



## De la taxe numérique à l'imposition des multinationales La révolution fiscale de Joe Biden

Laurence NARDON

Siméon RUST

### ► Points clés

■ L'OCDE conduit ce printemps d'importantes négociations pour réformer la fiscalité internationale.

■ Ces réformes visent :

- à autoriser l'imposition des entreprises les plus profitables, dont celles du numérique, là où elles réalisent leurs bénéfices, et non dans les paradis fiscaux où leurs sièges sont installés (pilier 1) ;

- à mettre en place un taux d'imposition minimum des entreprises au niveau international pour mettre fin à l'évasion fiscale (pilier 2).

■ Les économistes rejettent désormais l'idée que la baisse des impôts est un facteur de prospérité. De leur côté, les opinions publiques et les gouvernements exigent plus de justice fiscale pour des raisons éthiques (inégalités sociales).

■ Aux États-Unis, l'administration Biden a engagé un ambitieux projet de réforme fiscale, le Made in America Tax Plan. Ses récentes propositions dans le cadre de l'OCDE semblent par ailleurs bien accueillies par les gouvernements européens.

## INTRODUCTION

En faisant tomber les barrières du commerce et en intensifiant les échanges à partir des années 1980, la mondialisation a aussi eu pour effet de faciliter les transferts financiers entre États. Profitant de l'absence quasi-totale d'uniformisation entre les régimes fiscaux nationaux, les entreprises et les individus ont pu transférer légalement leurs profits ou leur épargne vers les pays dont la fiscalité est plus avantageuse. Dans un contexte de désillusion par rapport à la mondialisation, ces dérives sont aujourd'hui perçues comme une injustice.

L'optimisation fiscale est encore plus aisée pour les entreprises numériques, dont les géants Google, Apple, Facebook et Amazon (GAFA), qui ont établi leurs sièges dans des pays à faible fiscalité et échappent ainsi à l'imposition de leurs bénéfices là où ils réalisent la majorité de leurs activités, y compris aux États-Unis<sup>1</sup>. De même, selon la Commission européenne, ces entreprises seraient soumises « à un taux d'imposition effectif moyen deux fois moins élevé que celui applicable à l'économie traditionnelle dans l'Union européenne<sup>2</sup> ».

D'importantes négociations visant à mettre un terme à ces dérives fiscales sont en cours au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Elles portent sur deux piliers distincts : d'une part la mise en place d'un droit à imposer les grandes entreprises du numérique dans les pays où leurs bénéfices sont véritablement réalisés ; et d'autre part la mise en place d'un taux d'imposition minimum sur les entreprises multinationales.

L'attitude volontariste de la nouvelle administration américaine est ici décisive. Elle reflète le changement d'époque auquel nous assistons aujourd'hui sur les questions du rôle de l'État et de lutte contre les inégalités.

## ÉVOLUTION DE LA RÉFLEXION À WASHINGTON

L'opposition idéologique classique aux États-Unis sur la question des impôts se double d'une seconde ligne de fracture entre la puissance publique et les entreprises privées. Les responsables s'appuient sur une expertise souvent politisée produite par les *think tanks*, les universitaires et autres experts des questions fiscales et numériques.

Présentes au moins depuis l'après-guerre aux États-Unis, on voit s'exprimer d'un côté les voix conservatrices et libertariennes, qui rejettent par principe toute taxation des efforts individuels ou privés. De l'autre, celles de la gauche du Parti démocrate réclament

---

1. Selon le Code général des impôts français, il faut qu'une entreprise ait son siège (« établissement stable ») en France pour pouvoir y être assujettie à l'impôt sur les sociétés (IS). Les conventions fiscales internationales affirment ce principe pour tous les pays.

2. Commission européenne, « Imposition de l'économie numérique : la Commission propose de nouvelles mesures pour garantir que toutes les entreprises paient leur juste part d'impôt dans l'UE », 21 mars 2018.

---

## Les GAFA pourraient être imposés sur les publicités ciblées en ligne

---

une imposition plus équitable et adaptée à l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle. Longtemps restées inaudibles, elles ont été portées par Elizabeth Warren et Bernie Sanders dans la campagne de 2020. La demande de justice fiscale a été renforcée par les scandales autour de la responsabilité politique des réseaux sociaux lors de la campagne présidentielle de 2016. Les bénéfices réalisés par les plateformes numériques pendant la crise du COVID-19 accroissent encore cette exigence. L'idée de mieux taxer les GAFA et les grandes entreprises a aujourd'hui le vent en poupe pour des raisons éthiques, mais aussi, plus prosaïquement, pour financer les plans de relance post-COVID et le plan de réparation et de verdissement des infrastructures engagés par Joe Biden.

Les entreprises privées, y compris lorsqu'elles soutiennent le Parti démocrate comme la quasi-totalité des GAFA, déploient cependant un lobbying intense contre toute hausse de leur imposition. Ainsi, le *think tank* Information Technology and Innovation Foundation (ITIF), financé par les acteurs du numérique, dénonce les entraves à l'innovation que créeraient une taxe GAFA et un acharnement injustifié contre les entreprises américaines, fleurons de la puissance technologique de demain. Selon lui, les efforts de taxation des GAFA correspondent à une volonté européenne, en l'absence de géants numériques propres, d'affaiblir les géants américains.

Le prix Nobel d'économie 2018, Paul Romer, propose au contraire une taxe sur les publicités ciblées en ligne, dont il souligne les nombreux avantages. Elle amènerait d'abord les GAFA à mieux respecter les données privées des utilisateurs. Ensuite, en réduisant les revenus de la publicité, elle forcerait ces entreprises à développer de meilleurs contenus. Enfin, si la taxe est progressive, elle pourrait décourager la concentration des entreprises de la Silicon Valley, facilitant l'émergence de nouveaux acteurs<sup>3</sup>.

L'une des difficultés auxquelles on peut s'attendre dans les mois à venir va être l'opposition des entreprises de la Silicon Valley, et plus généralement des multinationales, au volontarisme fiscal de l'administration Biden. Feront-elles plier cette dernière ?

## L'EFFORT DE RÉFORME FISCALE LANCÉ PAR L'OCDE

Les négociations internationales en cours font partie d'un très vaste effort de réforme fiscale engagé en 2015 sous l'égide de l'OCDE et du G20 pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices dans le monde. Ce projet, nommé « Base Erosion and Profit Shifting » (BEPS), prévoit 15 « actions » distinctes dont la première concerne la taxation des entreprises du numérique<sup>4</sup>.

---

3. P. Romer, « A Tax That Could Fix Big Tech », *The New York Times*, 6 mai 2020.

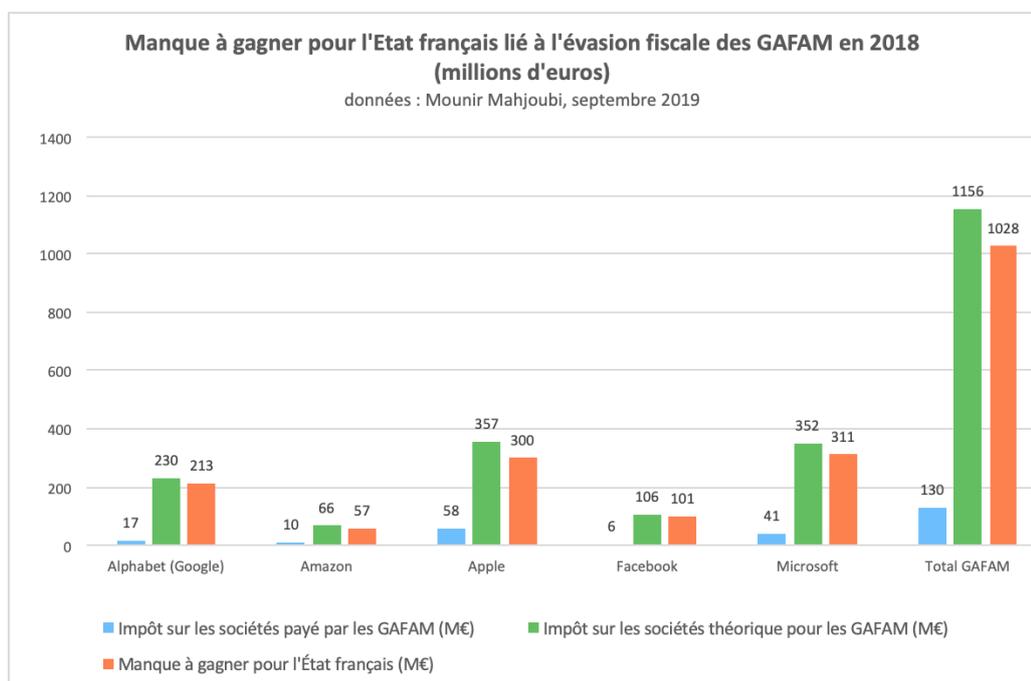
4. Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, avril 2021, p. 13-17.

Si l'administration Obama, sensible aux arguments des GAFAM, avait entravé toute avancée sur cette « action 1 », l'administration Trump s'est montrée dans un premier temps indifférente, ce qui a permis le démarrage des négociations en janvier 2019. Ces dernières se déroulent dans un cadre plus large que celui des 36 pays membres de l'OCDE : le « cadre inclusif » leur ajoute 115 états, dont la Chine<sup>5</sup>, qui fait même partie du Comité de pilotage<sup>6</sup>. Les discussions en cours au printemps 2021 portent sur deux piliers distincts.

## LA TAXE SUR LE NUMÉRIQUE

L'une des règles majeures de la fiscalité internationale est qu'une entreprise ne peut être imposée sur ses bénéfices que dans le pays où son siège est installé. Or de nombreuses multinationales ne sont pas présentes physiquement dans les pays où elles réalisent leurs bénéfices. Leur « établissement stable » se situe au contraire dans des pays à la fiscalité plus basse<sup>7</sup>.

Cette manœuvre est particulièrement adaptée aux entreprises du numérique, dont les activités virtuelles peuvent s'organiser à distance. Selon l'ex-secrétaire d'État en charge du Numérique, Mounir Mahjoubi, le manque à gagner pour le fisc français s'élevait ainsi à plus d'un milliard d'euros en 2018<sup>8</sup> (voir graphique ci-dessous).



5. La Chine, qui représente aujourd'hui un immense marché de consommateurs pour les entreprises étrangères, est favorable aux projets de réforme de l'OCDE et s'investit positivement dans les négociations.

6. *OECD Work on Taxation 2018-19*, brochure du Center for Tax Policy and Administration, OCDE 2018, p. 7.

7. Les pays européens considérés comme ayant une fiscalité très avantageuse pour les entreprises sont l'Irlande, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Suisse.

8. M. Mahjoubi, « Les hackers de la fiscalité », Note d'analyse, septembre 2019.

Le premier pilier de négociations en cours à l'OCDE porte donc sur la possibilité de taxer les bénéficiaires de ces entreprises dans les pays où elles vendent véritablement leurs biens et services. Comme il s'agirait d'une exception à un principe fiscal important, il ne concernerait que les entreprises les plus profitables dans le monde. Initialement prévu pour le secteur du numérique, il pourrait concerner d'autres grandes entreprises.

C'est un changement de paradigme par rapport aux tentatives précédentes d'imposition des GAFAs, qui se sont appuyées sur une taxation de leur chiffre d'affaires (CA).

### ***Le projet européen***

En mars 2018, la Commission européenne a publié un projet de taxe sur les services numériques (TSN) qui aurait permis d'imposer à hauteur de 3 % le CA réalisé par les géants du numérique. Imposer le chiffre d'affaires est moins optimal qu'imposer les bénéficiaires, car le montant du CA n'est pas forcément représentatif de la profitabilité de l'entreprise. De plus, les chiffres officiels fournis par les entreprises sont souvent sous-évalués par rapport à la réalité et les services fiscaux doivent se livrer à une estimation. Il s'agit donc d'un pis-aller.

---

## **La France impose les GAFAs sur leur chiffre d'affaires**

---

Le projet de l'UE portait sur le CA réalisé à partir de certaines activités numériques : « la vente de données personnelles, la vente d'espaces publicitaires en ligne ciblant les utilisateurs selon les données qu'ils ont fournies, et les services qui permettent les interactions entre utilisateurs et facilitent la vente de biens et de services entre eux<sup>9</sup> ». Ce projet aurait permis de lever 5 milliards d'euros chaque année.

Cependant, comme toute décision européenne en matière de fiscalité doit être adoptée à l'unanimité des 27 États membres, le projet est resté lettre morte. En effet, l'Allemagne – alors inquiète de possibles représailles de l'administration Trump –, la Suède, le Danemark, la Finlande et l'Irlande, s'y opposaient.

En parallèle avec les négociations de l'OCDE, l'UE continue à réfléchir à une taxe numérique pour financer le plan de relance européen post-COVID « Next Generation EU ». Des annonces sont attendues pour le mois de juin 2021, mais toute avancée sera de nouveau soumise à l'impératif d'unanimité.

### ***La taxe GAFAs française***

En juillet 2019, le Parlement français entérinait une taxe GAFAs largement similaire au projet européen de 2018. Fixée elle aussi à 3 % du CA, elle concerne une trentaine

---

9. J. Daniel et B. Gaillard, « Qu'est-ce que la taxe Gafa ? », Toute l'Europe, dernière mise à jour 27 novembre 2020.

d'entreprises dont les services fiscaux français estiment que le chiffre d'affaires réel est supérieur à 750 millions d'euros, dont 25 millions d'euros associés à des utilisateurs en France. Elle s'applique ainsi aux GAFAs, mais également à Airbnb, Meetic ou à l'entreprise française Criteo.

La taxe GAFAs sur l'année 2018, perçue en 2019, a rapporté 350 millions d'euros à l'État français<sup>10</sup>. En juillet 2020, l'administration Trump annonçait des mesures de rétorsion de 1,3 milliard de dollars sur les produits français (cosmétiques, champagne, fromage), qui n'ont au final pas été appliquées<sup>11</sup>. La taxe française pour 2019 a été suspendue pendant les négociations à l'OCDE.

### ***La multiplication des taxes numériques nationales***

De nombreux États européens, comme l'Espagne, l'Italie, l'Autriche, la Hongrie et la Pologne ont adopté une taxe digitale nationale, et d'autres, comme la Belgique, la Slovaquie et la République tchèque étudient des projets similaires. En dehors de l'UE, le Royaume-Uni, l'Inde et la Turquie ont également commencé à appliquer des taxes sur les entreprises numériques.

Aux États-Unis, le Maryland est devenu en février 2021 le premier État à adopter une taxe de 10 % sur les publicités ciblées en ligne, inspirée par les propositions de Paul Romer<sup>12</sup>. D'autres États comme le Connecticut et l'Indiana se penchent sur la question.

Pour Margrethe Vestager, vice-présidente exécutive de la Commission européenne en charge du numérique, la multiplication de ces taxes numériques nationales est un « encouragement ». Elle contraint en effet les GAFAs à évoluer dans un « système juridique (européen) complètement fragmenté<sup>13</sup> ». De fait, face à une complexité fiscale et une exigence de moralisation croissante au niveau mondial, Mark Zuckerberg a annoncé en février 2020 son soutien au projet de réforme en discussion à l'OCDE<sup>14</sup>.

Le gouvernement américain maintient pour sa part la possibilité de sanctions contre la France, mais aussi contre la Grande-Bretagne. Fin mars 2021, le bureau du Représentant américain au Commerce (USTR) a dressé une liste de biens britanniques qui pourraient, dans un futur indéterminé, se voir imposer des droits de douane de 25 % pour compenser les pertes américaines liées à la taxe GAFAs appliquée par le Royaume-Uni<sup>15</sup>.

---

10. I. Feuerstein, « La première cuvée de la taxe Gafa a rapporté 350 millions d'euros », *Les Échos*, 25 mai 2020.

11. « Taxe GAFAs : les États-Unis sanctionnent la France... avec sursis », *Le Monde*, dernière mise à jour 11 juillet 2020.

12. A. R. Morrow, J. Abrams et J. P. Feldman, « What Maryland's Digital Advertising Tax Means for You », Reed Smith In-Depth, 1<sup>er</sup> mars 2021.

13. J. Espinoza, « Big Tech Told Work with EU or Face Patchwork of National Laws », *Financial Times*, 20 janvier 2021.

14. M. Scott, « Zuckerberg to Concede Facebook Willing to Pay More Taxes Overseas », *Politico*, 14 février 2020.

15. F. Islam, « Biden Administration Threatens Tariffs on UK Goods in 'Tech Tax' Row », *BBC News*, 29 mars 2021.

## **Les propositions américaines au printemps 2021**

Les nouvelles équipes américaines se montrent toutefois constructives. Le 26 février 2021, lors d'une réunion au G20, la secrétaire au Trésor Janet Yellen a consenti à lever la condition dite de *safe harbor*, mise en place sous Trump, et qui permettait aux grandes entreprises du numérique de n'être soumises à la future taxe que sur la base du volontariat<sup>16</sup>. Elle constituait une ligne rouge pour les négociateurs soucieux de taxer les GAFA.

---

**L'OCDE pourrait autoriser les pays à imposer les GAFA sur leurs bénéfices**

---

Surtout, début avril, l'administration Biden a fait une nouvelle proposition à ses partenaires de l'OCDE. Selon le *Financial Times*, il s'agirait d'appliquer l'exception à la règle de la taxation des bénéfices dans le pays d'établissement des entreprises, à celles qui réalisent plus de 20 milliards de dollars de bénéfices par an<sup>17</sup>. Ces dernières seraient imposées dans les pays où leurs biens et services sont réellement achetés par leurs clients. Une centaine de compagnies serait concernée, dont les GAFA, bien entendu, mais aussi des entreprises traditionnelles comme Volkswagen. Cette proposition reprend donc l'idée du « pilier 1 » en l'étendant d'une part au-delà du seul champ du numérique, et en la restreignant d'autre part aux plus grandes entreprises très profitables grâce à des seuils d'éligibilité élevés. Elle semble bien accueillie par les gouvernements européens.

### **La nécessaire lutte contre les monopoles**

Si jamais une taxe numérique est mise en œuvre, il faudra s'assurer que les entreprises ciblées ne s'emploient pas à la contourner. En mars 2019, le cabinet de conseil Taj avait estimé que les GAFA parviendraient à répercuter 95 % de la taxe française qui leur est destinée sur les consommateurs et leurs partenaires commerciaux (comme par exemple les annonceurs). De fait, Google a annoncé en mars 2021 que des frais additionnels de 2 % seraient facturés sur les annonces publicitaires diffusées *via* Google Ads à partir du 1<sup>er</sup> mai 2021.

De telles hausses de prix pourraient mener les consommateurs à changer de fournisseurs, mais il faudrait pour cela que ces derniers ne soient pas en situation de monopole. C'est pourquoi à toute taxe GAFA devra être associée une réglementation adaptée pour réduire les monopoles des géants du numérique.

---

16. J. Stein, « Yellen Pushes Global Minimum Tax as White House Eyes New Spending Plan », *The Washington Post*, 15 mars 2021.

17. J. Politi, A. Williams et C. Giles, « US Offers New Plan in Global Corporate Tax Talks », *Financial Times*, 8 avril 2021.

En Europe, l'adoption du *Digital Markets Act* permettrait de résoudre ce second défi posé par les GAFA<sup>18</sup>. Outre-Atlantique, les élus démocrates de la Chambre des représentants se penchent également sur les abus de position dominante des GAFA<sup>19</sup>. La nomination récente de spécialistes de la lutte *antitrust* dans les équipes Biden montre que la nouvelle administration compte s'attaquer résolument au problème<sup>20</sup>.

## UN TAUX D'IMPOSITION MINIMUM SUR LES MULTINATIONALES

Le second pilier de négociation en cours à l'OCDE vise à introduire une taxe mondiale minimum sur les entreprises pour mettre fin à la course au moins-disant fiscal entre pays et à l'existence des paradis fiscaux.

Ce taux d'imposition minimum serait appliqué sur les multinationales pays par pays. Si jamais un État refuse d'appliquer cette taxe minimum, les entreprises pourraient se voir imposer des taxes complémentaires dans leur pays d'origine pour aboutir au taux minimum adopté par l'OCDE. Dans les faits, les multinationales ne pourraient donc plus bénéficier du nivellement fiscal par le bas qui est la règle actuellement<sup>21</sup>.

---

### La fin du nivellement fiscal par le bas ?

---

Janet Yellen a également fait des déclarations très positives sur ce point<sup>22</sup>. Il est vrai que ce projet avait fait l'objet d'un début de réalisation sous l'administration Trump, avec l'adoption en 2017 d'une taxe de 10,5 % sur les revenus des entreprises américaines perçus à l'étranger, la Global Intangible Low Tax Income (GILTI). Il s'agissait pour le président Trump de rapatrier aux États-Unis des sommes qu'il considérait comme indûment investies hors des États-Unis. En 2018, l'administration Trump avait ainsi forcé Apple à rapatrier une partie des fonds que l'entreprise stockait à l'étranger<sup>23</sup>. Le Made in America Tax Plan du 7 avril prévoit aujourd'hui de doubler le montant de la taxe GILTI pour le porter à 21 %.

Les Américains s'inquiètent cependant d'être les seuls à taxer leurs entreprises, d'où leur intérêt pour les discussions à l'OCDE. Toutefois, ces dernières évoquent plutôt un taux minimum effectif de 12,5 %.

---

18. C. Crichton, « *Le Digital Market Act*, un cadre européen pour la concurrence en ligne », Dalloz Actualité, 8 janvier 2021.

19. C. Kang et D. McCabe, « House Lawmakers Condemn Big Tech's 'Monopoly Power' and Urge their Breakups », *The New York Times*, 6 octobre 2020.

20. P. Boulet-Gercourt, « Qui sont les "trois mousquetaires" de la lutte antitrust nommés par Joe Biden qui font trembler les GAFA ? », *Challenges*, 10 mars 2021.

21. J. Stein, « Yellen Pushes Global Minimum Tax as White House Eyes New Spending Plan », *op. cit.*

22. A. Leparmentier, « Aux États-Unis, la secrétaire au Trésor Janet Yellen lève un préalable décisif pour une taxation des multinationales », *Le Monde*, 27 février 2021.

23. R. Waters, « Tax Havens Retain Allure for US Tech », *Financial Times*, 24 janvier 2018.

### États-Unis : l'IS aussi est concerné

Selon le *think tank* américain Tax Foundation, le taux moyen d'imposition sur les sociétés (IS) dans le monde était de plus de 40 % en 1980. En 2020, il était tombé sous la barre des 24 %<sup>24</sup>. Aux États-Unis, la réforme fiscale de Trump en décembre 2017 l'avait abaissé de 35 % à 21 %. Le ratio IS/PIB (de 3 % dans l'OCDE) y était alors passé de 2 % à 1 %<sup>25</sup>.

En parallèle aux projets d'imposition internationale minimum et de taxe numérique, le Made in America Tax Plan d'avril 2021 prévoit de faire remonter l'impôt fédéral américain sur les sociétés à 28 %.

## CONCLUSION

Les discussions en cours à l'OCDE doivent marquer un pas important dans l'exigence actuelle de justice fiscale et dans l'adaptation du système fiscal international à l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle. Elles demeurent très complexes en raison des intérêts divergents des acteurs impliqués (États vs. entreprises notamment), de la technicité des questions soulevées et des divers contextes géopolitiques à travers le monde.

Animés par un retour à des idées économiques moins libérales et par l'objectif de renflouer les caisses fédérales, sans entraver la puissance de leurs géants nationaux, les Américains voient dans ces négociations l'occasion de réparer leur image de puissance régulatrice, endommagée après quatre années de présidence Trump. Toutefois, le lobbying des entreprises et l'opposition républicaine seront des obstacles difficiles à surmonter, d'autant que l'accord trouvé à l'OCDE devra être ratifié par le Congrès. Reste à savoir si les négociateurs de l'OCDE parviendront à un accord à l'été 2021, comme ils l'ont annoncé.

---

**Laurence Nardon** est responsable du Programme Amérique du Nord de l'Ifri.

**Siméon Rust** est collaborateur du Programme Amérique du Nord de l'Ifri.

#### Comment citer cette publication :

Laurence Nardon et Siméon Rust, « De la taxe numérique à l'imposition des multinationales : la révolution fiscale de Joe Biden », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 15 avril 2021.

ISBN : 979-10-373-0344-8

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Couverture : © OCDE/Victor Tonelli, 2019.

---

24. E. Asen, « Corporate Tax Rates around the World, 2020 », Tax Foundation, 9 décembre 2020.

25. *The Made in America Tax Plan*, rapport du US Treasury, avril 2021.



27 rue de la Procession  
75740 Paris cedex 15 – France

---

[Ifri.org](http://Ifri.org)

