



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2021-2022

CS/PK

P.V. FI 18

## **Commission des Finances et du Budget**

### **Procès-verbal de la réunion du 11 janvier 2022**

#### Ordre du jour :

Échange de vues avec Monsieur Pascal Saint-Amans, Directeur du Centre politique et d'administration fiscales de l'OCDE, relatif à l'évolution de l'environnement fiscal international et son impact sur le Luxembourg

7712 Débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal  
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth, Monsieur André Bauler

\*

Présents : M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, Mme Martine Hansen, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Pascal Saint-Amans, Directeur du Centre politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

M. Laurent Scheeck, Secrétaire général de la Chambre des Députés  
Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire  
M. Yann Gerges, de l'Administration parlementaire (Relations publiques)  
M. Pitt Sietzen, du groupe parlementaire DP

Excusés : M. Guy Arendt, M. Yves Cruchten, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

**Échange de vues avec Monsieur Pascal Saint-Amans, Directeur du Centre politique et d'administrations fiscales de l'OCDE, relatif à l'évolution de l'environnement fiscal international et son impact sur le Luxembourg**

**7712 Débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal**

Le Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler (DP), prend la parole pour remercier tout d'abord Monsieur Pascal Saint-Amans, Directeur du Centre politique et d'administrations fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), d'avoir bien voulu accepter l'invitation de la Chambre des Députés pour un échange de vues au sujet de l'évolution de l'environnement fiscal international. La Chambre des Députés est actuellement en train de travailler sur un débat fiscal<sup>1</sup> et l'échange avec un représentant d'une institution internationale permet de mieux peaufiner le rapport y afférent.

Le Luxembourg est une petite économie ouverte, dotée d'une grande place financière. Le marché unique européen est en quelque sorte le marché intérieur du Luxembourg dû aux intenses interactions qui existent entre le Luxembourg et les pays européens en particulier. Malgré sa petite taille, le Luxembourg est toutefois très diversifié. Sa place financière est une industrie très spécialisée et diversifiée, surtout après 2008, où elle a été substantiellement développée pour mieux confronter les défis internationaux qui se sont posés. À noter que le Grand-Duché a une structure budgétaire largement dépendante de son secteur financier, qui génère plus que 30% du PIB et 75% des impôts directs.

Dans ce contexte, Monsieur Bauler pose la question de savoir comment l'introduction des Piliers 1 et 2 de l'OCDE va affecter directement et indirectement l'économie luxembourgeoise en général et sa place financière en particulier. Quel impact auront ces mesures sur les recettes publiques ? Est-ce qu'il existe un risque que certaines activités soient délocalisées à l'étranger ? Cette réglementation constituerait-elle un risque de frein économique ?

Suite aux mots introductifs de Monsieur Bauler, Monsieur Pascal Saint-Amans prend la parole pour exposer tout d'abord quelques éléments contextuels. Le Pilier 1 et le Pilier 2 ont fait l'objet d'un accord politique récent entre les ministres des Finances et les chefs de Gouvernement du G20. Un des sujets les plus importants discutés était le sujet fiscal. Ce n'est pas un hasard si ce projet a eu - et a toujours - le profil politique qu'on connaît. Le projet relatif à l'élaboration du Pilier 1 et du Pilier 2 est en effet le résultat de plus de treize ans de travaux, qui ont été conduits au sein de l'OCDE avec une impulsion très forte du G20.

Il est vrai que depuis 2008, le monde a fait face à une réforme en profondeur de la fiscalité internationale. Les mesures Pilier 1 et Pilier 2 sont l'aboutissement de cette réforme.

La fiscalité était toujours au cœur de la souveraineté nationale et pendant très longtemps cette question fiscale a été traitée à un niveau purement domestique. Les pays ne se souciaient que très peu de ce qui se passait du côté de la frontière. La coopération fiscale n'était pas au cœur des accords fiscaux entre les pays, ces accords fiscaux étant limités au seul souci d'éliminer les doubles impositions. Ces conventions ont été conçues sur la base d'un modèle de l'ancienne Société des Nations, à une époque où les économies étaient essentiellement fermées.

---

<sup>1</sup> Doc. parlementaire n° 7712

Il se trouve qu'aujourd'hui l'économie a changé, mais le modèle des conventions fiscales est resté le même.

La crise de 2008 et l'émergence du G20 a suscité une prise de conscience qu'une telle approche nationale n'était plus adaptée, surtout à la lumière de la libéralisation de l'économie intervenue largement dans les années 1980. La crise de 2008 a révélé que la souveraineté fiscale des grandes économies mondiales est devenue largement nominale, plutôt que réelle ; ceci du fait de l'intégration économique et du fait que les petites économies ouvertes se sont positionnées pour être des moteurs de croissance en utilisant majoritairement l'outil fiscal. Cette approche a bien entendu été bénéfique pour la croissance mondiale et la financiarisation de l'économie, mais elle avait également des inconvénients. Outre l'accroissement des inégalités, les grands pays ont commencé à sentir leur souveraineté menacée, ce qui, au moment de la crise, a pu se traduire par deux réactions possibles : une réaction qui aurait été de se refermer soi-même et prendre des mesures unilatérales, ou bien de s'engager vers une coopération fiscale.

La coopération fiscale s'est développée en deux phases. Une première phase a été celle de l'abolition du secret bancaire en 2008/2009, qui a été en quelque sorte la validation du principe de la coopération fiscale. Les pays ont pris conscience qu'ils ne peuvent pas ignorer ce qui se passe de l'autre côté des frontières et doivent s'assister dans l'assiette et le recouvrement de l'impôt. La deuxième phase a ensuite commencé à partir de 2012 avec le plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (plan d'action BEPS), dont l'objet était d'essayer de réparer les règles fiscales internationales des entreprises de manière à réaligner autant que possible la localisation des profits et des actifs. Le plan d'action BEPS a fait l'objet d'un fort soutien politique et populaire. En 2015, l'OCDE a produit une série de mesures qui ont changé un certain nombre de pratiques fiscales liées aux conventions fiscales, à la déduction d'intérêts d'emprunts et aux pratiques fiscales dommageables. Dans ce contexte, il convient de souligner que le Luxembourg était à l'époque au-devant de la scène à cause de son utilisation parfois « industrielle » des rescrits fiscaux. La transparence a permis de changer la dynamique en la matière. Le plan d'action BEPS a également mis fin aux produits hybrides.

Cet ensemble de mesures a permis de réparer le système fiscal. De toutes les actions BEPS, deux n'ont toutefois pas pu être réalisées :

- L'Action 3<sup>2</sup> vise à renforcer les mesures de protection de la base taxable via les dispositifs dits « CFC » (« controlled foreign companies » / sociétés étrangères contrôlées). Cette action n'a pas pu aboutir puisqu'on n'a pas réussi à mettre en place un filet de sécurité d'impôt minimum et à réparer les règles relatives aux prix de transferts. Alors que BEPS aurait dû réaligner les profits avec les activités, le contraire s'est en fait réalisé, dans la mesure où les activités se sont de plus en plus déplacées dans de petites juridictions ouvertes, donc là où les profits étaient localisés.
- L'Action 1<sup>3</sup>, relative à la numérisation de l'économie, n'avait pas fait l'objet d'accord.

Le projet BEPS a donc permis d'avancer la coopération et d'établir un cadre inclusif avec aujourd'hui 141 pays membres. Ce plan d'action n'a néanmoins pas totalement éliminé les défis liés à la numérisation de l'économie et à la globalisation.

Depuis 2007, les choses se sont emballées avec la mise en œuvre du plan d'action BEPS par l'administration Trump aux États-Unis. Les États-Unis sont même allés au-delà du plan

---

<sup>2</sup> « Renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC) »

<sup>3</sup> « Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique »

BEPS avec la mise en place d'une taxation minimale (« global intangible low-taxed income »). Il s'agit d'un impôt minimum de 10,5% applicable lorsque le taux effectif en moyenne des entreprises américaines est inférieur à ce taux. Le mécanisme d'allocation des dépenses est toutefois complexe et fait que le taux effectif est en réalité un peu supérieur à 10,5%.

Avec la relance des discussions relatives à la numérisation économique, le Pilier 1 et le Pilier 2 ont finalement pu aboutir.

Le Pilier 1 concerne la réallocation des droits imposés et est un prolongement du problème lié aux prix de transfert. Le champ d'application de cette mesure est très limité et très large à la fois. En effet, il n'est pas limité qu'aux seules entreprises numériques et concerne celles ayant un chiffre d'affaires supérieur à 20 milliards d'euros et connaissant 10% de profitabilité. Les entreprises extractives et les services financiers régulés sont exclus du champ. Le Pilier 1 vise à faire en sorte à ce que 25% (donc un quart) du profit dépassant le seuil de profitabilité de 10% des entreprises soit réalloué aux pays de marché. En échange, les pays doivent s'engager à démanteler leurs mesures unilatérales comme les taxes sur les services numériques et à mettre en place un système de sécurité juridique visant à éviter les doubles impositions en cas de conflits (mécanisme qui pourrait s'assimiler à l'arbitrage). Une centaine d'entreprises seront impactées par cette mesure, avec plus de 500 milliards de dollars annuels de profits qui feront l'objet d'une réallocation à hauteur d'un quart (donc environ 125 milliards de dollars).

Le Pilier 2 est un prolongement de la taxation minimale mise en place aux États-Unis, avec un durcissement dans la mesure où 1) le taux est plus élevé (à savoir de 15% au lieu de 10,5%), et 2) le taux effectif d'imposition n'est pas apprécié en moyenne à l'étranger mais pays par pays. Le taux d'imposition effectif sera donc déterminé en prenant les entités d'un groupe établies dans un seul pays et cela sur base des comptes financiers et non pas fiscaux. Le champ d'application concernera les entreprises qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros, exception uniquement faite pour le transport maritime (« shipping ») international uniquement.

En revenant à la question de Monsieur Bauler relative à l'impact pour le Luxembourg, Monsieur Saint-Amans explique que le Luxembourg a depuis 2013/2014 changé profondément son approche et a soutenu activement les travaux de l'OCDE. Le Luxembourg a changé en mettant fin au secret bancaire. En ce qui concerne la taxation des entreprises, il a soutenu totalement les mesures BEPS et a appliqué dans le détail toutes les mesures. Le Grand-Duché a même pris des mesures plus radicales pour mettre fin aux pratiques opaques des rescrits fiscaux. Aujourd'hui, il échet de constater que la réputation du Luxembourg est rétablie sur ce front. Le Luxembourg reste néanmoins une petite économie ouverte, dont le PIB dépend pour une part importante des services financiers. Ce constat fait que le Luxembourg continue à être sous le regard critique des ONG qui utilisent des mots « blessants » pour désigner l'économie luxembourgeoise, ce qui est assez injuste aux yeux de Monsieur Saint-Amans, car le Luxembourg a mis fin aux pratiques dommageables.

Selon l'avis de Monsieur Saint-Amans, le Pilier 1 aura assez peu d'impact sur le Luxembourg, car les plus grandes entreprises qui auraient pu figurer dans le champ d'application ne le seront pas. Les services financiers régulés et, de surcroît, l'industrie des fonds, sont exonérés. Le Pilier 1 sera en réalité neutre, car 1) le Luxembourg n'a pas d'entreprise qui entre dans le champ et priverait le Luxembourg de recettes fiscales qui seraient redistribuées à d'autres pays, et 2) l'économie est petite et les réallocations dont elle pourrait bénéficier seront très limitées en termes de volumes. Le Luxembourg bénéficierait en effet de la distribution d'une partie des profits des grandes entreprises (de type Google, Apple etc.) à hauteur de la taille du marché luxembourgeois, qui est assez faible. Monsieur Saint-Amans nuance toutefois ses propos car, (et l'OCDE travaille actuellement sur ce point

au sein du *steering group* du cadre inclusif) même s'il n'existe pas d'entreprises luxembourgeoises qui figurent dans le champ d'application, il se peut que certaines entreprises dans le champ pourraient avoir localisé au Luxembourg une partie du profit qui fera l'objet d'une réallocation. C'est-à-dire que, par exemple, un grand groupe multinational (Monsieur Saint-Amans cite à ce titre Amazon) pourrait avoir des profits résiduels enregistrés au Luxembourg. À cela s'ajoute le fait que dans la mécanique de réallocation des droits imposés, un quart de la rente sera redistribué aux pays de marché en fonction du chiffre d'affaires, tout en évitant évidemment la double imposition. L'OCDE est actuellement en train de travailler sur des règles relatives à l'élimination de la double imposition, qui seront par la suite intégrées dans les conventions fiscales en vue de l'application du Pilier 1. Dans ce contexte, plusieurs règles sont possibles :

- Une première façon d'éliminer les doubles impositions, c'est de mettre en œuvre une approche de type « prorata ». Les groupes vont réallouer les profits au prorata du chiffre d'affaires réalisé dans le pays, ou bien du montant du profit y localisé.
- Une autre méthode consiste à adopter un mécanisme de cascade (« waterfall ») comme envisagé aux États-Unis, selon lequel la réallocation se réalisera en priorité là où le profit est anormalement élevé (donc où il y a du « BEPS »). Si par exemple dans un pays, le profit moyen d'une entreprise est de 10 000% alors que la rentabilité moyenne du groupe est de 30%, on commencerait la réallocation là où le profit est à 10 000%.

En fonction des règles qui seront adoptées et partant du principe qu'une partie des profits résiduels d'entreprises sont enregistrés au Luxembourg, la base taxable au Luxembourg pourrait être réduite. Il peut donc y avoir un impact budgétaire négatif pour le Luxembourg, alors que l'impact positif de la réallocation sera limité. Monsieur Saint-Amans précise qu'il n'a pas de chiffres relatifs aux impacts de ces mesures pour le Luxembourg. Ces chiffres dépendent de plusieurs facteurs, dont le nombre d'entreprises qui seront dans le champ, la méthode retenue pour l'élimination des doubles impositions et la signature de la convention multilatérale (avec une « grosse interrogation » sur les États-Unis). Il faut donc plutôt analyser les données microéconomiques des entreprises visées par le champ d'application pour avoir une meilleure vue sur l'impact. Ces données peuvent en principe être fournies par le ministère des Finances.

Le Pilier 2, concernant l'impôt minimal mondial, aura un impact sur le Luxembourg car le champ d'application y est beaucoup plus large (concerne les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros). L'impact est toutefois difficile à évaluer, car il dépend du comportement des entreprises et des États.

Aujourd'hui, le taux d'imposition nominal des sociétés au Luxembourg est supérieur à 15%. Néanmoins, le taux d'imposition effectif notamment des grandes entreprises peut être inférieur. Tout comme le Pilier 1, l'industrie des fonds est également exemptée du Pilier 2. Monsieur Saint-Amans précise qu'un fonds est, par définition, neutre fiscalement et ce sont les bénéficiaires des fonds qui sont taxés *in fine* au moment de la distribution. Partant, sur ce volet on n'aura pas d'impact sur le Luxembourg. Au vu de ces constats, l'impact dépendra donc de la façon comment le Luxembourg va gérer l'impôt minimum, notamment dans un contexte européen. La règle de l'OCDE a d'ores et déjà fait l'objet d'une proposition de directive par la Commission européenne le 22 décembre 2021. La proposition de la Commission européenne s'apparente de très près au projet de l'OCDE. Une première réunion avec les États membres de l'Union européenne a déjà eu lieu. Le texte européen reprend une option, qui impose aux pays de mettre en place un mécanisme prévoyant un impôt minimum de 15% afin d'éviter des mécanismes de retenues à la source qui seraient contraires aux règles de fonctionnement du marché intérieur (« undertaxed payment rule »). Cela veut dire que le Luxembourg, lorsqu'il taxe à moins de 15% une entreprise, va pouvoir

en réalité taxer à hauteur de 15% et générer ainsi des recettes supplémentaires. Cependant, les entreprises qui seraient implantées au Luxembourg pour des raisons purement fiscales, pourront prendre la décision de retirer le profit du Luxembourg et de le localiser ailleurs. Au vu de ces facteurs, il est actuellement difficile de savoir quel va être l'impact pour le Luxembourg. Monsieur Saint-Amans estime qu'il sera positif d'un point de vue budgétaire mais plus mitigé d'un point de vue économique.

Le Pilier 2 comporte également une clause d'assujettissement à l'impôt (« subject to tax rule ») qui conduira les pays à modifier leurs conventions fiscales pour redonner le droit d'imposer aux pays de source qui avaient perdu leur droit d'imposer. Concrètement, le Luxembourg dispose d'un certain nombre de conventions fiscales, grâce auxquelles il récupère des droits imposés (qu'il n'exerce pas forcément), et que des pays (en développement notamment) ont perdu. Il a été décidé que lorsque le taux nominal d'imposition est inférieur à 9%, les conventions fiscales devront être modifiées de sorte à redonner le droit d'imposer au pays de source. Même si certaines conventions fiscales luxembourgeoises seront impactées par cette mesure, l'effet sera assez limité en termes budgétaires. Monsieur Saint-Amans affirme que l'impact en termes de réputation et de politique de développement sera positif pour le Luxembourg, car le Luxembourg redonnera des droits à imposer à des pays en voie de développement qui n'auraient pas dû les perdre. Le Grand-Duché est très actif dans la politique de développement par la fiscalité, c'est-à-dire en soutenant les pays en voie de développement pour mobiliser leurs ressources domestiques et accroître davantage leurs impôts.

\*

Suite à l'intervention de Monsieur Saint-Amans, le Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler (DP), prend la parole pour demander si l'OCDE a réalisé une étude sur le régime fiscal luxembourgeois, qui analyse notamment l'équité fiscale et la compétitivité par rapport aux autres membres de l'OCDE. Dans ce contexte, il aimerait connaître l'avis de Monsieur Saint-Amans sur le niveau de la fiscalité et des transferts sociaux au Luxembourg.

À la question de Monsieur Bauler, Monsieur Pascal Saint-Amans répond que l'OCDE n'a pas réalisée d'étude systémique relative à cette question mais qu'en revanche, d'autres études permettent de positionner le Luxembourg sur des questions similaires. Monsieur Saint-Amans explique que le Luxembourg est au-dessus de la moyenne de l'OCDE en termes de prélèvements obligatoires, car l'économie est très avancée d'un point de vue social. Le Grand-Duché a des prélèvements obligatoires qui sont plus élevés que l'Irlande, qui est également un pays compétitif d'un point de vue fiscal. Le Luxembourg est doté d'un système fiscal fonctionnel et significatif, tout en restant compétitif d'un point de vue économique et fiscal. Il s'agit là d'un point qui diffère le Luxembourg des pays comme l'Irlande et Singapour.

Monsieur Saint-Amans se réfère ensuite à une étude de l'OCDE relative au coin fiscal sur les salaires<sup>4</sup>, où le Luxembourg se positionnerait plutôt bien par rapport aux autres pays de l'OCDE. Le coin fiscal analyse le coût pour l'employeur, toutes taxes et cotisations sociales comprises, par rapport au gain net pour l'employé (célibataire, couple marié, avec ou sans enfants). Le Luxembourg n'est pas mal placé pour un pays qui a un niveau de protection sociale très élevée. Il fait, en outre, mieux que la Belgique ou la France qui ont des taux de prélèvement très élevés. Monsieur Saint-Amans précise qu'il n'y a pas de bon niveau de prélèvement obligatoire en chiffres absolus. À ces yeux, un bon niveau est celui qui attire les investissements et la croissance tout en favorisant la satisfaction de la population. D'un côté, la France et les pays nordiques comme le Danemark ou la Suède appliquent un taux obligatoire supérieur à 45%. Ceci dit, ce niveau élevé de prélèvements est mieux accepté

---

<sup>4</sup> OECD (2021), Taxing Wages 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/83a87978-en>

par la population dans les pays nordiques qu'en France. Partant, ce qui rend le niveau acceptable des prélèvements obligatoires, c'est le confort de la population par rapport à la façon comment ces prélèvements sont dépensés. De l'autre côté, les États-Unis et l'Irlande pratiquent des prélèvements assez faibles et leur population s'en satisfait également. Le bon niveau de prélèvements sociaux dépend donc des choix des pays. Par rapport aux autres membres de l'OCDE, les dépenses publiques du Luxembourg sont très efficaces.

Monsieur le Député Gilles Roth (CSV) prend ensuite la parole pour expliquer que la Commission des Finances et du Budget est actuellement en train de préparer un débat d'orientation visant à identifier les adaptations nécessaires à réaliser dans le système fiscal luxembourgeois. L'échéancier relatif à la tenue du débat n'a pas encore été fixé. Une question importante qui y sera traitée concerne la taxation des personnes physiques et donc de la pression fiscale. Au Luxembourg, il échet de constater que le salaire minimum est parmi les plus élevés de l'Union européenne. Il s'élève actuellement à environ 2 500 euros bruts pour les travailleurs non qualifiés et à 2 700 euros bruts pour les travailleurs qualifiés. Toutefois, selon l'orateur, la pression fiscale serait également conséquente puisqu'à partir de 3 000 euros de salaire imposable par mois, le contribuable atteindrait, au niveau du barème d'imposition, des tranches qui dépassent un taux d'imposition marginal de 40%. À cela s'ajoute le fait qu'au Luxembourg, le coût de vie et le coût du logement sont très élevés.

Au vu de ce qui précède, Monsieur Roth demande si l'OCDE a réalisé des études sur la pression fiscale de l'ouvrier moyen, qui compare notamment les salaires nets au coût de la vie. Une telle étude permettrait en effet d'identifier les facteurs qui sont à l'origine de la pression fiscale au Luxembourg et sur lesquels il faudrait éventuellement agir. Dans ce contexte, Monsieur Roth pose la question de savoir quelles seront, aux yeux de l'OCDE, les principaux changements que le Luxembourg devrait effectuer au niveau de son système fiscal, et plus particulièrement en ce qui concerne la pression fiscale, la fiscalité immobilière et la fiscalité des monoparentaux (en référence à l'individualisation).

Monsieur Saint-Amans répond qu'il n'existe pas d'étude qui analyse de façon systématique le Luxembourg par rapport aux autres pays. Il indique qu'il abordera ce point avec la Ministre des Finances du Luxembourg.

Pour ce qui concerne les études relatives au coin fiscal, le Luxembourg se trouve légèrement au-dessus de la moyenne OCDE. Le Luxembourg affiche un coin fiscal de 37,1% alors qu'en moyenne dans l'OCDE il est de 34,6%. Lorsqu'on analyse le profil des pays en Europe, le Luxembourg est plutôt bas (Belgique = plus de 50%, Allemagne et l'Autriche = proche de 50%, France = 47%). Le Luxembourg est donc compétitif et efficace par rapport à ses pays voisins, car il a, d'un côté, un niveau de protection sociale élevé et, de l'autre côté, un impact qui n'est pas négatif sur le coût du travail. Ces données doivent néanmoins être corrigées par rapport aux frontaliers.

Pour ce qui concerne l'analyse de l'impôt sur le revenu, il faut bien entendu prendre en compte les cotisations sociales. La question relative à l'imposition du revenu est politique. L'OCDE peut donner des comparaisons objectives afin que les autorités puissent apprécier leur situation.

L'OCDE est en train de revisiter la question relative à l'individualisation de l'imposition du revenu dans le contexte des travaux en cours sur l'impact de la fiscalité sur l'inégalité entre femmes et hommes (« tax and gender »). L'OCDE constate en effet que la fiscalité directe, notamment l'impôt sur le revenu, introduit de nombreuses distorsions défavorables aux femmes. Monsieur Saint-Amans indique qu'il enverra à l'attention de la Commission parlementaire un rapport qui est en train d'être finalisé et qui sera présenté aux ministres des Finances du G20 le 17 février 2022.

L'OCDE analyse également la pertinence de la dualité de l'impôt sur le revenu entre les revenus financiers et les revenus du travail. On constate un mouvement, notamment en France, vers une dualité donc un taux de prélèvement forfaitaire pour les revenus financiers et un taux de prélèvement progressif pour les revenus du travail. L'OCDE recommande d'imposer tous les revenus sur base d'un barème d'imposition. La justification d'un taux forfaitaire pour les revenus financiers est de moins en moins donnée. Une telle approche était encore justifiée dans le temps du secret bancaire. Taxer, en effet, ces revenus selon le barème, était équivalent à courir le risque que les capitaux se délocalisent. La taxation du capital est donc une question qu'il faut revisiter à la lumière du niveau des inégalités.

Pour ce qui concerne la fiscalité de l'immobilier, l'OCDE estime qu'elle est peu distorsive et est sous-utilisée par rapport à ses capacités.

Il existe en outre un rapport de l'OCDE sur l'impôt sur les successions<sup>5</sup> qui est un impôt assez peu utilisé par rapport à sa capacité. Une réforme relative à l'imposition des successions est difficile à mettre en œuvre d'un point de vue politique, alors qu'elle peut avoir un sens économique.

Monsieur Saint-Amans réitère qu'il enverra un certain nombre de rapports à l'attention de la commission parlementaire qui touchent aux sujets qui ont été abordés<sup>6</sup>.

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) prend ensuite la parole pour faire part des propos qui suivent :

- Il constate que, pour ce qui concerne l'échange d'informations, certains pays comme les États-Unis ont adopté une position assez réservée alors que d'autres, comme le Luxembourg, l'exécutent parfaitement. Il explique notamment qu'il est très difficile d'obtenir des informations de certains États, dont particulièrement l'État du Delaware ou bien du Royaume-Uni. Ainsi, il échet de constater que souvent des grands pays disposent de plus de flexibilité à mettre en œuvre des règles édictées au niveau international. Dans ce contexte, l'orateur soulève plus particulièrement le fait que la convention FATCA avec les États-Unis serait, à différents niveaux, contraire à la réglementation européenne relative à la protection des données (GDPR). Ainsi, il est important de trancher en Europe la question de savoir lequel des deux privilégier (échange d'informations ou bien la protection des données).
- Dans le contexte de l'imposition minimale, Monsieur Mosar indique qu'il aimerait avoir plus d'informations relatives à la base d'assiette. Selon l'orateur, cette initiative pourrait entrer en conflit avec l'initiative européenne relative à l'Assiette Commune Consolidée pour l'Impôt sur les Sociétés (ACCIS) et risque d'entraîner des distorsions entre la compétitivité de l'Union européenne et celle des autres pays.
- Monsieur Mosar soulève ensuite qu'avec l'introduction de l'imposition minimale des sociétés il n'est pas exclu que la concurrence se fasse ensuite au niveau de l'imposition des dividendes. Il existe en effet des régimes sensiblement différents entre pays en la matière.
- Enfin, Monsieur Mosar aimerait savoir comment l'OCDE envisage d'aborder la problématique relative à la fiscalité des activités économiques qui se font par le biais de la cryptomonnaie. À ses yeux, l'OCDE devrait élaborer des concepts visant à éviter des traitements fiscaux inégaux entre ces activités et les activités classiques.

---

<sup>5</sup> OCDE (2021), Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE

<sup>6</sup> Note secrétaire : voir courrier électronique envoyé en date du 18 janvier 2022



À la première remarque de Monsieur Mosar, Monsieur Pascal Saint-Amans répond que les pays avancent rapidement sur l'échange de renseignement à la demande, mais sont plus réservés pour ce qui concerne l'échange automatique. Les États-Unis ne font pas de réciprocité sur FATCA (« Foreign Account Tax Compliance Act »), néanmoins sur l'échange de renseignements à la demande, ils répondent très largement à leurs partenaires. Il reste encore quelques vides dans leur législation et des progrès sont dès lors encore à faire. Néanmoins, la problématique liée à l'opacité de l'État du Delaware a été largement résolue avec l'administration Obama. Pour autant, la majorité des pays - notamment celles qui étaient en concurrence avec la place financière du Luxembourg (par exemple Suisse, Singapour et Hongkong) - applique l'échange de renseignements à la demande.

Monsieur Saint-Amans explique ensuite que le Pilier 2 prévoit une harmonisation de la base fiscale sur une base comptable. L'assiette fiscale se basera sur les comptes financiers et non pas sur les comptes fiscaux, de façon à garantir des règles de jeu équitables pour tous les pays (« level playing field »). L'orateur précise toutefois qu'un risque peut exister sur le Pilier 2, c'est que les États décident d'accorder des subventions à leurs entreprises afin de les inciter à rester sur leur territoire. L'OCDE est néanmoins d'avis que donner des exemptions fiscales à des multinationales (que personne ne voit) comparé à la collecte d'une masse importante d'impôts pour subventionner des entreprises qui ne seraient pas présentes physiquement sur le territoire, sont deux approches politiques perçues de façon très différente par l'opinion publique. Le risque sera donc à ce niveau plus limité et fera en tout état de cause l'objet d'un examen approfondi de la part de l'Organisation mondiale du commerce.

En ce qui concerne la concurrence sur les dividendes soulevée par Monsieur Mosar, Monsieur Saint-Amans explique que les dividendes des groupes sont pris en compte dans l'ensemble de l'approche de l'OCDE. Par conséquent, il n'y a pas de concurrence à craindre de ce point de vue-là. La concurrence se fera plutôt sur les personnes physiques, dans la mesure où certains États prendront l'initiative de créer des régimes fiscaux avantageux afin d'attirer des cadres. Ce risque est réel aujourd'hui et d'ailleurs l'Italie, au moment du Brexit, avait voté des régimes d'exonération pour les cadres de la City qui voulaient s'installer en Italie. Cela est également vrai pour la France et d'autres pays.

En réponse à la dernière question de Monsieur Mosar, Monsieur Saint-Amans indique que l'OCDE travaille très étroitement avec la présidence indonésienne du G20 sur le sujet de la fiscalité des cryptomonnaies. D'ici la réunion du mois d'octobre des ministres des Finances du G20, l'OCDE produira une révision du standard de l'échange automatique de renseignements pour justement intégrer les cryptomonnaies dans cet accord. Les États-Unis sont en principe disposés à faire de la réciprocité sur ce volet.

Monsieur le Député Sven Clement (Piraten) intervient pour soulever que dans son examen environnemental de 2020 relatif au Luxembourg<sup>7</sup>, l'OCDE avait relevé la difficulté de mesurer l'impact des investissements verts. L'OCDE cite le besoin de développer des bonnes pratiques (« best practices ») et de les adopter aussi dans la législation luxembourgeoise. Est-ce que, d'après l'OCDE, de telles bonnes pratiques existent déjà ? Si non, comment sortir de cette impasse potentielle de l'écoblanchiment (« green washing ») ? Pour ce qui concerne l'imposition, ne devrait-on pas plutôt l'aligner aux résultats concrets des investissements verts ?

Monsieur Saint-Amans répond que la transition verte, et surtout celle liée à l'imposition des émissions de carbone, est une des priorités du Secrétaire général de l'OCDE. On fait actuellement face à une situation très hétérogène dans le monde avec, fondamentalement, une absence de taxation sur carbone. En effet, 60% des émissions de carbone ne sont pas

---

<sup>7</sup> OCDE (2020), Examens environnementaux de l'OCDE : Luxembourg 2020

monétisées et n'ont donc pas de prix (que ce soit en termes de mécanisme de marché, de taxation carbone ou de droits d'accises). Les 40% restants sont monétisés en moyenne à trois euros la tonne. Il échet donc de constater que les pays ne taxent donc pas aujourd'hui les émissions de carbone, ce qui est un problème très fondamental. L'Union européenne bouge sur ce volet, mais les États-Unis et la Chine – deux émetteurs importants dans le monde - ont une position plus réservée sur ce point. Ce que propose donc l'OCDE, avec le soutien pionnier du Luxembourg, c'est de mettre en place un cadre inclusif sur le prix du carbone, de manière à ce que les travaux relatifs à la détermination du prix explicite du carbone (pays par pays et secteur par secteur) soient continués, et d'essayer d'évaluer le prix implicite du carbone. En effet, il existe de très nombreuses régulations qui parfois sont même plus efficaces qu'un prix sur le carbone. L'OCDE essaye donc de fournir des données objectives aux pays de l'OCDE, du G20 et des pays en voie de développement, de manière à ce qu'ils puissent comparer l'impact de leur mesures relatives aux prix et leurs mesures non relatives aux prix. Le cadre inclusif sera établi d'ici la fin du premier semestre et pourrait faire écho au « climate club » que le chancelier allemand Olaf Scholz veut mettre en place. Ce cadre pourrait faciliter un mouvement de l'Union européenne en limitant les tensions commerciales notamment avec les États-Unis et la Chine tout en favorisant l'efficacité énergétique.

Madame la Députée Nathalie Oberweis (déi Lénk) intervient pour demander si le taux minimal de 15% fixé dans Pilier 2 est, pour l'OCDE, une fin en soi ou bien s'il a vocation à évoluer.

À cette dernière question, Monsieur Saint-Amans affirme qu'il espère que ce taux ne soit pas une fin en soi. Néanmoins, il faut maintenant veiller à sécuriser la mise en œuvre des mesures actuelles. Il faudrait que les États-Unis puissent faire adopter leur « Build Back Better Act », qui aurait dû être adopté avant Noël 2021 et qui ne l'a pas toujours été. On espère qu'il sera adopté au courant du moins de janvier de cette année. Si les États-Unis n'adopteraient pas ces mesures, alors il n'est pas donné que le reste du monde bougera. L'OCDE essaye donc pour l'instant de sécuriser le taux de 15%, ce qui serait déjà un grand progrès.

À la lumière des critiques des ONG, Monsieur Saint-Amans tient encore à préciser que le taux de 15% est très élevé et qu'il faut le comparer avec un taux proche de 0%, correspondant au niveau du taux effectif des entreprises appliqué sur leurs profits faits à l'étranger. En effet, il ne faut pas comparer le taux de 15% avec les taux appliqués par certains pays en voie de développement ou développés qui sont bien au-dessus de 15% car les pays ne taxent pas les profits réalisés à l'étranger. Il s'agit là du principe de territorialité qui est commun à tous les pays du monde et sur lequel les États-Unis se sont alignés en 2017. Il faut, en réalité, comparer le taux de 15% avec le taux effectif moyen qui est aujourd'hui probablement proche de 6-7% (avant BEPS il était proche de 0%).

Luxembourg, le 24 janvier 2022

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**