



conseil des
prélèvements
obligatoires

Les notes du CPO

N° 2 - Juillet 2021

Les enjeux pour la France des négociations à l'OCDE sur la taxation des bénéficiaires des multinationales

L'accord intervenu au G7 de Londres, le 5 juin dernier, complété le 1^{er} juillet par une déclaration du cadre inclusif de l'OCDE (regroupant 130 pays), sur le principe d'un taux minimal de taxation des bénéficiaires des multinationales a été salué comme une avancée significative sur la voie d'une imposition plus transparente et plus efficace des grandes entreprises.

A défaut d'être décisif, puisqu'il doit encore être confirmé par le G20 à Venise les 9 et 10 juillet prochains, puis adopté et transposé par les Etats dans leur droit national, cet accord constitue une évolution significative dans une négociation dont l'origine remonte au début des années 2010. A cette époque, face à la crise des finances publiques résultant de l'éclatement de la bulle financière de 2007-2008, les États avaient cherché à lutter plus efficacement contre l'évasion fiscale et à limiter les pratiques d'optimisation mises en œuvre par certaines entreprises. Résultant des différentiels entre taux d'imposition des bénéficiaires entre les pays, y compris au sein de l'Union européenne, ces pratiques aboutissaient à des taux effectifs d'imposition souvent plus faibles que les taux nominaux prévus par les législations nationales des grands États¹. Au début des années 2010, l'OCDE estimait ainsi à un montant compris entre 100 et 240 Md\$ (4 à 10% du produit de l'impôt sur les sociétés au niveau mondial) les pertes de recettes fiscales subies par les États du fait de ces pratiques d'optimisation. Pour sa part, le CPO avait estimé la perte pour la France entre 2,4 Md€ et 6 Md€².

En novembre 2012, les ministres des Finances du G20 ont chargé l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) de l'élaboration d'un plan d'action relatif à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting - BEPS*). Il en est résulté notamment une première convention multilatérale signée à Paris en 2017, suivie d'adaptations substantielles des règles européennes et nationales. La réflexion s'est poursuivie en vue d'élaborer de nouvelles normes internationales de taxation sur la base d'une proposition articulée en deux « piliers ». Le « premier pilier » prévoit une nouvelle méthode de répartition des droits à imposer entre le pays de siège d'une entreprise multinationale et les pays ou juridictions dits « de marché », où l'entreprise mène effectivement son activité économique. Si les grandes entreprises du numérique étaient particulièrement ciblées par ces règles au début de la négociation, elles le sont moins dans l'état actuel des discussions qui portent désormais plutôt sur les plus grandes entreprises mondiales, définies par leur chiffre d'affaires (supérieur à 20 Md\$) et leur rentabilité (supérieure à 10%), quel que soit leur secteur d'activité. Le « deuxième pilier » vise la mise en place d'une

¹ En 2018, la Commission européenne constatait ainsi qu'« en moyenne, les entreprises du numérique sont imposées à un taux effectif d'imposition de 9,5 % seulement, contre 23,2 % pour les modèles d'affaire traditionnels ». Sur la différence entre taux nominaux et taux effectifs d'imposition des bénéficiaires, voir CPO, « Quel taux pour l'impôt sur les sociétés en France ? », *Les notes du CPO*, n° 1, juin 2021

² CPO, *Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*, 2016

imposition minimale des bénéficiaires par l'ensemble des pays, à un taux qui s'est stabilisé à 15% après que des taux de 12,5% et de 21 % ont été évoqués dans les négociations.

La présente note s'appuie sur les travaux menés en 2020 par le CPO, dans le cadre de son rapport intitulé « Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée ». Celui-ci avait notamment pour objet de porter un jugement sur l'intérêt pour la France des négociations en cours à l'OCDE, notamment d'un point de vue budgétaire. Constatant la grande difficulté d'aboutir à un chiffre fiable, le CPO avait abouti à une estimation fondée sur une hypothèse de taux minimal à 12,5 %. Celle-ci concluait que, si un accord sur le premier pilier aurait un impact réduit sur les recettes fiscales en France, un accord sur le second pilier pourrait avoir un effet budgétaire substantiel, se situant dans une fourchette de 1,5 Md€ à 7 Md€. Depuis lors, la négociation a évolué et les hypothèses concernant ce taux minimal se situent plutôt à 15 %. La présente note actualise les évaluations du CPO à la lumière de ces nouvelles hypothèses et constate que le surcroît de recettes liées au pilier 2 serait de l'ordre de 5 Md€ pour la France.

Une première partie de la note décrit les défis posés aux États par les nouveaux modèles d'affaires liés à la mondialisation et à la numérisation de l'économie. Une deuxième partie expose les enjeux pour la France d'une évolution des règles de la fiscalité internationale des entreprises, notamment dans le cadre des négociations BEPS. Une troisième partie précise les conséquences à attendre de ces négociations en termes de recettes fiscales pour la France. Les recommandations sont principalement consacrées aux enjeux de la bonne mise en œuvre de l'accord BEPS, dès lors que celui-ci aurait été approuvé par le G20.

1. Les défis posés par les nouveaux modèles d'affaires liés à la mondialisation et à la numérisation de l'économie

De nouveaux modèles d'affaires sont apparus dans le contexte de la mondialisation et de la numérisation croissante de l'économie. En raison de la déterritorialisation qui les sous-tend, ces modèles remettent en question les systèmes fiscaux traditionnels qui ne sont pas adaptés pour taxer la valeur créée dans ce contexte de mondialisation et de numérisation de l'économie, au moment même où, à la suite de la crise des *subprimes* en 2008 puis de la récente crise sanitaire, les besoins de financement des États sont plus importants.

1.1. Des modèles économiques et un rapport au travail renouvelés

Des pans entiers de l'économie sont concernés par l'impact croissant de la numérisation et de la mondialisation de l'économie dans leurs conditions de production ou de commercialisation. Il en résulte une évolution des modèles d'affaires et du rapport au travail.

1.1.1. Le renouvellement des modèles économiques

L'irruption du numérique dans l'économie contemporaine ne signifie pas pour autant que les modèles d'affaires qui découlent de cette nouvelle

donne technologique soient systématiquement inédits.

Ainsi, le modèle d'affaires de Google est similaire à celui des radios et télévisions gratuites, pour une partie de ses services à tout le moins : média gratuit, son chiffre d'affaires est essentiellement constitué des recettes publicitaires. Le modèle de Netflix où, en contrepartie d'un abonnement, le client a accès à un catalogue très large et à un service de suggestions fait évoluer un modèle déjà ancien³ qui s'étend maintenant à divers secteurs comme l'habillement⁴, l'électroménager, la téléphonie ou bien encore, sous une forme embryonnaire, l'automobile (avec des offres de location de longue durée flexibles) ou les logiciels (*software as a service*). L'idée générale de ces modèles est d'abaisser le coût d'accès à l'utilisation d'un bien ou d'un service, en transformant en charge récurrente ce qui était classé auparavant en investissement.

Des modèles plus originaux, comme celui de Facebook ou de LinkedIn, tout en s'appuyant sur ce même levier de valorisation, diversifient leurs sources de revenus en offrant une gamme plus large de services marketing. Ces entreprises qui toutes exploitent des données en grand nombre et font de plus en plus appel à l'intelligence artificielle adoptent des modèles dits bifaces ou multi-faces et valorisent sur un segment de leur activité la

³ Par exemple déployé en France par Canal+.

⁴ Nike lance des offres de ce type depuis 2019.

ressource accumulée sur un autre segment (souvent liée à la fréquentation d'un site). Les modèles multi-faces ou multicanaux existent depuis fort longtemps : la banque, les médias, les centres commerciaux en sont des exemples. L'apparition de nouveaux modèles accroît les possibilités de faire circuler les bénéfices, de les localiser au mieux et ainsi de développer des stratégies d'optimisation fiscale agressive, d'évitement fiscale, voire de fraude, concourant à l'érosion des bases. Dans les modèles multi-faces, une ou plusieurs faces sont gratuites (la plupart du temps, pour l'utilisateur), tandis que l'autre face paie pour accéder à l'écosystème mis en place (par exemple, les annonceurs). Il en résulte que la première face est « subventionnée » par la seconde : c'est, par exemple, le cas des recettes publicitaires pour Google⁵. On peut citer également le modèle d'apporteur d'affaires, où la plate-forme se positionne comme intermédiaire⁶.

L'hôtellerie : un secteur dont le modèle économique a été bouleversé par la numérisation de l'économie

Exemple emblématique, le secteur de l'hôtellerie a été bouleversé par la digitalisation de l'économie au cours des vingt dernières années. Les agences en ligne ont pris une place stratégique entre les consommateurs et les prestataires. Elles ont permis aux premiers d'améliorer sensiblement l'efficacité de leurs recherches, en réduisant l'asymétrie d'information et en accroissant ainsi l'intensité concurrentielle sur le marché de l'hôtellerie.

Les prestataires ont obtenu en contrepartie une exposition à une vaste population de consommateurs ainsi que des espaces de promotion et de commercialisation de leurs offres qui favorisent leur taux de remplissage. La valeur est maintenant plus largement partagée entre ces trois catégories d'acteurs.

Enfin, le modèle économique des plateformes numériques de travail à la demande ne peut pas non plus être ignoré. Avec la généralisation d'Internet, du très haut débit, des téléphones mobiles et des technologies associées (exploitation des données, géolocalisation, etc.), n'importe quel particulier a la possibilité de commander un bien

ou un service à n'importe quelle heure du jour et de la nuit. Ainsi sont nées, depuis dix ans environ, des plateformes de travail dans le secteur de la mobilité (*LeCab, Uber, Deliveroo, Stuart*, etc.), du travail indépendant (*Upwork, Malt*), mais aussi dans le bricolage (*Stootie, TaskRabbit*), de la restauration (*Brigad, ClubdesExtras*) ou encore dans les services à la personne (*Helping, Yoopies*).

1.1.2. Le renouvellement du rapport au travail

La numérisation de l'économie est à l'origine d'un nouveau rapport au travail. Cela est particulièrement le cas pour les plateformes numériques, qui ont alimenté le débat sur les conditions de travail et de rémunération des travailleurs de ces plateformes numériques. La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a, dans son article 60, imposé aux plateformes un certain nombre d'obligations vis-à-vis du travailleur⁷. La loi du 24 décembre 2019 relative aux mobilités a prévu, en son article 20, la possibilité pour la plateforme d'établir une charte déterminant les conditions et les modalités d'exercice de sa responsabilité sociale, définissant ses droits et obligations ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elle est en relation. La Cour de cassation⁸ et la Cour d'appel de Paris⁹ ont récemment estimé qu'un ancien livreur de la plateforme *Take Eat Easy* et un ancien chauffeur d'Uber devaient être considérés comme des salariés.

Par ailleurs, un trait distinctif des nombreuses entreprises bâtissant leur modèle d'affaires à partir de l'exploitation de données en grand nombre¹⁰ tient au fait que la collecte d'informations est souvent apparemment « gratuite » et n'engendre pas de charges directes, alors qu'elle a vocation à constituer une part importante de la valeur ajoutée. Ce travail réduit d'autant les prélèvements sociaux et le volume des salaires imposables à l'impôt sur le revenu.

Aucun chiffrage de la valorisation du travail dit « gratuit », dans le strict cadre de l'activité de l'économie numérique, n'a été entrepris à ce jour.

⁵ Près de 80 % de son chiffre d'affaires était formé par les recettes publicitaires (personnalisées, comportementales ou contextuelles) au premier trimestre 2020. Source. "Alphabet Announces First Quarter 2020 Results", <https://abc.xyz/investor/>

⁶ Par exemple Booking, Blablacar, La Ruche qui dit oui.

⁷ Telles que la prise en charge de la cotisation d'assurance couvrant le risque d'accident du travail et de la contribution à la formation professionnelle, protection du droit de revendication professionnelle, droit de constituer et d'adhérer à une organisation syndicale.

⁸ Cass. soc., 28 novembre 2018, arrêt n° 1737.

⁹ Cour d'appel de Paris, arrêt du 10 Janvier 2019.

¹⁰ Obtenues à partir d'informations, après transformation grâce à l'emploi de technologies adaptées.

Il existe de fait une frontière incertaine entre travail et activité qui a donné lieu aux États-Unis à deux actions collectives, l'une en 1990 contre AOL, intentée par les internautes assurant une assistance gratuite aux utilisateurs de la plateforme, l'autre contre le *Huffington Post* initiée en 2011 par les bloggeurs bénévoles contestant la « rémunération » proposée par le journal en ligne et accroissant leur notoriété via ce média. On peut également citer le cas des « mineurs » de la *blockchain*¹¹.

Le « travail gratuit » à l'origine de création de valeur dans de nombreux secteurs d'activité

Les manifestations du travail dit « gratuit » sont très variables selon les secteurs. Dans la presse en ligne, les contributeurs peuvent souvent s'exprimer sur des forums à la suite d'articles publiés, évaluer ceux-ci ou publier des billets de *blog* ; dans le tourisme, ce sont les commentaires sur les formules de restauration et d'hébergement qui créent une partie de la valeur perçue des services proposés, comme sur les plateformes de commerce en ligne.

1.2. Des systèmes fiscaux déstabilisés par les nouveaux modèles économiques

L'essor de ces nouveaux modèles d'affaires a fortement affecté la capacité des États à taxer la valeur créée par certaines entreprises multinationales. En témoigne le taux effectif d'imposition de ces dernières, souvent inférieur au taux nominal, même si le taux effectif des grandes entreprises a eu tendance à converger avec celui des autres entreprises en France au cours des dernières années¹².

1.2.1. La remise en question des principes régissant la fiscalité internationale

Le fait qu'une entreprise puisse se passer de présence physique sur les marchés où elle exerce ses activités met en lumière les limites du système d'imposition des entreprises, pensé à une époque où l'économie était d'abord industrielle, où les chaînes de production étaient nettement moins éclatées et où le commerce et les services reposaient sur des points de vente et des contacts physiques.

L'IS est concerné au premier chef par ces remises en cause qui touchent les deux instruments sur lesquels il s'appuie au plan international, à savoir l'établissement stable et les prix de transfert. Mais les impôts assis sur les immobilisations corporelles sont également affectés par la dématérialisation de l'économie en même temps que par son internationalisation : l'exercice de l'activité économique ne suppose plus nécessairement la présence physique sur le territoire français dans les mêmes conditions que par le passé.

La question de la mesure de la capacité contributive des entreprises justifie les réflexions internationales en cours : quelle matière la fiscalité peut-elle saisir si la capacité contributive qu'elle est supposée appréhender ne se matérialise plus sous l'une de ses formes traditionnelles ? À côté du bénéficiaire, de la valeur ajoutée, de la valeur foncière ou du chiffre d'affaires qui constituent les assiettes usuelles des impôts payés par les entreprises, les travaux actuels sur la fiscalité internationale se réfèrent à une nouvelle notion, la création de valeur qui, sans constituer une nouvelle assiette¹³, introduit un nouveau critère de rattachement d'un profit à un territoire permettant de cibler en particulier les acteurs du numérique¹⁴.

1.2.2. Le capital immatériel au cœur des problématiques d'adaptation des règles fiscales

Les actifs immatériels ou incorporels (brevets, marques, logiciels...) sont centraux dans les nouveaux modèles économiques, et soumettent les systèmes fiscaux à des défis spécifiques en raison même de leurs caractéristiques. Au-delà de la question de l'optimisation fiscale, ils posent des difficultés concrètes d'évaluation pour les entreprises comme pour l'administration.

Pour fixer l'enjeu de ces valorisations, il faut noter que la capitalisation boursière du CAC 40 s'élevait, au 31 décembre 2018, à 1 422 Md€. D'après un rapport EY de 2019, le capital immatériel mesuré comme la somme des actifs incorporels inscrits ou non-inscrits au bilan (y compris les survaleurs ou *goodwills*) représentait 76 % de cette valeur

¹¹ Une *blockchain* (littéralement une « chaîne de blocs ») désigne une base de données sécurisée et décentralisée, répliquée sur un très grand nombre de nœuds, et contenant un ensemble de transactions dont chacun peut vérifier la validité. Les « mineurs » sont des utilisateurs de la *blockchain* dont le rôle est de valider les transactions qui circulent à l'intérieur

¹² Cf. CPO, « Quel taux pour l'IS en France ? », *Les notes du CPO*, n° 1, juillet 2021

¹³ Le pilier 1 continuant de viser une assiette constituée du profit. Voir *infra*.

¹⁴ Dans la discussion entre États, il est apparu important pour beaucoup d'entre eux d'éviter de basculer plus fondamentalement sur d'autres principes (la *destination base* en particulier).

boursière totale¹⁵. Aux États-Unis, l'écart entre la valeur de Facebook lors de son introduction en bourse en 2011 (valeur de ses actifs totaux de 6,3 Md\$) et sa valorisation boursière en 2018 (104 Md\$) met en évidence la valeur considérable des actifs immatériels.

Or les « ressources clefs » que constituent les actifs immatériels sont, pour certains d'entre eux, très mobiles. Cela est particulièrement évident pour les marques et les brevets, mais aussi d'autres ressources immatérielles, comme les données ou les algorithmes de traitement, sont tout aussi mobiles.

2. Les enjeux pour la France de l'évolution des règles de fiscalité internationale des entreprises

Face à l'érosion de leur capacité à taxer la valeur créée par les entreprises, les États ont réagi d'une part en prenant des mesures sur le plan national (2.1) et d'autre part en lançant une négociation dans le cadre de l'OCDE (2.2)

2.1. Les limites des approches nationales

Sans attendre la conclusion des négociations à l'OCDE, plusieurs États ont pris des initiatives pour répondre aux défis de la numérisation.

La réforme fiscale américaine de 2017 a constitué un premier élément de réponse à la problématique de l'érosion de la base taxable et de la taxation de l'économie numérique. Cette réforme a été avant tout marquée par une baisse significative du taux d'impôt fédéral sur les sociétés (passé de 35% à 21%), mais a aussi recouru à des dispositifs juridiques de conception innovante visant à lutter contre l'optimisation fiscale des entreprises. Cela a notamment été l'objet des volets GILTI (« *Global Intangible Low-Taxed Income* ») et BEAT (« *Base Erosion and Anti-Abuse Tax* »).

Malgré la mise en œuvre de cette taxation minimale - au demeurant régie par des taux très bas -, la réforme fiscale de 2017 s'est traduite par une forte diminution des recettes d'IS aux États-Unis : celles-ci s'étaient élevées à 2 % du PIB pendant la période 2013-2017 ; elles n'étaient plus que de 1 % du PIB en 2018-2019¹⁶.

Concernant la taxation de l'économie numérique, la France, à l'instar d'autres États, a mis en place en 2019 une taxation spécifique des services

numériques, sous la forme d'une taxe de 3 % du chiffre d'affaires des entreprises pour lesquelles les sommes encaissées en contrepartie de ces services ont dépassé, en 2018, le seuil de 750 M€ au niveau mondial, dont 25 M€ rattachables à la France. Parmi les intérêts de la taxe, on peut mentionner les critères utilisés pour caractériser un service fourni en France¹⁷. La taxe est donc due, même en l'absence d'entreprise exploitée en France et son rendement s'est élevé en 2019 à 350 M€.

De nombreux États ont pris des initiatives visant à instaurer une taxation directe du numérique. Parmi eux se trouvent plusieurs États européens. Ces projets sont proches de la proposition (non aboutie) de directive de la Commission européenne. Ils comportent d'importantes limites dans la mesure où ils exposent les pays qui les mettent en œuvre à des mesures de rétorsion.

2.2. Les approches multilatérales : le programme BEPS

À la suite de la crise financière de 2008 qui a engendré des besoins importants de financement pour les États, le G20 a chargé l'OCDE d'organiser une négociation sur la lutte contre l'évasion des profits et l'érosion des bases fiscales (*Base Erosion and Profit Shifting : BEPS*). L'enjeu était important pour les pays membres de l'OCDE, qui sont fortement concernés par les pratiques d'optimisation fiscale. Mais il l'était également pour les pays émergents, qui souhaitent pouvoir mieux imposer les bénéfices réalisés par les multinationales sur leur territoire. Cette convergence d'intérêts s'est traduite par une procédure inédite de discussion. Le « cadre inclusif sur le BEPS » qui est un forum de discussion sur les règles de la fiscalité internationale des entreprises, réunit ainsi 137 pays et juridictions dont une majorité de pays en développement (cf. encadré ci-dessous).

Le cadre inclusif sur le BEPS

Ce forum a permis d'associer à la négociation, outre les 34 pays de l'OCDE, un grand nombre de pays en développement. Plus de 80 d'entre eux ainsi que d'autres économies ne faisant partie ni de l'OCDE ni du G20 coopèrent et discutent ensemble des défis liés à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices.

¹⁵ Étude EY « Profil financier du CAC 40 – 13ème édition », Sonia Bonnet-Bernard et Marc Lefèvre.

¹⁶ U.S. Department of the Treasury, *The Made in America Tax Plan*, April 2017

¹⁷ Article 299 bis du CGI.

Ces pays participent de façon directe au Comité des affaires fiscales (CAF) de l'OCDE, aux réunions régionales en collaboration avec les organisations fiscales régionales ainsi qu'aux forums mondiaux.

2.1.1. La première phase du programme BEPS : 15 actions dont un instrument multilatéral permettant de modifier rapidement les conventions fiscales

Le projet « BEPS » consiste en quinze actions consacrées, pour certaines, à mettre en place des outils contre les pratiques dommageables, pour d'autres à améliorer l'information des administrations et le règlement des différends fiscaux, pour la dernière, enfin, à élaborer un instrument multilatéral offrant la possibilité de modifier rapidement les conventions fiscales.

Le 7 juin 2017, plus de 100 États réunis à Paris ont conclu les négociations sur 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 bénéficiaires* (« Instrument multilatéral » ou « IM »). Entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2018, cette Convention enrichit et actualise les conventions fiscales existantes et assure la mise en œuvre effective de plusieurs mesures du projet « BEPS » : la lutte contre les dispositifs hybrides (action 2), celle contre les abus conventionnels (action 6), les dispositifs portant sur l'évitement artificiel de l'établissement stable (action 7) et l'amélioration des mécanismes de règlement des différends (action 14).

L'approche par la Convention multilatérale est marquée par certaines limites. D'une part, elle ne traite pas directement de la taxation de l'économie numérique. D'autre part, les États signataires peuvent choisir d'en appliquer les stipulations à tout ou partie de leurs conventions fiscales bilatérales existantes. Par ailleurs, ils ne sont pas tenus d'appliquer tous les articles de la Convention. Ainsi, l'article 12 de la Convention modernisant la définition de l'établissement stable n'a pas été retenu par tous les États membres, notamment par l'Irlande qui y voyait une menace pour son attractivité fiscale.

2.1.2. BEPS 2.0 : une discussion intégrant les enjeux fiscaux de l'économie numérique et d'une taxation minimale au niveau mondial

À la suite de ce premier accord, une nouvelle discussion a été engagée pour tenir compte des spécificités des activités de certaines multinationales et des entreprises proposant des services numériques. Cette discussion a progressé, non pas en recherchant une nouvelle définition de l'établissement stable, mais en créant un nouveau principe de répartition des droits d'imposer, indépendamment de la notion d'établissement stable. Cette discussion a été organisée en deux « piliers ».

Le pilier 1 porte sur la répartition des droits d'imposition entre les États, en distinguant deux grandes catégories parmi ces derniers : les « États sièges », où se situent les sièges des entreprises, et les « États de marché » où ces entreprises exercent effectivement leur activité économique. La proposition avait pour objet de viser les entreprises proposant des services numériques tels que les réseaux sociaux, les moteurs de recherche, les plateformes de partage en ligne (« automated digital services ») et les « entreprises en relation étroite avec les consommateurs » (« consumer facing businesses »). L'évolution de la discussion au cours des derniers mois a davantage mis l'accent sur la taxation des plus grandes entreprises dans les pays où elles opèrent, même lorsqu'elles n'y sont pas physiquement présentes. Les États-Unis proposent ainsi d'assujettir au pilier 1 les 100 plus grandes entreprises mondiales, parmi lesquelles ne se trouvent pas uniquement des représentantes de l'économie numérique et ne figurent même pas tous les géants du numérique.

Ce mécanisme vise à déterminer des règles de partage des bénéficiaires distinguant deux montants taxables attribués à l'« État de marché » :

- le montant A correspond à une fraction du bénéfice résiduel tiré de l'activité dans l'« État de marché », qu'il y ait présence physique ou non de l'entreprise multinationale dans cette juridiction ; il doit refléter la part du profit allant au-delà d'une rentabilité normale (dont le seuil est à fixer) ;
- le montant B correspond à la rémunération fixée par application du principe de pleine concurrence¹⁸

¹⁸ Ce principe signifie que le prix pratiqué entre des entreprises dépendantes doit être le même que celui qui aurait été appliqué sur le marché entre deux entreprises indépendantes.

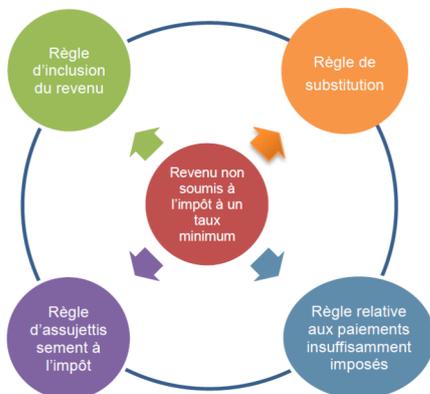
des fonctions de base de distribution et de marketing établies dans la juridiction de marché ;

Seul le montant A serait déterminé selon des formules de calcul spécifiques. Le montant B serait déterminé selon le principe de pleine concurrence.

L'application des nouvelles règles ne vaudrait que pour les entreprises multinationales ayant un chiffre d'affaires de plus de 20 milliards de dollars et dont la rentabilité est supérieure à 10%, soit une centaine d'entreprises. Il est à remarquer que ce périmètre ne cible plus les géants du numérique, comme cela avait un temps été envisagé. C'est pourquoi la Commission européenne a annoncé poursuivre un travail sur une taxe numérique qui compléterait l'accord OCDE¹⁹.

Le pilier 2 vise à trouver des règles communes permettant d'assurer une taxation minimum des résultats des entreprises multinationales afin de dissuader toute délocalisation des profits réalisés dans des juridictions aux taux d'imposition faibles (proposition appelée GloBE²⁰).

Les règles envisagées pour le pilier 2 sont essentiellement au nombre de quatre, comme le montre le schéma ci-dessous :



Source : OCDE

La **règle d'inclusion du revenu** doit permettre d'imposer le revenu des succursales étrangères ou des entités contrôlées, dès lors que celui-ci a été soumis à l'impôt à un taux effectif inférieur à un taux minimum. La **règle relative aux paiements insuffisamment imposés** permettrait d'écarter toute déduction de ces paiements dans l'État de source quand ces paiements n'ont pas été soumis à un taux effectif d'imposition supérieur ou égal à

un taux minimum dans le pays de siège du bénéficiaire. La **règle de substitution** autoriserait l'État de siège à substituer à la méthode de l'exemption celle de la taxation si les bénéfices attribuables à un établissement stable sont imposés à un taux effectif inférieur au taux minimum. Enfin, une **règle d'assujettissement à l'impôt** complèterait la règle relative aux paiements insuffisamment imposés en soumettant tout paiement à une retenue d'impôt ou à d'autres prélèvements à la source et en refusant les avantages prévus par les conventions à certains éléments de revenu lorsque le paiement n'est pas imposé à un taux minimum.

L'enjeu le plus visible de GloBE est la détermination du taux minimum applicable. La discussion a longtemps porté sur un taux minimum de 12,5 %. Toutefois, sous l'impulsion de l'administration Biden, ce taux a été revu à la hausse : après une première proposition américaine à 21 %, la discussion s'est engagée sur un taux à 15 %, qui a obtenu le soutien du G7 en juin 2021. Ce taux n'est pas anodin, puisqu'il est supérieur à celui pratiqué par trois États membres de l'OCDE (l'Irlande - 12,5 % -, la Hongrie - 9 % - et la Suisse - entre 11,9% et 13,9% selon les cantons -) mais aussi à un grand nombre de pays émergents.

Un autre enjeu, plus technique en apparence, mais essentiel pour l'application d'un éventuel accord, est de pouvoir déterminer le niveau d'imposition effectif pour le rapporter au niveau d'imposition minimum attendu. Cela suppose une réflexion sur les supports utilisés pour déterminer le résultat imposable et évaluer l'imposition effective (comptabilité, états financiers, retraitements éventuels).

3. Les conséquences économiques et budgétaires pour la France des piliers 1 et 2 : un surcroît de recettes de l'ordre de 5 Md€ par an

Le CPO s'est livré à une analyse approfondie des multiples options qui s'offrent aux négociateurs dans la détermination des différents paramètres pour aboutir à une évaluation des conséquences économiques et budgétaires de BEPS pour la France.

Des approches statiques - à comportement inchangé des entreprises - des deux piliers ont pu

¹⁹ Derek Perrotte, « L'Europe reste décidée à se doter d'une taxe Gafa », *Les Echos*, 6 juillet 2021

²⁰ « Global anti-base erosion ».

être réalisées, mais la production d'une estimation dynamique - prenant en compte l'évolution des comportements des entreprises - était hors de portée de l'étude. L'estimation réalisée correspond à une version simplifiée de la réforme et s'appuie sur des données qui, si elles sont solides, restent toutefois limitées aux unités légales françaises et souffrent de nombreux problèmes déclaratifs pour ce qui concerne les déclarations françaises pays par pays au titre du *CBCR (Country-by-country reporting)*. Pour autant, la méthode utilisée et les chiffrages obtenus permettent de disposer d'éléments d'appréciation qui dans certains cas complètent, dans d'autres cas nuancent les premiers chiffrages du CAE²¹ et de l'OCDE.

3.1. Le pilier 1 : un impact faible sur les recettes fiscales

L'ensemble des évaluations portant sur ce pilier aboutissent à une estimation très faible de recettes supplémentaires.

Le CPO, qui a étudié la réallocation de l'impôt dû par les multinationales ayant leur siège en France aboutit *in fine* à une perte modeste pour la France, de l'ordre de 0,3 à 0,4 Md€. Celle-ci serait toutefois très certainement plus que compensée par le surcroît d'impôt acquitté en France par les multinationales étrangères (estimation cependant impossible sans les données *CbCR* de l'ensemble des pays). Au total, il est possible d'affirmer que l'intérêt du pilier 1 ne réside pas, pour un pays comme la France, dans son impact budgétaire.

3.2. Le pilier 2 : un gain de l'ordre de 5 Md€ pour un taux mondial minimum fixé à 15%

Le CPO a estimé les montants supplémentaires que seraient amenées à payer les entités installées en France dans le cas d'un taux implicite minimal de 12,5 % du résultat comptable retraité. Cette estimation avait été faite sur la base d'une double approche. La première reposait sur l'analyse des liasses fiscales des unités légales françaises (entreprises établies en France, qu'elles appartiennent à des multinationales françaises ou étrangères) et chiffrait le surcroît d'impôt à acquitter par ces dernières à environ 1 Md€. Une seconde approche se fondait sur l'analyse des

CbCR pour la France et évaluait le surcroît d'impôt à payer à 7,3 Md€, répartis de manière sensiblement égale entre entreprises établies en France (+3,9 Md€) et filiales établies à l'étranger (+3,4 Md€). Ce dernier chiffre est toutefois probablement surestimé, en raison notamment du double compte des dividendes.

CbCR vs. liasses fiscales : quel impact des données utilisées sur les estimations ?

Les éclairages apportés par les données *CbCR* France permettent d'illustrer les gains attendus pour le budget de l'État. L'exploitation de ces données permet d'illustrer de grandes tendances, mais ne constitue pas une estimation précise.

A l'inverse, les données des liasses fiscales renseignent sur l'impôt supplémentaire éventuellement dû par les entreprises établies en France, mais sans pouvoir déterminer si cet impôt serait dû à la France ou à une autre juridiction.

Sur la base d'un taux de 15 % qui se dessine comme taux minimum à la suite du G7 de juin 2021, les estimations conduisent logiquement à des chiffres plus élevés. L'estimation du CAE²² repose sur un outil ambitieux prenant la forme d'un modèle d'équilibre général et intégrant des changements de comportement des multinationales. Il aboutit à une estimation d'augmentation des recettes fiscales de 5,9 Md€ pour la France au titre du pilier 2 dans le cas d'un taux minimum de 15%. Cette augmentation serait de 8 Md€ dans le cas d'un taux minimum de 21%. Cette augmentation serait plus importante en part du total des recettes d'IS pour la France que pour l'Allemagne et les États-Unis (respectivement, +20%, +10% et + 3,5% dans le cas d'un taux minimum à 21%). Une étude du *EU tax observatory*²³ donnait un chiffre comparable, avec une augmentation de recettes d'IS de 4,3 Md€ pour la France en retenant un taux de 15 %.

Ces éléments permettent de dégager une tendance : la probabilité que des entreprises localisées en France soient amenées à payer un surplus d'impôt n'est pas négligeable. Les chiffres, relativement convergents, des estimations permettent d'estimer l'enjeu budgétaire des négociations BEPS pour la France à un ordre de grandeur de 5 Md€, soit 10 % des recettes actuelles

²¹ S. Laffitte, J. Martin, M. Parenti, B. Souillard, F. Toubal, « Taxation minimale des multinationales : contours et qualification », *Focus CAE*, n° 064-2021, juin 2021

²² *Op.cit.*

²³ M. Barake, T. Neef, P.-E. Chouc, G. Zucman, " Collecting the Tax Deficit of Multinational Companies : Simulations for the EU", *EU Tax Observatory*, Juin 2021

d'impôt sur les sociétés dans l'hypothèse d'un taux minimal à 15%.

3.3. L'importance des conditions d'application des règles issues de BEPS

L'attention de l'opinion publique s'est focalisée sur la question du taux minimum applicable dans le cadre du pilier 2 de l'accord BEPS. Toutefois, cette question n'épuise par les enjeux de l'accord. Ceux-ci concernent la définition de l'assiette autant que la fixation du taux. En effet, les prévisions de recettes budgétaires liées au pilier 1 comme au pilier 2 sont très sensibles aux paramètres de calcul de l'assiette. Par ailleurs, au-delà des règles retenues dans l'accord, les conditions de son application – méthodes de règlement des litiges, modalités de recouvrement - revêtent également un caractère décisif. Or, elles n'ont pas encore été complètement précisées.

Les problématiques comportent des différences entre les piliers. Sur le pilier 1, la première difficulté consiste à régler les différends qui ne manqueront pas de naître concernant la part d'imposition revenant respectivement à l'Etat de siège et aux Etats de marché d'une part, et concernant les parts respectives des différents Etats de marché d'autre part. L'idée d'une clause d'arbitrage obligatoire a été évoquée lors des négociations, mais de nombreux Etats du cadre inclusif, notamment certains pays en développement, n'y sont pas favorables en raison de l'expertise administrative que nécessite la mise en œuvre d'une telle procédure. La déclaration OCDE/G20 du 1^{er} juillet 2021 a montré une certaine ouverture sur ce sujet, en admettant que des exceptions au caractère obligatoire de l'arbitrage seraient possibles. Une telle issue serait problématique car elle réduirait la portée de l'accord.

La seconde difficulté, s'agissant du pilier 1, réside dans la capacité pour les Etats de marché à procéder aux voies d'exécution en vue de recouvrer la part d'imposition qui leur revient, alors même que les entreprises concernées n'ont pas de présence physique sur leur territoire. Ces voies d'exécution reposeront donc nécessairement sur la mise en œuvre d'une coopération administrative en matière de recouvrement entre les Etats de marché et les Etats dit de siège. Les modalités d'une telle coopération, qui pourraient

faire l'objet d'une convention multilatérale, restent à fixer.

L'application du pilier 2 soulève des difficultés différentes. Elle appelle en effet une transcription en droit interne par les Etats parties à l'accord des règles d'imposition minimale prévues par ce dernier. Or, rien ne garantit à ce stade que tous les Etats en présence vont jouer le jeu de la même façon. Certains Etats – notamment ceux pratiquant les taux d'imposition les plus faibles - pourraient être tentés de transposer les règles de manière très restrictive. Il en résulterait un désavantage compétitif pour les entreprises installées dans les pays respectant l'esprit de l'accord. Comme l'indique Daniel Gutmann (2021), « si la coordination internationale n'est pas au rendez-vous, ces groupes pourraient supporter une charge fiscale disproportionnée si la France devait non seulement sur-taxer les sociétés mères françaises de groupes internationaux dont certaines entités sont établies dans des pays à fiscalité faible, mais aussi sur-taxer (*via* un refus de déduction de certains flux) les filiales françaises de groupes étrangers au motif que les autres États d'implantation de ces groupes (notamment les États d'implantation des têtes de groupe) n'adhéraient pas à la même logique »²⁴.

Enfin, la déclaration du 1^{er} juillet 2021 prévoit le renoncement à toutes les taxes sur les services numériques. La Commission européenne ne voit pas dans cette clause une condamnation de son projet de taxe digitale, compte tenu du champ restreint de l'accord. La nécessité de préserver des conditions de concurrence loyale entre les différents modèles d'affaires autant que la légitimité de taxer de manière non discriminatoire les opérateurs numériques qui tirent profit de l'exploitation des données de clients européens justifie d'évaluer, à ce stade, la proposition de la Commission européenne, même si un rapport du FMI de mai 2020 « *Tec(h)tonicShifts : Taxing the Digital Economy* » conclut à ce que le secteur numérique n'est pas moins taxé que les autres.

En définitive, la signature de l'accord ne règle pas tous les problèmes et le CPO souhaite souligner la nécessaire clarification de ses modalités d'application, qui appellent une coopération internationale accrue.

²⁴ Daniel Gutmann, « L'imposition minimale des multinationales, une utopie réaliste », *Blog du Club des Juristes*, 21 avril 2021

RECOMMANDATIONS

Si un accord sur BEPS est désormais **probable et souhaitable**, des points de vigilance demeurent concernant ses modalités, dont les détails peuvent avoir un impact considérable sur les intérêts des entreprises et des finances publiques françaises. Par ailleurs, un tel accord doit être accompagné de mesures complémentaires, visant à prévenir et, le cas échéant, à trancher les différends qui pourraient surgir entre les États au sujet de l'interprétation des règles BEPS.

Les recommandations du CPO sont les suivantes :

Dans le cadre de la négociation BEPS en cours

1. **Plaider en faveur d'un taux minimum d'imposition des bénéficiaires de 15% au moins dans le cadre du pilier 2, tout en veillant à ce que ce taux s'applique à une assiette qui soit large, lisible et aussi cohérente que possible avec la base taxable française, l'assiette ayant une importance aussi grande que le taux pour déterminer l'impact de l'accord ;**

A la suite d'un éventuel accord

2. **Encourager, au niveau de l'OCDE, un travail de fiabilisation et d'homogénéisation des déclarations des entreprises afin de progresser vers une meilleure transparence des données fiscales des multinationales (CbCR) ;**
3. **Soutenir à terme la mise en place d'un organe de règlement des différends organisé sur le modèle de celui existant à l'OMC, chargé d'unifier l'interprétation des textes issus du MLI et de BEPS, et chargé de prévenir efficacement et dans des délais raisonnables le risque de double imposition ;**
4. **Dans l'attente d'un tel organe, veiller à ce que les mécanismes de règlement des différends prévus par la directive européenne n° 2017/1852 couvrent les litiges susceptibles d'intervenir entre Etats-membres du fait de l'application des accords BEPS ;**
5. **Attirer l'attention de l'OCDE et du cadre inclusif sur la nécessité d'un mécanisme d'assistance administrative en matière de recouvrement des sommes rendues exigibles par les Etats de marché du fait du pilier 1**
6. **Evaluer les efforts de la Commission européenne visant à compléter l'accord OCDE par une taxe numérique européenne.**