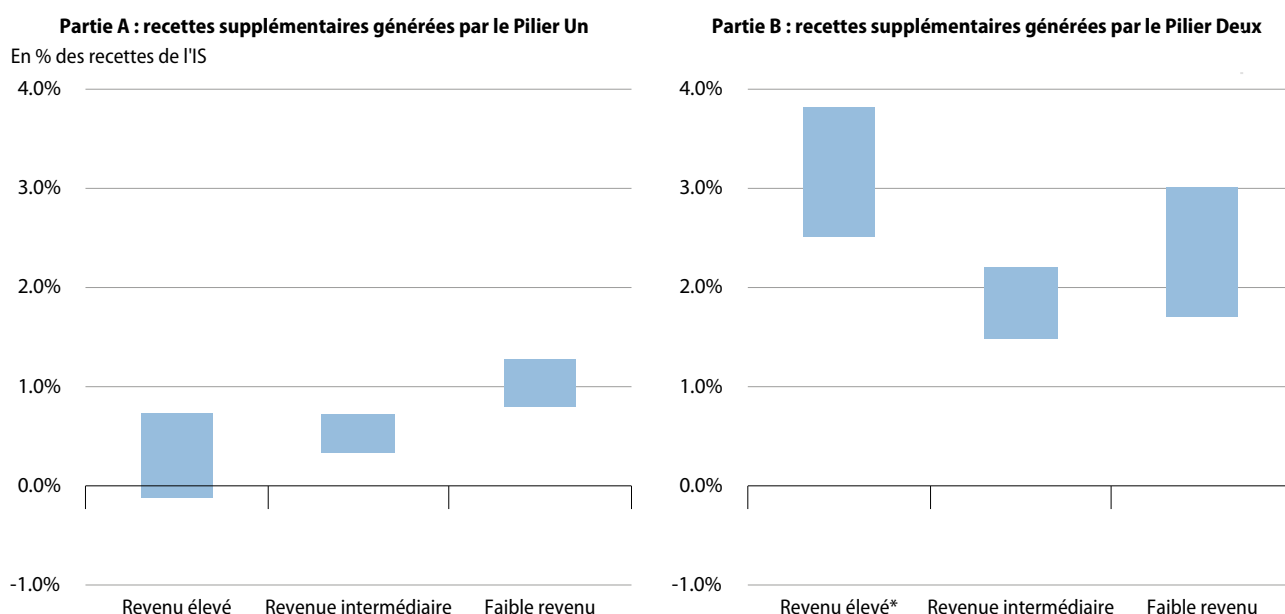
De fait, le Pilier Deux réduirait les écarts de taux effectifs d'imposition entre juridictions, qui sont l'une des principales causes de transfert de bénéfices. Ce faisant, les EMN seraient moins incitées à déplacer leurs bénéfices dans des juridictions à faible fiscalité. Elles seraient probablement amenées à réexaminer leurs stratégies de transfert de bénéfices, et certaines pourraient estimer que les gains procurés par ces dispositifs ne compensent plus les coûts induits (coûts financiers et de conseil liés à ces dispositifs, coûts de réputation, etc.). Il est difficile d'anticiper précisément dans quelle mesure la mise en œuvre du Pilier Deux aura un effet dissuasif sur les pratiques des entreprises en matière de transferts de bénéfices et de localisation des bénéfices, car les dispositifs de transfert de bénéfices sont très complexes et propres à chaque entreprise. Néanmoins, la réduction des pratiques de transfert de bénéfices devrait contribuer de manière significative aux gains de recettes fiscales résultant du Pilier Deux au niveau mondial.

5. L'agrégation mondiale, plus difficile à modéliser avec les données disponibles, procurerait moins de recettes fiscales que l'agrégation par juridiction pour un taux d'imposition minimum donné, car elle autoriserait les groupes d'EMN à utiliser des bénéfices fortement taxés dans certaines juridictions pour compenser des bénéfices faiblement taxés dans d'autres juridictions.

6. Ainsi, l'analyse d'impact économique part du principe qu'un groupe d'EMN qui demande à bénéficier de l'avantage de l'exclusion serait tenu de procéder à un ajustement corrélatif et proportionnel des impôts couverts pour le calcul du TEI. L'autre option (consistant à ne pas procéder à un ajustement corrélatif et proportionnel des impôts couverts) serait difficile à modéliser avec les données disponibles. Voir le chapitre 3 de l'analyse d'impact économique pour plus de détails.

Graphique 2. Effet estimé des propositions sur les recettes fiscales, par groupes de juridictions

Estimations basées sur des hypothèses fournies à titre d'illustration concernant la conception et les paramètres des Piliers Un et Deux



* À l'exclusion des États-Unis (compte tenu de l'hypothèse illustrative selon laquelle le régime GILTI aux États-Unis coexisterait avec le Pilier Deux)

Note : Les estimations figurant dans ce graphique reposent sur les hypothèses illustratives suivantes. Le Pilier Un est supposé concerner uniquement les entreprises des secteurs ADS et CFB qui dépassent un seuil de chiffre d'affaires mondial de 750 millions EUR, un pourcentage de seuil de rentabilité de 10 % (basé sur le ratio bénéfice avant impôt/chiffre d'affaires), un pourcentage de réattribution de 20 %, et un seuil de chiffre d'affaires déclenchant le lien de 1 million EUR pour le secteur ADS, et de 3 millions EUR pour le secteur CFB. Le Pilier Deux se base sur l'hypothèse d'un taux minimum d'imposition de 12.5 % et d'une exclusion combinée de 10 % au titre des salaires et des dépenses d'amortissement. On suppose que le régime GILTI en vigueur aux États-Unis « coexistera » avec le Pilier Deux. Par conséquent, les États-Unis sont exclus de la Partie B du graphique afin d'améliorer la comparabilité des résultats (mais ils sont inclus dans la Partie A). Les estimations au titre du Pilier Deux prennent en compte les interactions avec le Pilier Un, et intègrent les gains générés par une réduction des pratiques de transfert de bénéfice de la part des groupes d'EMN sous l'effet de la mise en place du Pilier Deux. Les estimations sont présentées sous la forme de fourchettes afin de refléter l'incertitude qui entoure les données sous-jacentes et la modélisation. Les groupes de juridictions (à haut revenu, à revenu intermédiaire et à faible revenu) sont définis d'après la classification de la Banque mondiale. Les centres d'investissement (juridictions dont le stock total d'IDI entrant dépasse 150 % du PIB) ne sont pas inclus dans ce graphique. Voir les chapitres 2 et 3 de l'évaluation d'impact économique pour plus de détails.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE.

Interactions entre le Pilier Un et le Pilier Deux

Le Pilier Un et le Pilier Deux interagiraient, en ce sens que l'application simultanée des deux piliers n'aurait pas tout à fait le même effet qu'une application fractionnée. En supposant que l'impôt minimum prévu par le Pilier Deux serait appliqué après la réattribution résultant du Pilier Un, l'analyse d'impact économique donne à penser que l'interaction entre les deux piliers minorerait les gains totaux de recettes par rapport au scénario dans lequel il n'y aurait pas d'interaction entre les deux piliers. Toutefois, l'effet quantitatif de cette interaction serait faible selon les hypothèses retenues pour les Piliers Un et Deux dans ce rapport.

Effets du Pilier Un et du Pilier Deux sur les recettes fiscales par groupes de juridictions

On estime qu'en moyenne, les juridictions à revenu élevé, intermédiaire et faible bénéficieraient toutes de gains de recettes fiscales résultant de la mise en œuvre des propositions (Graphique 2). L'effet sur les recettes serait relativement faible avec le Pilier Un, et plus important dans le cadre du Pilier Deux. Selon les estimations, les gains de recettes cumulés générés par les deux piliers seraient

globalement similaires – en pourcentage des recettes actuelles de l'IS – pour les juridictions à revenus faible, intermédiaire et élevés.

Les gains de recettes estimés résultant de la mise en œuvre du Pilier Un sont généralement plus substantiels (en pourcentage des recettes actuelles tirées de l'IS) parmi les juridictions à revenu faible et intermédiaire que parmi celles à revenu élevé, car le bénéfice résiduel présumé actuellement localisé dans les juridictions à revenu faible et intermédiaire est relativement minime, de sorte qu'elles tireraient nettement profit de la réattribution opérée par le Pilier Un⁷. Ces résultats concernent exclusivement le Montant A, bien que, en fonction de la conception définitive du Montant B, certaines juridictions à faible revenu, en particulier celles dont les administrations fiscales se heurtent à des contraintes de capacité, puissent également

7. Le montant des bénéfices résiduels attribués aux juridictions à revenu élevé en vertu du Montant A pourrait augmenter, mais comme ces juridictions disposent déjà de droits d'imposition sur une fraction des bénéfices résiduels de groupes d'EMN couverts, elles verront ces droits réduits lorsqu'ils seront réattribués à d'autres juridictions au titre du Montant A. Par conséquent, on estime que dans les juridictions à revenu élevé, les gains de recettes fiscales générés par le Montant A seront dans l'ensemble plus faibles que dans les juridictions à revenu faible ou intermédiaire.

voir leurs recettes fiscales augmenter. Cela tient au fait que ces juridictions indiquent rencontrer des difficultés pour appliquer efficacement les règles existantes en matière de prix de transfert, car certaines EMN annoncent des rendements faibles ou négatifs au titre d'activités de distribution et de commercialisation de référence exercées dans les juridictions concernées.

On estime que les gains de recettes générés par le Pilier Deux seraient significatifs pour toutes les catégories de juridictions présentées dans le Graphique 2. Ils seraient relativement plus importants parmi les juridictions à revenu élevé, du fait que les recettes procurées par la règle d'inclusion du revenu reviendraient à la juridiction de la société mère ultime des groupes d'EMN, qui est souvent une juridiction à revenu élevé. Toutefois, les juridictions à faible revenu pourraient bénéficier de gains significatifs grâce à la réduction des pratiques de transfert de bénéfices supposée résulter du Pilier Deux. La règle d'assujettissement à l'impôt, qui n'est pas modélisée dans cette analyse faute de données suffisantes, serait également une source de recettes supplémentaires pour les juridictions à revenu faible et intermédiaire, en autorisant ces juridictions à appliquer un impôt supplémentaire à un taux minimum convenu à certaines transactions entre parties liées soumises à un taux nominal d'imposition faible dans la juridiction de résidence.

En outre, le Pilier Deux limiterait la concurrence à laquelle se livrent les juridictions pour attirer les activités des EMN au moyen d'incitations fiscales spéciales (exonération d'impôt, par exemple), ce qui procurerait des recettes fiscales supplémentaires aux juridictions à plus faible revenu. De fait, ces juridictions ne sont souvent pas en

position de force face aux EMN en quête d'investissements, ce qui peut les conduire à leur offrir des taux d'imposition très bas. Le Pilier Deux pourrait permettre à ces juridictions d'appliquer à tout le moins le taux minimum d'imposition. Les gains potentiels qui pourraient en résulter ne sont pas inclus dans les estimations du Graphique 2.

Les résultats concernant les centres d'investissement⁸ sont également omis du Graphique 2 parce qu'ils s'accompagnent généralement d'un degré d'incertitude plus élevé que d'autres résultats, et parce que les centres d'investissement constituent un groupe de juridictions relativement hétérogène. Ces résultats sont analysés au chapitre 2 (Pilier Un) et au chapitre 3 (Pilier Deux) de l'évaluation d'impact économique. En général, les centres d'investissement auraient tendance à voir leur base d'imposition minorée par le Pilier Un. Ils subiraient une perte de recettes fiscales dont l'importance dépendrait du taux d'imposition effectif appliqué au bénéfice résiduel présumé des groupes d'EMN qui est actuellement localisé sur leur territoire. Ce taux étant parfois nul, certains centres d'investissement perdraient une partie de leur base d'imposition, sans toutefois perdre de recettes fiscales. En freinant les pratiques de transfert de bénéfices, le Pilier Deux entraînerait pour de nombreux centres d'investissement une érosion de leur base d'imposition (puisque'ils ne recevraient plus autant de bénéfices transférés à la suite de la mise en place du Pilier Deux).

8. Dans l'évaluation d'impact économique, les centres d'investissement désignent les juridictions dont le stock total d'IDI entrant dépasse 150 % du PIB. Beaucoup d'entre eux appliquent un taux légal et/ou effectif d'imposition des bénéfices des sociétés relativement faible. Les groupes de juridictions examinés dans le rapport (c'est-à-dire les juridictions à revenu élevé, intermédiaire et faible) excluent les centres d'investissement.



Néanmoins, de nombreux centres d'investissement pourraient percevoir d'importantes recettes fiscales supplémentaires grâce au Pilier Deux, surtout s'ils décident de relever le taux effectif d'imposition grevant les bénéfices localisés sur leur territoire si ce taux est actuellement inférieur au taux minimum. Il est difficile de prévoir quelle sera la réponse de certains des États concernés, car elle dépendra d'un certain nombre de considérations stratégiques, et pourra être influencée par la conception précise du Pilier Deux. Cette question est examinée plus en détail dans le chapitre 3 de l'évaluation d'impact économique, qui analyse également les implications potentielles de scénarios simplifiés sur l'effet de ces hausses des taux d'imposition sur les gains de recettes dans les différents groupes de juridictions.

Effets du Pilier Un et du Pilier Deux sur les recettes fiscales au niveau des juridictions

Les estimations d'impact du Pilier Un et du Pilier Deux sur les recettes fiscales au niveau des différentes juridictions ont été communiquées par le Secrétariat de l'OCDE à la plupart des membres du Cadre inclusif sur une base bilatérale et confidentielle. Le Secrétariat de l'OCDE a transmis des estimations à plus de 115 juridictions à leur demande. À l'issue de consultations approfondies avec les membres du Cadre inclusif, aucun consensus n'a pu être trouvé sur l'opportunité de rendre publiques les estimations propres aux juridictions dans le cadre de l'évaluation d'impact économique. Compte tenu de l'absence de consensus, l'évaluation d'impact économique ne contient pas d'estimations spécifiques aux juridictions. Ces estimations ayant été communiquées aux membres du Cadre inclusif sur une base bilatérale et confidentielle uniquement, chaque juridiction a exclusivement reçu les estimations qui la concernent.

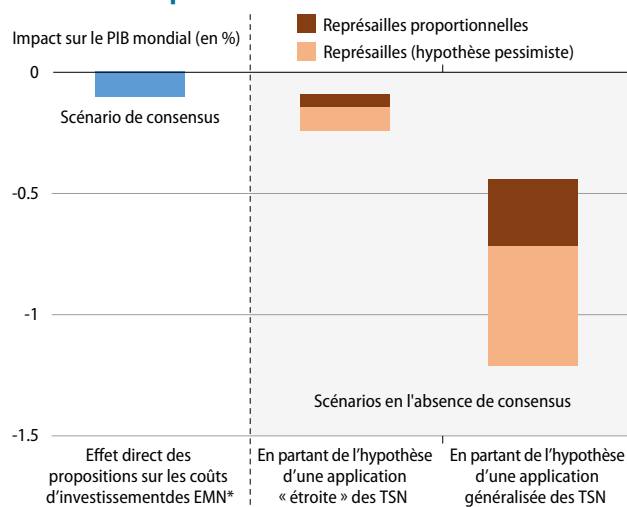
Ces résultats ont été diffusés sous la forme d'outils d'estimation des recettes fiscales. Ces outils permettent aux juridictions d'analyser l'effet estimatif sur leurs recettes fiscales d'un éventail de paramètres possibles pour le Pilier Un et le Pilier Deux (pourcentage de seuil de rentabilité pour le Pilier Un, taux minimum d'imposition pour le Pilier Deux, etc.) afin d'éclairer les discussions du Cadre inclusif. Les versions préliminaires des outils relatifs au Pilier Un et au Pilier Deux ont été diffusées respectivement en octobre 2019 et en février 2020. Des versions améliorées et actualisées ont ensuite été mises à disposition en juin et juillet 2020, qui tiennent compte des avancées dans la conception des propositions, des améliorations apportées aux données de base et à la méthodologie, et des commentaires relatifs aux outils et résultats antérieurs formulés par les responsables des pays membres du Cadre inclusif.

EFFET DES PROPOSITIONS SUR L'INVESTISSEMENT ET SUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Les propositions auraient des répercussions sur l'investissement, l'innovation et l'activité économique des groupes d'EMN par différents canaux de transmission. En augmentant les recettes fiscales, les propositions renchériraient les coûts d'investissement (après impôt) pour les groupes d'EMN concernés, ce qui constitue le canal le plus direct. L'effet sur l'investissement et sur l'activité serait négatif, encore que son ampleur soit relativement limitée : moins de 0.1 % du PIB à moyen et long terme (on trouvera des informations plus précises à ce sujet dans le chapitre 4 de l'évaluation d'impact économique).

Cet effet légèrement négatif serait probablement contrebalancé, en partie, voire en totalité, par d'autres canaux moins quantifiables, et néanmoins importants. Ainsi, les propositions visent à renforcer la sécurité juridique en matière fiscale, alourdiraient de diverses manières les coûts de mise

Graphique 3. Effet estimé sur le PIB mondial selon des scénarios simplifiés



* Les propositions auraient aussi des retombées positives sur le PIB par des canaux indirects (notamment sous la forme d'une amélioration de la sécurité juridique en matière fiscale, d'une moindre nécessité d'accroître d'autres impôts ayant des effets de distorsion) qui ne sont pas chiffrés dans ce graphique.

Note : L'estimation correspondant au scénario de consensus tient uniquement compte de l'effet direct des propositions sur les coûts d'investissement après impôt des groupes d'EMN, de leurs répercussions sur l'investissement des EMN et, à terme, sur le PIB. L'intervalle retenu reflète l'incertitude qui entoure la sensibilité à l'impôt des EMN concernées, ainsi que le point de savoir si une baisse de l'investissement dans une juridiction où les coûts d'investissement après impôt augmentent se traduirait ou non par une hausse de l'investissement dans d'autres juridictions (transfert partiel de l'investissement). En l'absence de consensus, deux cas de figure sont envisagés : (i) une mise en œuvre limitée de la TSN, les États-Unis répliquent en imposant des droits de douane, et ces juridictions réagissent à leur tour par la mise en place de tarifs douaniers ; (ii) une mise en œuvre généralisée de la TSN, dans laquelle toutes les juridictions sauf les États-Unis, la Chine et Hong Kong (Chine) instaurent une DST, suscitant des réactions analogues au scénario précédent. Dans chaque cas, les marges d'incertitude correspondent à l'intervalle de résultats des scénarios impliquant des TSN de 3 % à 5 % et des facteurs de représailles de 1 (proportionnel) à 5 fois (hypothèse la plus pessimiste). Voir le chapitre 4 de l'évaluation d'impact économique pour plus de détails.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE.

en conformité et d'administration, amélioreraient l'efficacité dans la répartition mondiale du capital, et réduiraient la nécessité de mobiliser des recettes en appliquant d'autres mesures fiscales (ayant un effet de distorsion potentiellement plus grand), comme expliqué ci-après.

Pour les besoins de cette analyse, le scénario de consensus, reposant sur l'hypothèse d'une adoption du Pilier Un et du Pilier Deux par le Cadre inclusif, suppose le retrait des taxes existantes sur les services numériques (TSN), ainsi que l'engagement à s'abstenir d'introduire de telles mesures à l'avenir. À l'inverse, l'absence de solution fondée sur un consensus conduirait probablement à une multiplication des mesures fiscales unilatérales non coordonnées (TSN, par exemple), ce qui entraînerait une augmentation de la fréquence des différends commerciaux et fiscaux préjudiciables. La sécurité juridique en serait fragilisée et l'investissement découragé, avec des effets négatifs sur le PIB mondial qui pourraient dépasser de loin l'effet direct de la réforme sur les coûts d'investissement, en particulier dans un scénario impliquant une adoption généralisée de taxes sur les services numériques et un facteur de représailles commerciales de cinq fois dans le pire des cas (Graphique 3).

Effet direct des propositions sur les coûts d'investissement

En augmentant les prélèvements fiscaux sur les bénéfices de certains groupes d'EMN, les propositions alourdiraient le taux effectif d'imposition sur leurs investissements, et donc les

coûts d'investissement après impôt. D'après les hypothèses retenues à des fins d'illustration pour les paramètres du Pilier Un et du Pilier Deux, on estime que le taux *moyen* effectif d'imposition (taux moyen de l'impôt appliqué aux bénéfices générés par un nouveau projet d'investissement) qui grève un projet d'investissement type d'un groupe d'EMN augmenterait d'environ 0.3 point de pourcentage en moyenne. Le taux *marginal* effectif d'imposition (taux de l'impôt appliqué aux bénéfices générés par une augmentation *marginale* de la portée d'un projet d'investissement existant) augmenterait d'environ 1.3 point de pourcentage en moyenne (voir le chapitre 4 de l'évaluation d'impact économique, et Hanappi et González Cabral (2020)). Ces hausses estimatives sont relativement minimes par comparaison avec le niveau moyen actuel des taux moyens et marginaux d'imposition des investissements effectués par les groupes d'EMN (respectivement 24 % et 25 % environ). Elles seraient principalement la conséquence de l'application du Pilier Deux, puisque le Pilier Deux aurait des effets plus importants que le Pilier Un sur les recettes fiscales.

Ce renchérissement minime des coûts d'investissement aurait un effet relativement limité sur l'investissement des entreprises au niveau mondial. En effet, les entreprises les plus touchées par les coûts supplémentaires seraient des entreprises multinationales relativement grandes et très rentables. On estime que ces entreprises tiennent en général moins compte des impôts sur les bénéfices dans leurs décisions d'investissement que les entreprises moins rentables, comme on le verra plus en détail dans le



chapitre 4 de l'évaluation d'impact économique, et dans Millot *et al.* (2020). Par exemple, on constate que les EMN qui affichent un taux de rentabilité supérieur à 10 % sont deux fois moins sensibles aux impôts que celles dont le taux de rentabilité est compris entre 0 % et 10 %. Cette moindre sensibilité peut tenir au fait que les entreprises plus rentables connaissent moins de contraintes de financement, et qu'elles sont également plus susceptibles de bénéficier de « rentes » économiques (liées à leur pouvoir de marché)⁹. On estime habituellement que les taxes sur les rentes ont un effet moindre sur l'investissement que les taxes sur les bénéfices « classiques ».

En conséquence, on estime que l'effet négatif de cette hausse des coûts d'investissement sur l'activité économique serait très modeste : moins de 0.1 % du PIB à moyen et long terme. Il pourrait même être inférieur dans la mesure où certains groupes d'EMN qui réduisent leurs investissements dans les juridictions où les coûts d'investissements augmentent pourraient choisir d'investir dans d'autres juridictions.

De fait, les propositions favoriseraient le transfert de certains investissements, dont les coûts augmenteraient davantage dans les juridictions qui appliquent actuellement

des taux effectifs d'imposition faibles (inférieurs au taux minimum qui serait fixé au titre du Pilier Deux, par exemple). L'investissement dans ces juridictions pourrait s'en trouver lourdement pénalisé, avec des effets en cascade possibles sur la base d'imposition à l'IS et d'autres bases d'imposition (impôt sur le revenu des personnes physiques, par exemple), même si cet effet négatif sur l'investissement pourrait être réduit si le Pilier Deux prévoit une exclusion fondée sur la substance et calculée par application d'une formule, excluant du champ des règles GloBE un rendement fixe au titre d'activités de substance. À l'inverse, les juridictions où les taux d'imposition sont supérieurs au taux minimum ne subiraient pas d'importantes pertes d'investissement, et pourraient même bénéficier d'une augmentation des investissements.

En somme, en limitant les différences de taux effectifs d'imposition entre les juridictions, les propositions tendraient à accroître l'importance relative de facteurs non fiscaux, tels que les infrastructures, les niveaux d'éducation ou les coûts du travail, dans les choix de localisation des investissements des groupes d'EMN. De façon générale, cela contribuerait à une répartition plus efficace de l'investissement au niveau mondial, en ce sens qu'il se porterait plus volontiers là où il est le plus économiquement productif, plutôt que dans les juridictions qui offrent le régime d'imposition des bénéfices le plus favorable.

9. La moindre sensibilité peut aussi être liée aux stratégies de planification fiscale, sur lesquelles les propositions de réforme devraient par ailleurs avoir un effet dissuasif.



Autres effets des propositions sur l'investissement et sur l'activité économique

Au-delà de leur effet direct sur les coûts d'investissement, les propositions auraient une incidence sur les économies par plusieurs autres biais. Avant tout, en augmentant les recettes fiscales, les propositions réduiraient, tout au moins dans une certaine mesure, la nécessité pour les pouvoirs publics de recourir à d'autres mesures fiscales (pouvant avoir un effet de distorsion plus grand) ou de diminuer les dépenses afin de restaurer les finances publiques après la crise de COVID-19. À ce titre, elles soutiendraient également la mobilisation des ressources intérieures dans les économies en développement.

Les propositions augmenteraient les recettes fiscales au niveau mondial via leur effet direct (analysé dans la section ci-dessus) et pourraient mobiliser des recettes supplémentaires à plus long terme en réduisant l'intensité de la concurrence fiscale entre juridictions. En effet, l'introduction d'un taux d'imposition minimum restreindrait les possibilités pour les pouvoirs publics d'utiliser des taux légaux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés très faibles ou des régimes préférentiels très généreux pour attirer l'activité et les bénéfices des groupes d'EMN. De fait, la mise en place d'un taux d'imposition minimum relèverait le taux effectif de l'impôt sur les bénéfices des sociétés appliqué aux entreprises multinationales jusqu'à un taux plancher convenu. Il est difficile d'anticiper avec certitude toutes les implications de cette évolution sur les décisions futures des pouvoirs publics en matière de taux et de bases d'imposition, et les circonstances futures seront déterminantes. Néanmoins, dans le contexte des contraintes budgétaires qui suivront la crise de COVID-19, ce taux minimum pourrait ralentir, voire stopper définitivement une partie des pratiques de concurrence fiscale agressive observées au cours des dernières décennies.

Réduire la possibilité pour les États d'offrir des taux d'imposition très bas pourrait avoir pour effet négatif de restreindre dans une certaine mesure leur capacité à recourir aux incitations fiscales pour atteindre des objectifs spécifiques de politique publique, comme promouvoir des activités innovantes ou le développement économique (via des incitations en faveur de l'investissement ou de la R-D, par exemple). Selon la conception et les paramètres théoriques des Piliers Un et Deux analysés dans l'évaluation d'impact économique, les pouvoirs publics conserveraient une grande latitude pour poursuivre ces objectifs en mobilisant le système de l'impôt sur les sociétés, surtout si le Pilier Deux prévoit une exclusion fondée sur la substance et sur une formule, laquelle permettrait plus facilement d'imposer à faibles taux les activités impliquant une substance économique. En outre, comme expliqué dans le chapitre 4 de l'évaluation d'impact économique, l'efficacité de ces régimes préférentiels n'est pas toujours solidement établie. Enfin, les

pouvoirs publics conserveraient à leur disposition un ensemble d'autres instruments d'action pour promouvoir leurs objectifs, de sorte qu'ils pourraient aisément adapter leur arsenal de mesures si nécessaire sans compromettre leur capacité à atteindre ces objectifs. Par conséquent, il paraît improbable que la réforme ait des effets préjudiciables sur l'innovation ou l'activité économique via ce canal.

Une autre question importante concerne l'impact que les propositions pourraient avoir sur les coûts de conformité pour les entreprises multinationales et les coûts d'administration pour les pouvoirs publics. Cet impact est difficile à évaluer précisément à ce stade, dans la mesure où il dépendra de la conception précise des propositions, et en particulier de l'ampleur des mesures de simplification adoptées par le Cadre inclusif dans l'architecture des propositions.

Les nouvelles dispositions fiscales prévues par les deux piliers durciront les obligations déclaratives, ce qui aura un coût pour les entreprises multinationales comme pour les pouvoirs publics (en termes de temps passé et de nécessité d'adapter les procédures et les systèmes informatiques existants). Toutefois, ce coût sera atténué par le fait que les entreprises multinationales plus petites et moins rentables échapperont au champ d'application des propositions, et par l'inclusion éventuelle dans la conception définitive des propositions de mécanismes efficaces, comme des systèmes d'administration simplifiés et centralisés. En outre, certaines dispositions du Pilier Un (Montant B et volet relatif à la sécurité juridique en matière fiscale) réduiraient les coûts administratifs et de conformité en simplifiant le traitement fiscal de certaines fonctions commerciales, et en prévenant les différends fiscaux. Il est également important de souligner qu'en l'absence de solution fondée sur un consensus, les coûts de conformité augmenteraient probablement pour les entreprises, dans la mesure où la multiplication des mesures fiscales unilatérales déboucherait vraisemblablement sur un système fiscal international plus fragmenté et moins cohérent, conjugué à une augmentation de la fréquence des différends commerciaux et fiscaux.

L'impact économique des propositions sera également variable selon qui supporte « l'incidence » économique des impôts supplémentaires. En théorie, le coût des impôts supplémentaires pourrait échoir en dernier lieu aux actionnaires des groupes d'EMN (baisse des dividendes), aux travailleurs (baisse des salaires) ou aux consommateurs (hausse des prix). En pratique, la charge pourrait être divisée entre ces trois catégories dans des proportions qui dépendront de la situation propre à chaque entreprise, comme examiné plus en détail dans le chapitre 4 de l'évaluation d'impact économique.

Enfin, les propositions pourraient aussi affecter la dynamique concurrentielle entre les entreprises. En

augmentant les prélèvements sur les grandes entreprises multinationales rentables et qui transfèrent des bénéfices, les propositions contribueraient probablement à créer des règles du jeu plus équitables entre ces multinationales et les autres multinationales (plus petites et qui ne pratiquent pas le transfert de bénéfices) ainsi que les entreprises qui ne sont pas des multinationales. Elles contribueraient ainsi à atténuer la tendance actuelle à la concentration du marché, notamment sur les marchés numériques, qui peut être préjudiciable au bien-être des consommateurs, à l'investissement et à l'innovation. De fait, des données préliminaires montrent que les entreprises qui transfèrent des bénéfices utilisent des économies d'impôt réalisées pour évincer leurs rivales.

Impact sur l'économie mondiale en cas d'absence de consensus

Les effets attendus des propositions doivent être comparés aux conséquences d'un scénario contrefactuel dans lequel la communauté internationale ne parviendrait pas à négocier une solution multilatérale fondée sur un consensus. La nature exacte de ce scénario contrefactuel reste incertaine, mais il est probable qu'il serait différent d'une situation de *statu quo*. En effet, on a assisté ces dernières années à une multiplication des différends fiscaux et commerciaux, car diverses juridictions ont pris des mesures unilatérales pour relever les défis soulevés par la numérisation de l'économie (en adoptant des taxes sur les services numériques (TSN) ou des dispositions similaires, par exemple). Ainsi, en juin 2020, les États-Unis ont annoncé l'application de droits de douane en représailles sur l'équivalent de 1.3 milliard USD de produits français, en vertu de la section 301 de l'US Trade Act, et leur intention de lancer plusieurs enquêtes supplémentaires au titre de cette même section.

Il est probable que les différends fiscaux et commerciaux s'intensifieront en l'absence de solution multilatérale reposant sur un consensus. De fait, outre les juridictions qui ont d'ores et déjà annoncé l'adoption de TSN, plusieurs juridictions qui envisagent d'en appliquer ont fait savoir qu'elles s'en abstiendraient si une solution multilatérale fondée sur un consensus peut être négociée. Faute d'accord, elles opteraient probablement pour l'introduction de TSN qui ne feraient qu'aggraver les tensions commerciales liées à ces taxes. Plusieurs enquêtes récentes confirment que l'incertitude fiscale est une préoccupation majeure pour les groupes d'EMN et que le sentiment d'incertitude grandit depuis quelques années. Une solution fondée sur un consensus, qui est supposée dans l'évaluation d'impact économique impliquer la suppression des TSN existantes ainsi que l'engagement de la part des pays à s'abstenir d'introduire à l'avenir de telles mesures, devrait accroître la sécurité juridique en matière fiscale, par rapport à un scénario contrefactuel caractérisé par l'absence d'accord multilatéral.

Une multiplication des TSN serait une cause d'inefficience économique. S'apparentant davantage à des taxes sur le chiffre d'affaires qu'à un impôt sur les bénéfices des sociétés, les TSN sont plus susceptibles de donner lieu à des cas de double imposition. En outre, contrairement aux impôts sur les bénéfices, les TSN toucheraient aussi les entreprises déficitaires, ce qui serait dommageable dans le contexte de récession économique consécutive à la crise de COVID-19.

Ces inefficiences, conjuguées à l'incertitude fiscale croissante et au développement probable des différends commerciaux et fiscaux, pénaliseraient l'investissement et l'activité économique. L'ampleur de ces effets préjudiciables dépendrait notamment du nombre de juridictions qui adopteraient des TSN, de la conception et du taux de ces TSN, et de la portée des mesures tarifaires de représailles et des réactions des juridictions visées par ces droits de douane. D'après des scénarios simplifiés basés sur une application « étroite » des TSN (limitée aux juridictions actuellement visées par l'enquête des États-Unis au titre de la section 301), l'effet négatif sur le PIB mondial pourrait être compris entre 0.1 % et 0.2 %. Dans les scénarios retenant une application des TSN à plus grande échelle, l'effet négatif sur le PIB mondial atteindrait 0.4 % à 1.2 %. L'extrémité supérieure de la fourchette correspond au scénario fondé sur des représailles commerciales proportionnelles. L'extrémité inférieure de la fourchette correspond au scénario le plus défavorable, dans lequel les mesures de riposte ont une magnitude qui peut être cinq fois plus importante que les mesures proportionnelles. Dans la plupart des cas de figure, les répercussions sur le PIB seraient beaucoup plus graves que l'effet direct du Pilier Un et du Pilier Deux sur les coûts d'investissement (voir le Graphique 3 ci-dessus).

CONCLUSIONS ET PRINCIPALES PERSPECTIVES DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE DE COVID-19

Dans l'ensemble, l'analyse conclut qu'une solution multilatérale fondée sur un consensus associant les Piliers Un et Deux procurerait d'importantes recettes fiscales supplémentaires à la plupart des juridictions. En outre, elle conduirait de toute évidence à un environnement plus propice à l'investissement et à la croissance qu'en l'absence d'accord entre les membres du Cadre inclusif, tandis que ses effets sur coûts de conformité et d'administration dépendraient de la conception précise du Pilier Un et du Pilier Deux.

Plus largement, l'analyse suggère qu'une solution multilatérale fondée sur un consensus associant les Piliers Un et Deux pourrait générer une série d'avantages significatifs pour le système fiscal international. Elle adapterait le système international d'imposition des sociétés à l'ère du numérique en garantissant que la répartition des droits d'imposition des bénéfices commerciaux n'est plus

Encadre 2 : Implications de la crise de COVID-19 sur l'impact des propositions

La crise de COVID-19 touchera les entreprises, les économies et les pouvoirs publics de telle sorte que l'impact escompté des propositions pourrait s'en trouver modifié, principalement à court terme, mais aussi à plus longue échéance. Bien des incertitudes entourent encore l'ampleur exacte de la crise de COVID-19, mais certaines répercussions sont d'ores et déjà probables.

À court terme, la crise économique pèse lourdement sur la rentabilité de la plupart des entreprises multinationales, reflétant la baisse de la demande des consommateurs et les difficultés de production (confinement des travailleurs, restrictions des déplacements, perturbations de la chaîne d'approvisionnement, par exemple). Certaines entreprises sont épargnées, notamment des entreprises multinationales à forte composante numérique qui tirent profit du recours accru aux technologies numériques.

Globalement, la dégradation de la rentabilité des entreprises multinationales réduira le montant du bénéfice résiduel pouvant être réattribué en vertu du Pilier Un, car les entreprises seront moins nombreuses à atteindre le pourcentage de seuil de rentabilité. Elle viendra également minorer le montant des bénéfices faiblement taxés au niveau mondial et les gains de recettes escomptés au titre du Pilier Deux. Ces effets devraient en grande partie se dissiper au fil du temps, à mesure que les économies et les bénéfices des groupes d'EMN se rétabliront. La date à laquelle les gains de recettes attendus des propositions au titre du Pilier Un et du Pilier Deux se redresseront dépendra de la forme et de la rapidité de la reprise économique. Elle dépendra aussi de la conception des dispositions éventuelles sur le report de

pertes en vertu des deux piliers, car les entreprises multinationales qui subissent des pertes pendant la crise pourraient utiliser ces dispositions pour compenser des impôts exigibles à l'avenir.

La crise accélère la tendance à la transformation numérique de l'économie. Cette accélération va accroître l'importance relative des services numériques automatisés (ADS) dans le champ d'application du Pilier Un, tel qu'il est envisagé dans l'évaluation d'impact économique. En 2016, les ADS représentaient environ un cinquième du bénéfice résiduel des groupes d'EMN couverts, selon le périmètre envisagé pour le Pilier Un. Cette part était déjà sur une trajectoire de croissance rapide avant la crise. Par exemple, en 2019, le bénéfice résiduel des 10 plus grands groupes d'EMN dans les secteurs ADS était supérieur de 30 % à son niveau de 2016. Sachant par ailleurs que les groupes d'EMN largement tributaires des actifs incorporels et dont le modèle d'affaires est à forte composante numérique ont généralement plus de possibilités de transférer des bénéfices vers des pays à faible fiscalité que d'autres groupes d'EMN, l'accélération de la numérisation pourrait aussi amplifier les effets du Pilier Deux sur les recettes fiscales.

Enfin, la crise pourrait déclencher ou accélérer d'autres transformations économiques structurelles, notamment des changements de la structure sectorielle des économies, de l'organisation des chaînes de valeur mondiales et de la dynamique concurrentielle des entreprises. Il est difficile d'anticiper avec certitude la nature et l'ampleur de ces bouleversements, mais ils pourraient influencer sur les effets à long terme des propositions.

uniquement dictée par le critère de présence physique. Elle favoriserait l'établissement de règles du jeu plus équitables entre les entreprises multinationales à forte composante numérique et à forte intensité d'actifs incorporels et les autres entreprises, tout en améliorant l'efficacité dans la répartition mondiale du capital. Les propositions amélioreraient probablement la sécurité juridique en matière fiscale, surtout au regard de l'adoption de mesures fiscales unilatérales et de l'escalade des différends commerciaux et fiscaux qui résulteraient vraisemblablement de l'absence de solution fondée sur un consensus. Elles freineraient le transfert de bénéfices et limiteraient la concurrence fiscale, ce qui contribuerait à répondre aux besoins de recettes fiscales des États, surtout à l'heure où ils s'efforcent de rebâtir leurs économies après la crise de COVID-19. Enfin, les propositions iraient dans le sens de la viabilité à long terme du système, car la transformation numérique et le rôle des actifs incorporels ne manqueront pas de s'affirmer dans les décennies à venir.

On ne connaît pas l'ampleur exacte des conséquences de la crise de COVID-19 au stade actuel. L'analyse présentée dans

l'évaluation d'impact économique s'appuie sur des données antérieures à cette crise. Ses principaux messages devraient rester pertinents dans l'environnement post-COVID-19, à quelques nuances près, évoquées dans l'Encadré 2 ci-dessus. À l'avenir, la crise de COVID-19 renforcera probablement l'urgence de trouver des solutions aux défis fiscaux posés par la numérisation de l'économie, pour trois principales raisons :

1. Cette crise accélère la transformation numérique de l'économie, dont les enjeux deviennent encore plus critiques.
2. Elle va entraîner une détérioration brutale des finances publiques dans la plupart des pays, ce qui conduira à s'interroger sur les moyens de mobiliser des recettes fiscales une fois la reprise solidement établie.
3. De nombreuses entreprises reçoivent un soutien public pendant la crise, et bien des acteurs de la société seront invités à faire des sacrifices et à apporter des contributions supplémentaires aux efforts collectifs

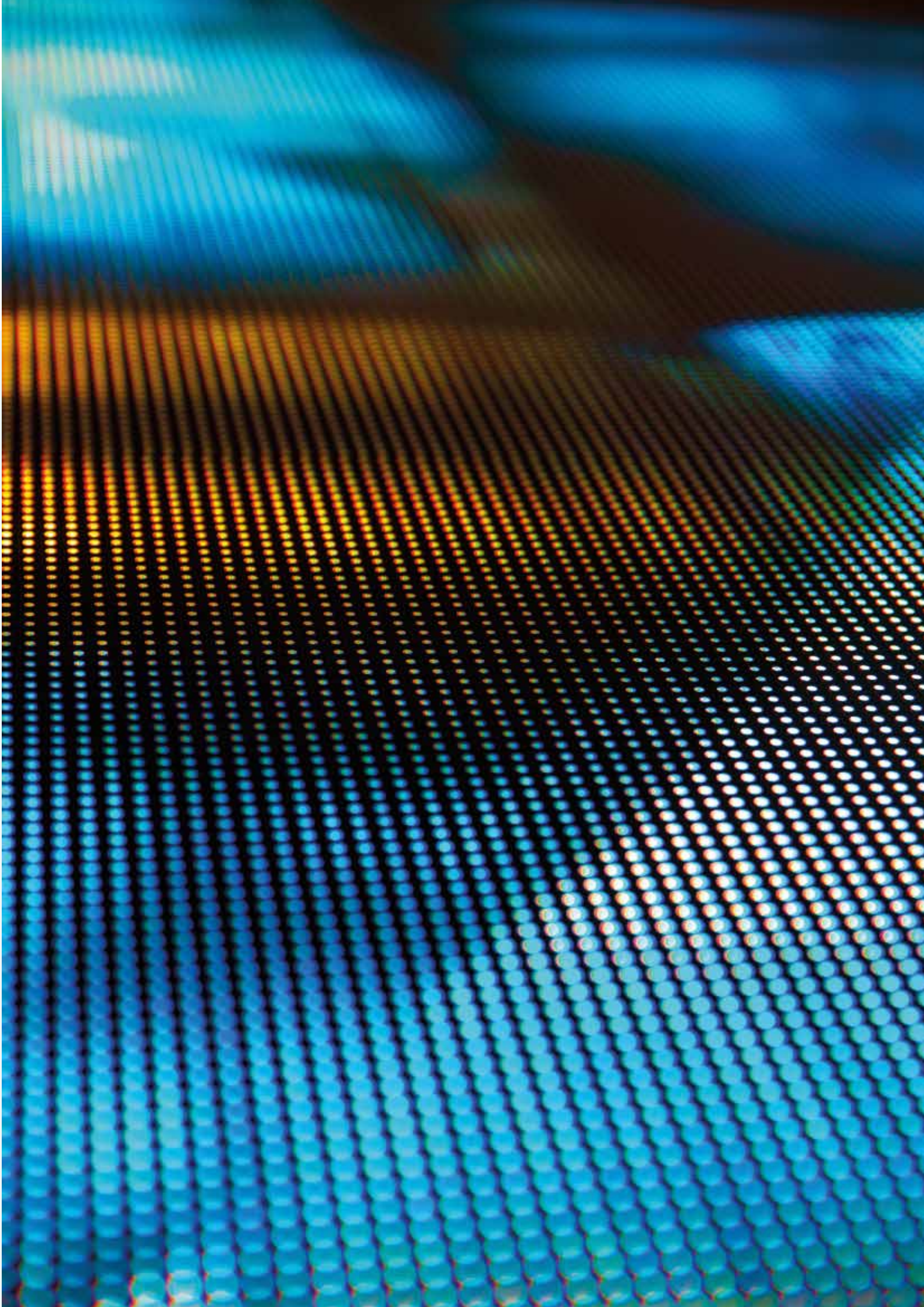
pour faire face à la crise ; aussi, la tolérance à l'égard des pratiques de planification fiscale agressive des entreprises multinationales sera probablement encore plus faible qu'avant la crise.

Tous ces éléments suggèrent qu'en l'absence de solution fondée sur un consensus, les mesures fiscales unilatérales

et non coordonnées deviendront encore plus fréquentes qu'avant la crise. En outre, les effets négatifs des différends commerciaux et fiscaux qui en résulteraient pénaliseraient l'investissement et l'activité, à l'heure où l'économie mondiale est fragilisée par la crise, ce qui aggraverait les répercussions de la récession et compromettrait la reprise.

BIBLIOGRAPHIE

- Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20, OCDE (2020), *Déclaration du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20 relative à l'approche en deux piliers visant à relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – janvier 2020*, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/declaration-cadre-inclusif-sur-le-beps-janvier-2020.pdf>.
- Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20, OCDE (2019), *Programme de travail visant à élaborer une solution fondée sur un consensus pour relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20*, <https://search.oecd.org/fr/ctp/beps/programme-de-travail-visant-a-elaborer-une-solution-fondée-sur-un-consensus-pour-relever-les-defis-fiscaux-soulevés-par-la-numerisation-de-l-economie.pdf>.
- Hanappi, T. and A. González Cabral (2020), *The impact of the pillar one and pillar two proposals on MNE's investment costs: An analysis using forward-looking effective tax rates*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b0876dcf-en>.
- Millot, V. et al. (2020), *Corporate Taxation and Investment of Multinational Firms: Evidence from Firm-Level Data*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9c6f9f2e-en>.
- OCDE (2020), *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Évaluation d'impact économique : Cadre inclusif sur le BEPS, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0e3cc2d4-en>.
- OCDE (2020), *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Rapport Blueprint sur le Pilier Un : Cadre inclusif sur le BEPS, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/beba0634-en>.
- OCDE (2020), *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Rapport Blueprint sur le Pilier Deux : Cadre inclusif sur le BEPS, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices* OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/abb4c3d1-en>.
- OCDE (2020), *Statistiques de l'impôt sur les sociétés (base de données)*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/base-de-donnees-statistiques-de-l-impot-sur-les-societes.htm>.
- OCDE (2018), *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – rapport intérimaire 2018 : Cadre inclusif sur le BEPS, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301627-fr>.
- OCDE (2017), *Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique, Action 1 – Rapport final 2015, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252141-fr>.





DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Pour plus d'informations :



ctp.beps@oecd.org



www.oecd.org/tax/beps



[@OECDtax](https://twitter.com/OECDtax)

