

La taxe GAFA, reflet de la difficulté de la question fiscale à l'ère du numérique



La taxe GAFA est critiquable a reconnu Bruno Le Maire, mais c'est la "seule disponible". C'est avec ces mots que le Ministre des Finances signe le bilan politique de cette mesure.

L'économie numérique fait surgir de nouvelles difficultés portant sur la base fiscale

Au cœur de cet impôt, des disparités fiscales entre les différents états membres de l'union européenne faisant apparaître les nouveaux enjeux soulevés par la numérisation de l'économie¹ avec notamment la répartition entre les pays du droit d'imposer des revenus provenant d'activités transfrontalières à l'ère du numérique. En effet, la société Google France a déclaré 325 millions de chiffre d'affaires l'an dernier, et son montant d'impôt était de 14 millions d'euros. Cependant, le syndicat des régies internet estime que les recettes publicitaires à elles seules généreraient plus de 2 milliards d'euros de chiffre d'affaire en France.

Les géants du numérique optimisent ainsi les accords bilatéraux entre états et les systèmes fiscaux nationaux. Contrairement aux grands groupes industriels, les actifs des sociétés numériques sont majoritairement immatériels. Ils sont donc plus libres de choisir la localisation de leurs employés et de leurs bureaux. Les taux d'imposition sur les sociétés étant très variables à travers l'Union européenne, ils localisent leur siège social et

enregistrent la majorité de leurs bénéfices dans les états qui les arrangent, via des échanges dématérialisés et/ou virtuelles entre leurs différentes filiales. C'est pourquoi, Google héberge la majorité de ses revenus en Irlande et Amazon au Luxembourg. Le montant d'impôt récolté par les états devient complètement décorrélié du nombre d'utilisateurs (clients) par pays.

La difficulté des États membres à se mettre d'accord sur plusieurs sujets met à mal la directive européenne

Afin d'endiguer ce phénomène, la Commission européenne a émis l'idée d'une taxe GAFA qui ne porterait pas seulement sur Google, Apple, Facebook, Amazon mais sur l'intégralité des multinationales de l'économie digitale. L'axiome fiscal qui consiste à imposer uniquement les bénéfices a été chamboulé. Les réflexions se sont portées autour de la taxation du nombre d'utilisateurs. En effet, le principe posé est que ce sont les utilisateurs qui créent la valeur du service, par conséquent le chiffre d'affaire peut être mesuré à l'échelle de l'État. Ainsi le chiffre d'affaires a été identifié comme le bon indicateur à imposer. L'exécutif européen a proposé début 2018 de taxer à 3% le chiffre d'affaires provenant de :

- La vente de données personnelles,
- La vente d'espaces publicitaires en ligne ciblant les utilisateurs selon les données qu'ils ont fournies,

- Les services qui permettent les interactions entre utilisateurs (services).

Seules les entreprises ayant un chiffre d'affaires mondial annuel supérieur à 750 millions d'euros, dont 50 millions imposables dans l'Union européenne seraient concernées.

La difficulté des États membres à se mettre d'accord doit conduire à une réflexion sur les règles de vote en matière fiscale.

Au regard des contraintes de vote dans l'Union européenne, avec l'unanimité des membres du Conseil européen requise pour les dispositions d'ordre fiscal, l'Europe a échoué à mettre en place une taxe commune à tous les états membres. En effet, l'Allemagne a peur des répercussions économiques des Etats-Unis sur leurs exportations, et les états qui bénéficient du système actuel demandent des compensations. Sur le premier point, l'administration américaine profite pleinement des divisions entre les États membres pour faire pression sur les capitales européennes tandis que sur le second le manque d'harmonisation fiscale au sein de l'Union conduit à la mise en place d'un système entre gagnant (Irlande, Luxembourg) et beaucoup de perdant. Sur le second point, les États membres européens sont à la fois concurrent pour attirer dans leur pays les sièges des sociétés par une baisse importante de leur fiscalité, et solidaire pour s'accorder avec d'éviter un nivellement vers le bas

infini. Le périmètre de cette taxe est donc toujours en négociation au sein de la Commission européenne et entre les États membres au Conseil européen. En fin d'année dernière, les négociations entre Berlin et Paris ont conduit à un accord portant sur le périmètre de la taxe et l'entrée en vigueur.

D'abord sur le périmètre de la taxe. Celle-ci s'appliquera toujours, comme prévu, sur le chiffre d'affaires, avec un taux de 3%. Mais, nouveauté, elle sera limitée à la seule activité de la publicité en ligne (et non pas les « places de marché » ou le transfert de données sur les usagers). Ensuite, sur la date d'entrée en vigueur : celle-ci n'interviendra que le 1er janvier 2021. Si jamais une solution internationale (à laquelle travaille l'OCDE) est adoptée avant cette date, elle remplacera la taxe européenne. La taxe sur la publicité fait sens dans la mesure où c'est l'activité la plus profitable des géants du numérique. À eux seuls, Google et Facebook se partageraient 75% du marché français de la publicité en ligne.

Seulement un accord sur le projet de directive au niveau européen a été exclu par Bruno Le Maire, le jeudi 28 février dernier à cause des divergences européennes. Ce qui interroge à l'avenir sur la viabilité des règles de votes au sein de l'Union européenne avec notamment l'exigence d'unanimité en matière fiscale, avec des petits États profitant largement des avantages du marché unique mais en conduisant tous les autres États membres à se confronter par une baisse successive de leur imposition au détriment du financement des services publics, du manque d'investissement et du défi du vieillissement de la population qui nécessite ainsi un financement accru des dépenses sociales notamment de santé et de retraites. Ces deux derniers points concernent principalement les pays européens et notamment la France puisque la France est le cinquième pays de l'OCDE pour sa part des dépenses de santé par rapport au PIB (8,70% contre une moyenne de 6,50) et le troisième concernant ses dépenses de retraite par rapport au PIB (13,90% contre une moyenne de 7,50%)

Le contexte de crise sociale dans l'ensemble des pays européens avec à la fois une contestation accrue des partis de gouvernement classique conjuguée à la montée des mouvements populistes et le rejet progressif de la construction européenne actuelle appelle à une réflexion sur les règles budgétaires européennes. L'élargissement continu de l'Union européenne rend impossible

l'application du principe d'unanimité en matière fiscale provenant du Compromis du Luxembourg négocié par le général de Gaulle lors de la politique de chaise vide. En effet, lors de la négociation de cet accord, il n'y avait que les 6 pays fondateurs (France, Allemagne, Italie, Benelux), et non 28 États membres comme aujourd'hui. Cette situation doit conduire à mettre en place une majorité qualifiée (en prenant une proportion de pays représentant une proportion des citoyens européens) en matière fiscale.

Possibilité d'un accord au niveau mondial

L'échec au niveau européen laisse malgré tout une autre possibilité de parvenir un accord au niveau mondial. En effet, l'idée est de trouver un consensus au niveau européen pour négocier ensuite un accord mondial sur le sujet au sein de l'OCDE. Près de 23 pays sur 27 serait prêt à soutenir la position française dans le cadre d'un accord mondial.

Par l'intermédiaire de son secrétaire au Trésor, Steven Mnuchin, les Etats-Unis se sont déclarés favorables à un accord en 2019 dans le cadre de l'OCDE, tout comme 127 pays (représentant 90% de l'économie mondiale) avec un accord de principe en date du 29 janvier. Les signataires de l'accord s'engagent à réformer les règles fiscales actuelles pour en supprimer les failles et les angles morts, particulièrement bénéfiques au secteur du numérique.

L'objectif de ce texte est d'aboutir à une juste taxation de ces mastodontes du Web, dans les pays où ils réalisent leurs activités et leurs bénéfices mais où ils ne paient pas ou très peu d'impôts, faute d'y détenir leur siège ou de grosses implantations. Si l'optimisation ou l'évasion fiscale sont largement pratiquées, les entreprises du numérique arrivent à mieux délocaliser leurs profits dans les paradis fiscaux ou les optimiser dans des zones économiques comme l'Union européenne avec l'illustration de l'Irlande pour Google.

Les signataires de l'accord souhaitent élaborer de nouveaux critères objectifs, pour étendre le lieu du siège social au recensement des consommateurs de ces groupes et leur localisation. Leurs profits pourraient alors être captés de manière rationnelle et équitable, dans tous les pays de marchés de ces géants.

Le texte présenté engage aussi les 127 signataires à étudier une série de mesures concrètes, des pistes de travail organisées autour de deux piliers : la réallocation des droits à imposer et la mise en place d'un système d'imposition minimum ciblant les entreprises réalisant des profits à l'étranger, dans les pays notamment avec une faible fiscalité.

La réallocation des droits à imposer, vise principalement à adapter la fiscalité internationale à la nouvelle donne numérique. Ce principe permettrait de décider quel pays peut taxer quoi et selon quelles règles. Aujourd'hui le droit

de taxer va au pays dans lequel se trouvent le siège social d'une entreprise en vertu du principe d'établissement ou bien ses droits de propriété intellectuelle. Si ce principe venait à être mis en place, le droit à taxer pourrait être partagé entre le pays du siège social et le ou les pays dans lesquels se trouvent les consommateurs (ou utilisateurs) de cette entreprise. Ce principe permettrait ainsi théoriquement de limiter les stratégies de transferts des profits notamment réalisés par des entreprises comme Google en Irlande pour réduire sa fiscalité.

Le système d'imposition minimum vise à cibler les entreprises réalisant des profits à l'étranger dans des pays possédant une faible fiscalité, afin d'ouvrir la possibilité à un État de récupérer la différence entre l'impôt acquitté à l'étranger et l'impôt qui aurait été payé sur son territoire.

Ces avancées révolutionneraient le cadre fiscal actuel et doivent être encouragé par la France au sein des institutions notamment l'OCDE, afin de mieux prendre en compte la numérisation de l'économie. Toutefois en l'absence d'accord au niveau européen ou mondial, la France a décidé de mettre en place une taxe GAFA au niveau national.

Mise en place de la taxe GAFA au niveau national

L'absence d'accord au niveau européen et la pression de l'opinion publique dans un souci de justice fiscale, ont encouragé certains états à avancer unilatéralement. L'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni ont créé leur propre taxe GAFA. La France souhaite rejoindre ce trio en créant sa taxe. Elle portera sur les revenus générés par la publicité en ligne, et par la vente de données personnelles à des fins publicitaires. Elle se limitera aux entreprises ayant un chiffre d'affaires mondial annuel supérieur à 750 millions d'euros, dont 25 millions imposables en France avec un barème unique sur le chiffre d'affaires à 3% après avoir hésité sur un barème progressif compris entre 3 et 5% (pour éviter l'obstacle juridique). La mise en place de ce nouvel impôt soulève de nombreuses questions : le rendement, l'efficacité en matière de justice fiscale, l'efficacité de la taxe d'un point de vue économique, l'émergence d'entreprises intermédiaires ou de champions européens, et sur sa collecte.

Tout d'abord, le rendement de l'impôt pose soulève la question de sa pertinence. En effet, une seule société française serait potentiellement concernée par la mesure : Criteo. Afin de ne pas pénaliser les entreprises qui payent leurs impôts en France, la taxe Gafa sera déductible de leur base d'imposition sur les bénéfices. De plus, le

gouvernement français estime que les recettes devraient attendre 400 millions d'euros en 2019, et 650 millions d'euros en 2022, soit un peu moins de la moitié des recettes de l'IFI. Ces chiffres sont par ailleurs remis en question par de nombreux experts.

Ensuite, si cet impôt porte principalement des raisons de justice fiscale entre les entreprises, il ne parvient pas à résoudre le gap de différence entre le taux moyen des géants du numérique et celui des autres entreprises. En effet, grâce aux techniques d'optimisation fiscale, les géants du numériques possèdent un taux moyen d'imposition d'environ 9,5% contre 23,2% pour le reste des entreprises dans l'Union européenne. Le Ministre de l'Économie, Bruno Le Maire a d'ores et déjà affirmé que cette taxe ne parviendrait pas à combler le gap entre ces deux traitements de faveurs.

Sur l'efficacité de la taxe GAFA d'un point de vue économique, la situation de monopole de certains acteurs comme Google et Facebook pourrait avoir des conséquences, avec une répercussion des taxes sur le consommateur avec notamment la publicité.

En effet, même si l'utilisateur ne paie pas de taxe en ouvrant une publicité, différentes études ont démontré que le coût du produit est dépendant (notamment à la hausse) du coût de marketing notamment de publicité. Si cet effet est indirect, il est nécessaire d'approfondir l'analyse du coût pour le consommateur, et un rapport de la part de la Cour des comptes ou de Bercy serait bienvenue pour éclairer les avantages de cette taxe.

Sur l'émergence de champions français et européens et plus généralement d'entreprises de taille intermédiaire : certaines sociétés en phase d'hyper croissance ne réalisant aucun profit se verront pénalisées alors que leur marge est réinvestie au sein de l'entreprise. Elles seront ainsi défavorisées vis-à-vis des géants numériques existants. Il serait ainsi préférable, de cibler la marge brute plutôt que le chiffre d'affaires pour mieux prendre en compte les différents modèles économiques des entreprises numériques. Par exemple, Google possède toute la chaîne de traitement de la donnée (la marge brute est quasi égale au chiffre d'affaires contrairement à Criteo qui paye des fournisseurs de données (la marge brute est nettement inférieure au chiffre d'affaires)).

Sur la collecte de l'impôt, l'assiette fiscale sur laquelle se base cet impôt est en plus très difficile à contrôler. En effet, l'Etat va devoir analyser de nombreuses données personnelles. L'Association des Services Internet Communautaires a

d'ailleurs prévu de saisir la CNIL dans ce sens.

La mise en place de la taxe GAFA est un impératif d'un point de vue de la justice fiscale, elle est toutefois davantage une mesure politique plutôt qu'une révolution fiscale en se concentrant sur les maux de l'optimisation fiscale notamment dans un système aussi intégré que celui de l'Union européenne. En effet, l'échec d'une harmonisation européenne soulève une fois de plus la difficulté de réformer l'Union européenne face aux nouveaux défis, alors que la mise en place d'une taxe au niveau européen aurait pu démontrer la pertinence de cet échelon. La taxe au niveau mondial a fait des progrès significatifs sur les objectifs à accomplir, même si sa mise en place nécessite un soutien politique que pourrait offrir la France au regard de sa position dans le monde avec notamment sa présidence au G7 depuis janvier dernier.

**Note rédigée par William Thay,
Président du Millénaire et Clément
Perrin, Ingénieur financier et
contributeur du Millénaire**

Sources générales :

- Rapport de l'OCDE : Relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/note-politique-cadre-inclusif-BEPS-defis-fiscaux-soulevés-par-numerisation-economie.pdf>



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques et travaillant à la refondation de la droite. Il est composé d'une trentaine de contributeurs de divers horizons —cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises— et chacun expert dans son domaine.

Bureau du Millénaire :

Président : **William Thay**

Vice-Président : Gilles Bösiger

Secrétaire général : Florian-Gérard-Mercier

Secrétaire général adjoint : Pierre-Henri Picard

Secrétaire général adjoint : Jean-Baptiste Gardes

Directeur de la Communication : Alexis Findykian

Contact :

William Thay : william.thay@lemillenaire.org

Florian Gérard-Mercier : florian.gerard-mercier@lemillenaire.org

Alexis Findykian : alexis.findykian@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>

https://twitter.com/Le_Millenaire

<https://www.facebook.com/Millenaire/>

Mentions légales :

L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.

