



# TAXER LES TECHNOLOGIES

La taxation des services numériques s'organise sur fond de menace pandémique

Rebecca Christie

**Q**uand les dirigeants de l'Union européenne (UE) ont lancé l'offensive contre la pandémie l'an dernier, ils savaient qu'il leur faudrait un budget plus important. Pour trouver des financements supplémentaires, ils se tourneront vers les entreprises de taille plus importante, les géants mondiaux du secteur technologique.

Les dirigeants de l'UE se sont entendus sur le principe d'une redevance numérique, dont les modalités détaillées devraient être présentées à la mi-2021. Cette redevance ne sera pas la première source de revenus pour alimenter le budget de lutte contre la pandémie, mais pourrait être une avancée considérable en ce qui concerne la fiscalité des entreprises en Europe. Ce projet s'ajoute aux efforts déployés de longue date pour réévaluer la façon dont les géants de la technologie paient leurs impôts et pour réfléchir à la manière dont tous les pays du monde peuvent réclamer leur juste part des revenus qu'ils contribuent à produire.

Si le projet aboutit, de nouveaux régimes d'imposition pourraient aider les pays à encaisser les recettes générées sur le territoire et apaiser la colère que suscite dans l'opinion la formidable réussite d'entreprises américaines comme Amazon, Facebook, Apple et Alphabet, la société mère de Google. Si le projet échoue, un patchwork de taxes numériques particulières pourrait déclencher des guerres

commerciales et ralentir l'innovation, sans toutefois rapporter assez pour que le jeu en vaille la chandelle.

Un élan national et régional se crée en parallèle à l'impulsion donnée par les 137 pays qui négocient sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Mais le processus mondial, qui ne concerne pas uniquement le numérique et vise à traiter un éventail plus large de questions relatives à la fiscalité des entreprises, prend du temps et a été mis de côté quand la pandémie de COVID-19 est devenue la priorité absolue. Certains pays ont donc décidé de faire cavalier seul et pris position, s'exposant à des réactions négatives. Les États-Unis ont diligenté des enquêtes commerciales visant différents pays, de la France à l'Indonésie, dont ils jugent les taxes discriminatoires à l'égard des entreprises américaines.

Le président français Emmanuel Macron a déclaré que contraindre les entreprises technologiques à payer plus d'impôts était une question de justice sociale, et la France a été en première ligne des efforts pour faire la course en tête, mais aussi pour encourager le processus lancé à l'OCDE. Les États-Unis ont riposté, affirmant que ces initiatives isolées sapient les discussions engagées au niveau mondial. Les deux pays ont reculé juste avant de déclencher une guerre commerciale, en janvier, mais les tensions restent vives, malgré les faibles montants en jeu.



« En transférant simplement quelques milliards de recettes, nous pourrions régler l'une des questions les plus litigieuses, et cela vaudrait la peine d'essayer », indique Pascal Saint-Amans, le directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE. « À défaut d'une solution multilatérale, le risque d'un recours à des mesures unilatérales est important ; or de telles mesures pourraient déclencher des sanctions ou engendrer des tensions commerciales. »

## Une question d'équité

Les précédents que créerait la modification des règles fiscales internationales, en particulier en l'absence de stratégie mondiale, ont fait réagir les entreprises. Celles-ci font valoir qu'il faudrait se doter d'un système stable et fiable plutôt que multiplier les coûts de mise en conformité et risquer d'inévitables batailles politiques. « Nous acceptons que cela puisse nous amener à payer plus d'impôts et à en payer dans différents pays en vertu du nouveau cadre », a assuré l'an dernier le patron de Facebook, Mark Zuckerberg, lors de la Conférence de Munich sur la sécurité.

L'argument défendu par l'OCDE est que la modification de la fiscalité sur les services numériques n'est pas simplement une question de recettes, mais aussi d'équité. Les débats précédents sur la taxation du commerce électronique se sont concentrés sur la manière dont le chiffre d'affaires pourrait être imposé. Mais ces modèles n'englobent pas la totalité des bénéfices réalisés par les entreprises qui proposent des services gratuits en échange d'informations.

Les entreprises qui font des bénéfices dans des pays où elles ne sont pas physiquement présentes suscitent une « frustration croissante », assure Pascal Saint-Amans, qui, pour reprendre les termes utilisés par *Politico* l'an dernier, « fait quasiment autorité » en matière de fiscalité internationale. Désormais, le défi sera de continuer à rechercher le consensus sans paralyser complètement les efforts déployés. « Nous avons un plan directeur ; nous savons où nous allons. Il nous faut maintenant une impulsion politique pour faire repartir la négociation de zéro. »

Dans le cadre de ses travaux concernant l'érosion de la base d'imposition et les transferts de bénéfices (et consistant en une série de mesures destinées à garantir que les entreprises paient leurs impôts là où elles font leurs bénéfices), l'OCDE a défini une stratégie en deux volets. L'un des deux vise à changer la façon dont les entreprises déclarent leur présence dans un pays, ce qui fait réellement une différence pour celles dont les nouveaux modèles d'affaires se fondent sur des données, et non sur des usines physiques. L'autre volet s'attaque à la question de l'imposition minimale, qui permettrait que les profits soient imposés quelque part au lieu de bénéficier d'exemptions partout, comme le prévoit le régime relatif aux revenus mondiaux générés par des actifs incorporels faiblement imposés (régime GILTI)

promulgué aux États-Unis en 2017 et fixant un plancher d'imposition pour les entreprises.

L'OCDE estime que les changements qu'elle propose, combinés au régime GILTI américain, rapporteraient un surcroît de recettes fiscales d'une centaine de milliards de dollars par an, soit environ 4 % des recettes mondiales produites par la taxation des entreprises. L'essentiel du supplément de recettes proviendrait du volet relatif à l'imposition minimale. Les propositions pour les nouveaux modèles d'affaires auraient un rendement « modeste » d'après l'OCDE, avec des bénéfices qui se déplaceraient simplement entre les pays constituant des plateformes d'investissement et d'autres pays.

Le président Joseph R. Biden, qui a pris ses fonctions en janvier, entend redéfinir la démarche américaine en matière de commerce, de technologie et de relations transatlantiques, dans le cadre plus large d'un réengagement en faveur du multilatéralisme. Il ne faut pas en conclure que les États-Unis cesseront de s'opposer aux taxes numériques déjà en place. Même si les modalités détaillées varient, une taxe de ce type est « fréquemment discriminatoire à l'égard des entreprises non résidentes et entraîne une double imposition », a indiqué la secrétaire au Trésor américain, Janet Yellen, dans ses observations au Sénat. Selon elle, l'administration au pouvoir veut s'attaquer à ces questions, sans perdre de vue que des mesures de rétorsion pourraient pénaliser les ménages américains.

## Technonationalisme

Les taxes sur l'économie numérique peuvent prendre quantité de formes. Certaines sont aussi simples que des taxes à la consommation sur les achats en ligne ou les abonnements à des services. D'autres, dont l'objectif est d'évaluer la rentabilité et de distinguer les entreprises numériques du reste de l'économie, sont plus compliquées. Une question se pose de surcroît : comment la fiscalité sur le numérique s'articule-t-elle avec les autres bras de fer transatlantiques concernant la politique technologique, et en particulier des aspects tels que la confidentialité, la concurrence et les subventions publiques ?

« Je crois vraiment qu'une certaine forme de technonationalisme est en train de voir le jour. Cela ne signifie pas pour autant que des interventions ne se justifient pas », indique Marshall Van Alstyne, qui enseigne l'économie de l'information à l'Université de Boston et, dans le cadre de ses travaux sur ce sujet, a fait bénéficier de ses conseils la Commission européenne et Facebook.

Pour Van Alstyne, les économies d'échelle justifient de réserver un traitement particulier aux plus grandes entreprises technologiques, capables de collecter des données liées à des millions d'utilisateurs, une performance hors de portée des entreprises de taille plus modeste. Alors que les



entreprises traditionnelles vendent leurs produits groupés et proposent, par exemple, des imprimantes à bon marché pour augmenter leurs ventes de papier et d'encre, les plateformes technologiques offrent des services gratuits à une partie du marché pour maximiser leurs chiffres d'affaires dans d'autres secteurs, par exemple en négociant des messageries gratuites en échange de données publicitaires agrégées, ou en distribuant des fils d'actualité sur les réseaux sociaux pour récupérer des informations sur ces réseaux. « Les plateformes sont des modèles d'affaires fondamentalement différents. Ce sont des entreprises inversées dans lesquelles l'essentiel de la valeur est créée par des utilisateurs extérieurs à l'organisation », explique-t-il.

Certains, comme J. Scott Marcus, ancien conseiller principal en technologies de la Commission fédérale des communications des États-Unis, ne partagent pas cette analyse et considèrent que les défis liés aux plateformes numériques sont les mêmes que dans certains secteurs traditionnels, mais à une plus grande échelle. Selon J. S. Marcus, le principal avantage dont disposent les entreprises technologiques est la facilité avec laquelle elles peuvent déplacer leurs actifs. « Les entreprises du numérique doivent décider où placer leurs actifs, en particulier la propriété intellectuelle. Pour cet aspect-là, elles ont davantage de latitude que les entreprises traditionnelles », indique J. S. Marcus, aujourd'hui chercheur associé chez Bruegel, un groupe de réflexion bruxellois qui compte parmi ses membres des géants du secteur technologique.

Pour le grand public, taxer l'économie numérique semble être le prolongement logique de la volonté d'obtenir la contribution des secteurs les plus à même de supporter l'effort fiscal. Oxfam International, un groupe de lutte contre la pauvreté qui étudie la fiscalité dans le cadre de son action de sensibilisation, est allé jusqu'à proposer que les États imposent les « superbénéfices » des entreprises technologiques et pharmaceutiques et de celles du secteur des biens de consommation, qui ont prospéré à la faveur de la pandémie pendant que les autres secteurs étaient en difficulté. Oxfam pense plus généralement que le secteur technologique est sous-taxé par rapport à sa puissance économique.

« La crise du coronavirus a focalisé l'attention sur la nécessité de taxer les entreprises numériques et plus largement l'économie numérique », déclare Chiara Putaturo, conseillère d'Oxfam pour les inégalités et la politique fiscale dans l'UE. « Nous avons vu les bénéfices des entreprises numériques augmenter cette année, tandis que d'autres ont fait une croix sur la majorité des leurs à cause de la crise. »

### Rechercher le consensus

L'UE a indiqué vouloir commencer par un nombre plus restreint de grandes entreprises plutôt que traiter d'un coup le

cas des milliers d'entreprises en contact direct avec la clientèle, comme l'avait évoqué l'OCDE. Certaines entreprises américaines se retrouvent ainsi dans la ligne de mire. Aux termes d'une proposition de 2018 qui pourrait constituer le socle du projet de taxe numérique de cette année, la Commission européenne a fixé des seuils élevés, de sorte que la taxe envisagée ne concernerait que les entreprises d'une certaine envergure, par exemple celles qui ont plus de 100 000 utilisateurs dans un État membre de l'UE ou déclarent un chiffre d'affaires national supérieur à 7 millions d'euros. Mais l'Union européenne a voulu que ses propositions de taxe soient distinctes d'autres réglementations relatives au secteur technologique. Les propositions de taxe numérique s'appliquent à toutes les entreprises répondant aux critères, pas seulement aux entreprises outre-Atlantique.

« Nous devons rédiger un texte qui rapportera des recettes stables et suffisantes, sans risquer d'attiser les tensions commerciales », explique Benjamin Angel, directeur de la fiscalité directe, de la coordination fiscale et de l'analyse économique à la Commission européenne.

Les dirigeants se sont peut-être entendus sur une « taxe numérique » appelée à devenir un flux de recettes spécifique pour le budget de l'UE, mais rien ne garantit que les États membres veuillent que cette nouvelle « ressource propre » ressemble aux projets précédents. De surcroît, les taxes proposées par l'UE doivent être approuvées à l'unanimité des États membres. Certaines mesures fiscales ont pu l'être, mais le projet européen d'une base d'imposition commune assise sur les revenus consolidés des entreprises se heurte à cet obstacle depuis des années.

L'UE devra donc trouver un équilibre entre les pays qui veulent aller de l'avant et ceux qui sont réticents à alourdir la fiscalité sur les entreprises en l'absence de consensus mondial. Pour l'Irlande, qui s'est fait une priorité d'attirer des entreprises technologiques américaines, l'autre priorité est d'empêcher l'UE d'aller plus vite que l'initiative de normalisation mondiale. « Tout résultat à visée internationale doit trouver le bon équilibre et être acceptable par tous les pays, petits ou grands, développés ou en développement », a déclaré le ministre irlandais des Finances, Paschal Donohoe, en janvier dernier. Si l'on change les règles du jeu, il pourrait être difficile pour les entreprises de se conformer aux prescriptions et pour les petits pays d'aligner leurs politiques sur les normes mondiales.

Les propositions de l'UE, comme bon nombre de taxes sur les services numériques introduites dans le monde, sont fondées sur le chiffre d'affaires et autres évaluations relatives à l'ensemble des activités d'une entreprise, plutôt que sur des ventes ou des revenus en particulier. C'est un problème, car l'impôt sur le chiffre d'affaires est généralement inefficace et devrait être réservé à des circonstances



très spécifiques, assure Alexander Klemm, chef adjoint de la division de la politique fiscale au FMI et corédacteur du nouvel ouvrage du FMI intitulé *Corporate Income Taxes under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed*. En général, selon lui, mieux vaut créer un régime fiscal qui définit des concepts communs comme les bénéficiaires et qui les taxe à peu près de la même façon dans tous les secteurs de l'économie. Distinguer certains secteurs est souvent contraire à ces principes, bien qu'utile parfois, à titre provisoire.

L'UE doit ratisser large pour honorer intégralement les promesses contenues dans son tout dernier budget septennal. Le bloc doit donc introduire une proposition de taxe numérique d'ici à la mi-2021 pour respecter ses engagements actuels, même s'il veut structurer ses règles pour qu'elles soient compatibles avec les directives mondiales au cas où un accord serait signé.

« Vous ne prélevez pas une taxe parce que vous avez besoin de liquidités quelque part, dit Alexander Klemm. Vous réfléchissez à la meilleure façon de trouver de l'argent, en créant le moins d'effets de distorsion possible et en réduisant

au maximum les coûts de recouvrement. Vous ne faites pas une bonne politique fiscale en collant une taxe à un secteur ou à un autre juste pour résoudre un problème de liquidités particulier. »

Le débat mondial sur les raisons et la façon de taxer les entreprises numériques montre l'évolution incroyablement rapide des mentalités concernant la taxation des entreprises depuis quelques années, assure Michael Keen, directeur adjoint du département des finances publiques au FMI : « Après des décennies où il ne s'est pas passé grand-chose en matière de fiscalité internationale, tout semble désormais possible. » **FD**

**REBECCA CHRISTIE** est une autrice indépendante et une chercheuse en sciences politiques installée à Bruxelles, où elle travaille également comme chercheuse invitée de Bruegel, un centre de réflexion sur les services financiers.

#### Bibliographie :

De Mooij, Ruud, Alexander Klemm, and Victoria Perry, eds. 2021. *Corporate Income Taxes under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed*. Washington, DC: International Monetary Fund.

# Bibliothèque en ligne du FMI

L'économie mondiale à portée de vos doigts

**eLibrary.IMF.org**

Bientôt... une nouvelle présentation