

Actualité

Réforme fiscale internationale Les Etats-Unis donnent le ton



Alors que la réforme de l'OCDE sur la fiscalité des multinationales était au point mort depuis un an, Joe Biden, en proposant l'instauration, au niveau mondial, d'un taux d'imposition plancher de 15 %, relance les négociations. Une décision motivée avant tout par la nécessité pour le président américain de financer son coûteux plan de relance.



Le locataire de la Maison-Blanche doit se frotter les mains. Depuis que Joe Biden a proposé, mi-mai, l'instauration, au niveau international, d'un taux plancher d'imposition des multinationales de 15 %, l'Europe s'emballe. Vendredi dernier, en préambule au G7 à Londres, les ministres des Finances allemand, italien, espagnol et français publiaient conjointement une tribune par laquelle ils appelaient à la concrétisation d'un accord mondial sur la fiscalité des grandes entreprises afin de lutter contre les pratiques fiscales abusives. Quelques jours plus tôt, lors du lancement officiel de l'Observatoire européen de la fiscalité à Paris, un économiste français, Gabriel Zucman, plaidait même pour un taux minimum de 25 %, jugeant la proposition des Etats-Unis « ridiculement faible ».

Une surenchère qui a sans doute dû réjouir le président américain, pour qui l'unique enjeu est le financement de son astronomique plan de relance de 4000 milliards de dollars. Pour y parvenir, il a défini un

vaste projet de réforme fiscale, dénommé « Made in America Tax Plan », qui doit être validé par le Congrès dans les prochains mois. Ce texte prévoit notamment de faire passer le

Jusqu'à présent, les négociations internationales portaient sur un seuil plafonné à 12,5 % d'imposition minimale.

taux d'imposition fédéral sur les sociétés de 21 % à 28 %. Surtout, il cible spécifiquement les multinationales américaines, en instaurant un impôt minimum de 21 % sur les profits réalisés par leurs filiales à l'étranger. Pour ce faire, Joe Biden n'a pas hésité à en appeler à la solidarité internationale. « La mise en place d'un taux minimum d'imposition au niveau mondial vise à dissuader les entreprises américaines d'échapper l'impôt américain en délocalisant leurs profits », explique Fabrice

Rymarz, associé au cabinet Racine. C'est dans ce contexte que la nouvelle secrétaire américaine au Trésor, Janet Yellen, a transmis début avril, aux 135 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une proposition par laquelle elle enjoignait à tous les Etats d'adopter sur leur territoire un seuil plancher d'imposition des multinationales de 21 %, avant de finalement proposer, en mai dernier, un seuil plancher de 15 % afin de faire adhérer plus facilement à son projet les pays appliquant des taux d'imposition très bas.

Une nouvelle dynamique pour les travaux de l'OCDE

Cette idée d'un taux d'imposition mondial n'est cependant pas une création originale des Etats-Unis. L'OCDE milite ainsi pour l'instauration de cet impôt depuis une dizaine d'années. Elle est même l'un des piliers essentiels sur lesquels doit reposer sa future réforme qui devrait elle aussi être adoptée d'ici la fin de l'année. En effet, le premier, dit « pilier I », a un double

objectif: donner aux Etats le nouveau droit d'imposer une entreprise étrangère, même si celle-ci ne dispose pas d'une présence physique (un établissement stable) dans un pays dès lors que celui-ci constitue pour elle un marché, ce qui permettra ensuite de réallouer une partie de ces bénéfices au pays de marché où elle enregistre des ventes, et donc a priori des profits. Le second, dit « pilier II », a pour vocation de mettre en place une imposition minimale mondiale sur les multinationales, une proposition similaire à celle formulée par Joe Biden. « Il s'agit de lutter contre le phénomène de délocalisation des bénéfices réalisés par les entreprises, soit dans de vrais paradis fiscaux, soit dans des Etats où la fiscalité est particulièrement faible, comme en Irlande par exemple », explique Frédéric Teper, avocat associé au cabinet Arsene.

Si l'annonce de Joe Biden semble aujourd'hui si spectaculaire, c'est parce que, jusqu'à présent, les négociations internationales portaient sur un seuil plafonné à 12,5 % d'imposition minimale pour ne



Actualité

Grâce à son «*Made in America Tax Plan*», Joe Biden espère augmenter le taux d'impôt sur les sociétés de 21 % à 28 % et imposer à 21 % les bénéfices des filiales étrangères des multinationales américaines.

Pour dissuader les GAFAM de s'installer dans des Etats où la fiscalité est basse, les Etats-Unis prévoient de taxer la différence au niveau de la maison-mère.



L'OCDE a désormais bon espoir de voir aboutir la réforme sur la fiscalité des multinationales à laquelle elle travaille depuis une dizaine d'années.

pas froisser des pays comme l'Irlande, qui applique déjà ce taux. « Avec sa proposition d'instaurer un impôt mondial minimal de 15 %, non seulement Joe Biden débloque ce verrou de 12,5 % mais il va aussi beaucoup plus loin que les ambitions de l'OCDE », constate Stéphanie Hamis. Il s'agit toutefois d'un revirement total du positionnement des Etats-Unis en la matière. En effet, l'administration Obama, dont Joe Biden faisait partie en tant que vice-président, n'a jamais souhaité négocier une solution dans le cadre de l'OCDE. Si, dès 2017, l'administration Trump avait soutenu les travaux, l'ancien secrétaire au Trésor, Steven Mnuchin, avait, en décembre 2019, envoyé un courrier à l'OCDE conditionnant un accord sur la future réforme à une adoption facultative par les multinationales américaines, ces dernières devant conserver la possibilité de décider d'elles-mêmes d'entrer ou non dans son champ d'application. Autrement dit, il s'agissait de protéger à l'époque les géants du numérique, qui sont, pour la plupart, de natio-

nalité américaine. Mais cette proposition était tout simplement inacceptable pour les autres pays, bien déterminés à faire payer les GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft). Elle l'était notamment pour la France, qui n'avait pas hésité à instaurer dès 2019 une taxe GAFA nationale de 3 % sur les bénéfices réalisés dans l'Hexagone. En conséquence, quelques mois plus tard, les négociations internationales étaient quasiment au point mort, les Etats-Unis profitant même de la crise sanitaire de la Covid-19 pour demander officiellement une pause en

juin 2020 dans les pourparlers. **Les intérêts américains avant tout**

Si l'Amérique montre aujourd'hui patte blanche en donnant l'impression de jouer le jeu des négociations, elle ne vise cependant qu'un seul objectif : renflouer les caisses du Trésor. « L'arrivée de Joe Biden au pouvoir ne change en rien l'approche ultra-protectionniste de Washington, analyse Fabrice Rymarz. Le nouveau président agit avant tout dans l'intérêt de l'Amérique. Que cela satisfasse l'OCDE et l'ensemble des pays à fiscalité élevée (dont la France) est un effet secon-

daire. » En effet, le scénario idéal pour le président américain serait que les Etats se plient à ses exigences et appliquent tous ce taux plancher de 15 %. Dans ce cas de figure, le recours pour les multinationales à des montages financiers complexes permettant d'échapper à l'impôt grâce aux différences de fiscalité entre les pays, appelé aussi « dumping fiscal » (concurrence fiscale), serait mécaniquement rendu impossible. « Une entreprise comme Google, par exemple, n'aurait plus aucun intérêt fiscal à s'installer en Irlande même si le pays conservait une fiscalité avantageuse puisque, au final, la maison mère située en Californie serait taxée pour compenser le manque à gagner pour le fisc américain », souligne Mathieu Selva-Roudon, avocat associé au cabinet LPA-CGR. La situation serait alors critique pour ces entreprises. Obligées de rester fiscalement sur le territoire américain, elles se verraient directement appliquer le nouveau taux d'impôt sur les sociétés de 28 % si celui-ci était voté au Congrès. Mais quand bien même cer-



Fabrice Rymarz, associé, Racine

« L'arrivée de Joe Biden au pouvoir ne change en rien l'approche ultra protectionniste de Washington. Le nouveau président agit avant tout dans l'intérêt de l'Amérique. »



Actualité

tains Etats, pour rester attractifs, refuseraient de rehausser leur taux d'imposition sur les sociétés à 15 %, Joe Biden parviendrait toujours à récupérer des recettes fiscales puisqu'il a d'ores et déjà annoncé qu'il prélèverait directement à la maison mère de la multinationale américaine la différence entre le taux appliqué dans le pays où se situe sa filiale et le taux minimum américain de 21 %. Une tactique qui aurait cette fois encore un puissant effet repoussoir. « Les Etats-Unis n'ont donc pas techniquement besoin d'avoir l'approbation de l'OCDE pour appliquer de façon unilatérale une imposition minimum sur les multinationales qui ont leur siège situé sur le territoire américain », souligne Thomas Perrot, avocat associé au cabinet Skadden.

Des entreprises françaises pénalisées

Ironie de l'histoire, le sort fiscal des grands groupes américains pourrait donc être entre les mains des autres Etats. Or rien ne garantit que ces derniers suivront la démarche américaine en intégrant eux aussi sur leur territoire un taux minimal d'imposition. Un pays comme l'Allemagne, par exemple, pourrait y trouver un intérêt et récupérer ainsi un



Vincent Renoux,
avocat associé,
Stelhin & Associés

« Une imposition minimum de 15 % destinée à rapatrier la valeur ajoutée créée en dehors de l'Hexagone impacterait directement les filiales des multinationales françaises. »

certain nombre de recettes qui lui échappaient jusqu'à présent. « L'Allemagne possède une industrie très importante à l'export, observe Mathieu Selva-Roudon. Le seuil plancher de 15 % lui permettrait donc de récupérer les profits générés dans d'autres pays par des filiales de distribution des entreprises allemandes qui, de ce fait, ne paient pas d'impôt sur leur propre territoire. »

En revanche, en France, la situation est tout autre. D'abord, l'Hexagone pratique déjà une des fiscalités sur les sociétés les plus élevées de l'OCDE, avec un taux certes en baisse, mais qui sera encore de 25 % au 1er janvier prochain, soit bien au-delà des 15 % attendus par l'administration Biden. Aucune recette fiscale ne serait donc à récupérer ni pour les Etats-Unis, ni pour la France.

Ensuite, l'adoption de ce dispositif, destiné à taxer les profits des filiales étrangères, manquerait l'ambition affichée depuis des années par la France, à savoir une meilleure taxation des GAFAM. En effet, l'objectif de Bruno Le Maire a toujours été de capter de la matière imposable créée en France par ces derniers. « Or,

L'objectif de Bruno Le Maire a toujours été de capter de la matière imposable créée en France par les géants du numérique.

les géants du numérique étant américains, l'instauration d'un impôt minimum sera bénéfique au département du Trésor américain et non à Bercy, puisque les profits de ces entreprises seront automatiquement rapatriés dans le pays où est située leur maison mère, à savoir les Etats-Unis », alerte Vincent Renoux, avocat associé au cabinet Stelhin & Associés. Plutôt que de résoudre cette problématique, cette réforme risquerait donc de pénaliser les entreprises françaises. « Les multinationales françaises les plus performantes sont dans les secteurs de l'agroalimentaire, du luxe et de l'aéronautique, prévient Vincent Renoux. Une imposition minimum de 15 % destinée à rapatrier la

valeur ajoutée créée en dehors de l'Hexagone les impacterait directement sur leurs filiales installées à l'étranger si ces dernières sont taxées en dessous du seuil plancher. » Un surcroît de recettes pour l'administration fiscale française, mais qui serait toutefois limitée. Compte tenu des nombreuses règles anti-abus déjà imposées à ces grands groupes, rares sont ceux qui possèdent encore une filiale dans des pays où la fiscalité est très avantageuse, voire nulle, tels que l'Irlande, Macao ou Dubaï.

Des négociations obligatoires sur le pilier I

Dans ce contexte, la France a donc tout intérêt à pousser les négociations concernant le pilier I des travaux de l'OCDE, qui prévoit justement une plus juste répartition des profits vers les pays où ceux-ci ont été réalisés par les multinationales, et en particulier les géants du numérique, que ces derniers y aient une présence physique ou non. Un sujet sur lequel les Etats-Unis se montrent pour le moment beaucoup plus évasifs. « Dans l'esprit de l'exécutif américain, le pilier I est encore en chantier puisqu'il aura pour conséquence de déplacer une partie de la masse imposable aux Etats-Unis vers les pays où les GAFAM génèrent des ventes, ce qui n'est pas à l'avantage du Trésor américain, constate Thomas Perrot. La stratégie de Joe Biden reste donc pour le moment stratégiquement fixée sur l'instauration d'un pilier II. »

Une réalité dont le ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance a d'ailleurs bien conscience puisqu'il attend désormais de connaître l'issue du vote de la réforme américaine au Congrès des Etats-Unis concernant l'avenir du pilier I



Thomas Perrot,
avocat associé, Skadden

« Les Etats-Unis n'ont pas techniquement besoin d'avoir l'approbation de l'OCDE pour appliquer de façon unilatérale une imposition minimum sur les multinationales qui ont leur siège situé sur le territoire américain »



Trois questions à... Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE

« La proposition de Joe Biden donne un nouvel élan à la conduite de nos travaux »

En quoi la proposition de Joe Biden d'instaurer une imposition minimum mondiale de 21 % sur les profits des filiales étrangères des multinationales diffère-t-elle de la position de l'administration Trump concernant les travaux menés par l'OCDE sur une réforme de la fiscalité internationale ?

Si l'administration Trump a toujours soutenu nos travaux, elle a toujours mis en garde ses partenaires sur ce qu'elle considèrerait comme une ligne rouge à ne pas franchir : la future solution ne pourrait pas être limitée aux entreprises du numérique mais devrait être étendue à l'ensemble des multinationales. Cette position avait provoqué des « stop and go » de la part des Etats-Unis jusqu'à demander en juin 2020 une pause dans les négociations.

La proposition de Joe Biden donne donc un nouvel élan à la conduite de nos travaux. Son administration a des ambitions très fortes concernant le pilier II, ce qui fait écho au projet de considérablement durcir le dispositif interne américain en l'alignant sur celui imaginé jusqu'à présent par les pays de l'OCDE, mais avec un taux plus élevé.

Comme l'a dit la secrétaire au Trésor, Janet Yellen : « America first but not America alone » (l'Amérique d'abord, mais pas seule). Pour mettre fin au « dumping fiscal » excessif (c'est-à-dire à la concurrence fiscale entre les pays), les

Etats-Unis ont aujourd'hui besoin que le reste du monde les suive. Pour cela, ils ont donc tout intérêt à encourager les travaux de l'OCDE et à faire des concessions sur le pilier I, sur lequel ils ont fait des ouvertures très intéressantes. S'ils estiment toujours que la répartition des profits des multinationales dans les pays de consommation ne doit pas être cantonnée aux entreprises du numérique, ils proposent désormais de se concentrer sur les 100 plus grandes entreprises mondiales pour réalouer leurs profits.

Ce taux de 21 % est-il atteignable ?

Il faut que l'OCDE et les Etats-Unis agissent de façon réciproque. D'un côté Joe Biden doit montrer au reste du monde qu'il est déterminé à mettre en place le pilier II, de l'autre il a besoin d'une dynamique mondiale très forte pour faire passer sa réforme au Congrès américain.

Si, en interne, les Etats-Unis visent un taux effectif de 21 % pour l'impôt minimum, ils viennent de proposer qu'au niveau mondial ce taux soit « d'au moins 15 % ». C'est une ouverture importante susceptible d'être largement soutenue.

Justement, le ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance, Bruno Le Maire, a déclaré avoir bon espoir quant à la signature d'un accord au niveau de l'OCDE en juillet prochain. Quel est votre calendrier ?

Notre objectif est que ces travaux soient finalisés avant la fin de l'année, donc en octobre. Néanmoins, nous souhaitons parvenir d'ores et déjà à un accord en juillet sur les deux piliers, sachant que l'un

ne va pas sans l'autre. Il ne s'agit pas de voter d'abord le pilier II par exemple, puis quelques mois plus tard le pilier I. Etant donné les dynamiques à l'œuvre, il est réaliste qu'un accord puisse maintenant être trouvé en juillet. Il reste quelques points clés à résoudre mais c'est tout à fait possible, d'autant qu'un échec de la négociation enverrait un message désastreux au monde, au-delà même de la fiscalité. L'alternative à un accord signifierait pour l'OCDE un retour à la case départ avec

« Si les Etats-Unis estiment toujours que la répartition des profits des multinationales dans les pays de consommation ne doit pas être cantonnée aux entreprises du numérique, ils proposent désormais de se concentrer sur les 100 plus grandes entreprises mondiales pour réalouer leurs profits. »

la probable instauration ou réactivation de taxes GAFA unilatérales et sans doute le retour de sanctions commerciales. Un risque d'autant plus grand qu'il ne faut pas sous-estimer l'administration Biden, même si le style diffère de celui de Donald Trump. Il faut savoir que le ministre du Commerce américain a d'ores et déjà relancé les enquêtes s'agissant des pays qui avaient pris des mesures de taxes unilatérales comme la France. Un échec de l'accord conduirait inévitablement à de nouvelles tensions commerciales et serait un mauvais présage sur le multilatéralisme. Il n'y a donc pas le choix : il nous faut un accord !

pour crier définitivement victoire. Or la mise en œuvre technique de ce pilier semble loin d'être évidente. « Cela paraît simple en apparence de dire que l'on va se fonder sur les ventes directes effectuées dans tel ou tel pays, mais les activités des entreprises du numérique sont

diverses, souligne Stéphanie Hamis. Leurs bénéfices ne reposent pas que sur la vente aux consommateurs, elles fournissent également des prestations de services ou concluent des partenariats avec d'autres entreprises. Pour être équitable, l'application du pilier I néces-

sitera donc un examen minutieux pour savoir qui gagne quoi, où et comment. »

Bruno Le Maire n'a donc d'autre choix que de peser dans les négociations internationales afin d'imposer l'instauration d'un pilier I. Il a pour cela jusqu'à octobre prochain, date à

laquelle l'OCDE devrait entériner sa réforme. D'ici là, le projet fiscal de Joe Biden devra avoir été voté par le Congrès. Avant de convaincre le monde entier de la nécessité d'un impôt mondial, il doit encore imposer sa réforme fiscale à ses parlementaires. ■ Alexandra Milleret