

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Daniel GUTMANN, professeur de droit fiscal à l'Université Paris I, avocat associé au cabinet CMS Francis Lefebvre, sur l'imposition minimale des entreprises (pilier 2 de l'OCDE).....2
- Présence en réunion20

Mercredi
25 mars 2026
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 073

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de
M. Éric Coquerel,
Président



La commission auditionne M. Daniel Gutmann, professeur de droit fiscal à l'Université Paris I, avocat associé au cabinet CMS Francis Lefebvre, sur l'imposition minimale des entreprises (pilier 2 de l'OCDE)

M. le président Éric Coquerel. Mes chers collègues, nous auditionnons ce matin le professeur Daniel Gutmann, afin d'évoquer l'imposition minimale des grandes entreprises, qui a été mise en place dans le cadre de l'application de l'accord de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la taxation des entreprises multinationales, dite « pilier 2 ».

Il s'agit de la première d'une série de trois auditions sur cette question, afin de nous permettre d'appréhender au mieux, sous différents angles, ce régime fiscal. Même si ce régime s'est traduit par l'introduction de dispositions et de droits positifs dès la loi de finances pour 2024, la montée en puissance du régime a été progressive. L'imposition minimale s'est appliquée aux exercices ouverts à compter du 31 décembre 2023, à l'exception de la règle des bénéficiaires insuffisamment imposés, qui ne s'est appliquée qu'aux exercices ouverts à compter du 31 décembre 2024.

Par conséquent, 2025 n'a été que le premier exercice d'application pleine et entière de ce régime d'imposition. Plus encore, ce n'est que dans un délai de dix-huit mois à compter du premier exercice au cours duquel le groupe entre pour la première fois dans ce champ d'application de cette imposition qu'une déclaration et une liquidation de l'impôt doivent être effectuées.

Nous avons conscience que bien des analyses ne peuvent pas encore être conduites sur le sujet. Pour autant, il a semblé utile au bureau de notre commission que puissent être recueillies les analyses d'experts sur cette question fiscale d'importance. Monsieur le professeur, vous êtes le premier de ces experts à vous exprimer.

M. Daniel Gutmann, professeur de droit fiscal à l'université Paris I. Je suis très honoré d'être invité à m'exprimer devant vous aujourd'hui. Le sujet dont nous parlons, le pilier 2, est à la fois passionnant et redoutablement complexe, dans la mesure où il concerne un mécanisme d'imposition minimale applicable aux entreprises multinationales.

Je débiterai mon intervention par une présentation générale du dispositif, avant d'en venir à des éléments d'appréciation sur son fonctionnement concret et sur les difficultés qu'il peut soulever.

Les règles du pilier 2 sont nombreuses. Entre 2020 et 2021 s'est engagée, au niveau et des États membres de l'OCDE – puis au-delà, dans le Cadre inclusif OCDE/G20 – une vaste réforme de la fiscalité internationale reposant sur deux piliers. Le premier pilier vise à rapprocher l'imposition des sociétés des États de marchés, c'est-à-dire des États où se trouvent les consommateurs, notamment de services.

Le second pilier, celui qui nous occupe, institue un mécanisme d'imposition minimale des entreprises multinationales. Au sein du pilier, le cœur du dispositif tient aux règles *global anti-base erosion rules* (GloBE), des règles destinées à lutter de manière globale contre le déplacement d'assiette fiscale, quand des bénéficiaires sont transférés vers des pays à fiscalité plus faible.

Pourquoi ces 140 États se sont-ils saisis d'une imposition minimale ? Nous avons atteint une forme d'épuisement des méthodes antérieures. Une convention multilatérale, conclue en 2017, avait permis de modifier en masse des conventions bilatérales ; la France l'avait ratifiée en 2018. Elle poursuivait un objectif respectable, mais sa logique était celle de corrections ponctuelles. Le pilier 2 procède autrement : il affirme que, quelles que soient les raisons de la sous-imposition d'un groupe dans un État, cette sous-imposition doit conduire au paiement d'un impôt complémentaire, afin d'atteindre un niveau d'imposition jugé suffisant, dans cet État.

Cette initiative a initialement bénéficié d'un appui déterminant des États-Unis. Lors du premier mandat de l'actuel président américain, le taux de l'impôt sur les sociétés a été réduit très brutalement, passant de 35 % à 21 %. Une telle baisse rendait nécessaire la recherche de recettes de compensation. C'est dans ce contexte qu'a été mis en place un mécanisme américain, connu sous le nom de *global intangible low-taxed income* (GILTI), désormais *net CFC-tested income* (NCTI). Son objectif consistait à faire en sorte que les multinationales américaines acquittent un impôt minimal au niveau mondial sur leurs implantations à l'étranger. Je reviendrai sur ce point, car la différence entre le mécanisme américain et le pilier 2 est majeure, tant sur le plan pratique que juridique.

Cette idée américaine a essaimé. La France et l'Allemagne se sont par exemple rapidement convaincues de l'intérêt d'un dispositif d'imposition minimale. L'OCDE a progressivement structuré le sujet et, en 2021, elle a publié des règles modèles invitant les États à les reprendre dans leur droit interne. Ces règles modèles n'avaient pas de force contraignante. L'Union européenne a alors estimé qu'il fallait transformer ce « droit mou » en normes obligatoires. C'est ainsi qu'est née la directive européenne sur l'imposition minimale des multinationales, adoptée le 15 décembre 2022. Depuis, nous disposons d'un cadre européen, complété par plusieurs lois de transposition.

Ensuite, après avoir publié ses règles modèles, l'OCDE a continué à affiner la matière au moyen de commentaires. Ces commentaires se présentent comme de simples éclaircissements, mais, dans les faits, ils modifient parfois substantiellement la portée des règles. La France a fait le choix, compréhensible sur un plan politique et technique, de s'aligner sur le consensus international tel qu'il est reflété par ces commentaires. Cela entraîne, année après année depuis 2023, des ajustements de notre droit interne afin de rester au plus près du consensus du Cadre inclusif.

Le premier exercice concerné est l'exercice 2024. Pour l'instant, aucun impôt n'a encore été effectivement acquitté au titre du pilier 2, dans la mesure où les groupes disposent de dix-huit mois pour déposer leur première déclaration. Concrètement, les groupes français devraient déclarer l'impôt minimal au plus tard fin juin 2026.

J'en viens à la philosophie générale du dispositif, qui est d'une simplicité trompeuse au regard de la complexité technique. Le principe est le suivant : lorsqu'un groupe multinational, dont le chiffre d'affaires consolidé dépasse 750 millions d'euros, est implanté, par succursale ou filiale, dans des États où le taux effectif d'imposition est inférieur à 15 %, un impôt complémentaire doit être acquitté pour porter ce taux effectif à 15 %. En d'autres termes, il s'agit d'une contribution différentielle. Le taux de 15 % a donné lieu à d'intenses négociations, mais a été finalement retenu par les États du Cadre inclusif.

Pour rendre le dispositif intelligible, je préfère partir d'exemples, et procéder par complexité croissante. Je précise, à titre liminaire, que je suis juriste et non économiste. En

conséquence, je ne suis pas en mesure de vous fournir une prévision de rendement budgétaire. Je peux seulement indiquer que l'architecture du pilier 2 implique que certaines recettes potentielles ne sont pas captées par l'État, parce que le système a été conçu pour inciter les États à faible fiscalité à prélever eux-mêmes l'impôt complémentaire.

Imaginez un groupe français, avec une entité mère ultime située en France, qui ne détient qu'une filiale dans un État à faible fiscalité. La filiale réalise un bénéfice de 100 et acquitte un impôt local de 10 ; son taux effectif d'imposition est donc de 10 %, inférieur à 15 %. Un impôt complémentaire de 5 % doit alors être acquitté. La difficulté surgit dès que l'on veut calculer le taux effectif d'imposition. En effet, il ne s'agit pas d'une simple division entre l'impôt sur les sociétés et un bénéfice fiscal. Le calcul repose sur des impôts « couverts », qui peuvent inclure plusieurs prélèvements selon les États, et sur un résultat issu des normes comptables de consolidation, retraité selon des règles complexes. Pour parvenir à un taux effectif, il faut posséder une technicité élevée, à la croisée du droit fiscal et de la comptabilité consolidée.

À l'origine, il avait été imaginé que l'impôt complémentaire serait payé dans l'État de la société mère. Mais l'architecture finale a été modifiée : les États à faible fiscalité se sont vu reconnaître un droit prioritaire sur cette manne fiscale. Concrètement, si l'État où se trouve la filiale instaure un impôt national complémentaire (INC) conforme au pilier 2, cet État prélève l'impôt additionnel. Si, au contraire, l'État souhaite rester un paradis fiscal et refuse de prélever, il en a la liberté, mais l'impôt complémentaire sera alors collecté par l'État de la société mère. Le message adressé aux États à fiscalité faible est subtil : leur souveraineté fiscale n'est pas formellement contrainte, mais ils sont incités à prélever eux-mêmes un impôt qui, à défaut, sera perçu ailleurs. C'est la raison pour laquelle de nombreux États ont adopté un impôt national complémentaire depuis 2022.

Si les États à faible fiscalité prélèvent eux-mêmes l'impôt complémentaire, l'État de la société mère, la France dans mon exemple, n'en retire pas nécessairement des recettes considérables. Les groupes de sociétés commencent d'ailleurs à le constater dans leurs simulations : d'une part, certaines implantations sont déjà au-dessus du seuil de 15 % ; d'autre part, lorsque des implantations sont en dessous, l'impôt complémentaire est souvent prélevé localement. Il ne faut donc pas attendre du pilier 2 un impôt de rendement au profit de la France. On peut même soutenir que moins la France perçoit de recettes, plus le système fonctionne, puisque le but consiste à réduire l'avantage comparatif des paradis fiscaux. Une représentante de la Commission européenne résume la question en le qualifiant « d'impôt comportemental ».

Ensuite, le calcul du taux effectif se réalise pays par pays, et non entité par entité. Supposez que la société mère française dispose de deux filiales dans un même État étranger. Dans ce pays, la première filiale paie un impôt ordinaire au taux de 20 % sur un bénéfice de 100, soit 20. Mais imaginons que la seconde filiale, implantée en zone franche ou bénéficiant d'un régime de faveur, réalise un bénéfice de 100 et ne paie aucun impôt. Le pilier 2 impose d'agrèger les impôts et les bénéfices au niveau du pays. Dans le cas présent, on totalise 200 de bénéfices pour 20 d'impôts, soit un taux effectif de 10 % pour le pays. Il en résulte un impôt complémentaire de 5 % sur les bénéfices enregistrés dans le pays.

Reste à savoir qui paie : l'OCDE laisse une marge aux États. Certains privilégient une logique « pollueur-payeur », où la filiale sous-imposée supporte l'essentiel de la charge ; d'autres répartissent la charge au *pro rata* des bénéfices de chaque entité. La France avait d'abord envisagé une répartition, puis a privilégié une approche de type « pollueur-payeur » lors d'une loi de transposition ultérieure.

Par ailleurs, la logique reste la même si la société mère possède des filiales dans deux pays différents. Si une filiale est implantée dans un pays où le taux effectif est, par exemple, de 30 %, aucune conséquence n'interviendra pour ce pays au titre du pilier 2. Si une autre filiale est située dans un pays où le taux effectif est de 0 %, un impôt complémentaire sera dû pour cette juridiction. La caractéristique centrale est que l'on ne compense pas une sous-imposition dans un pays par une surimposition dans un autre : l'analyse est menée juridiction par juridiction.

C'est ici que la comparaison avec le système américain devient cruciale. Les États-Unis, avec leur mécanisme NCTI, raisonnent quant à eux en termes de sous-imposition mondiale. Imaginez une société mère américaine avec une filiale dans un pays à 30 % et une filiale dans un pays à 0 %. Le pilier 2, parce qu'il raisonne pays par pays, imposerait un impôt complémentaire sur la filiale à 0 %, afin de porter l'imposition à 15 %. Les États-Unis, eux, effectueraient la moyenne des deux taux d'imposition (30 %) puis les diviseraient par deux, pour aboutir à un taux de 15 %. Ils concluraient donc qu'il n'y a pas de sous-imposition au niveau mondial et ne prélèveraient pas d'impôt complémentaire. Nous sommes donc face à une divergence de philosophie fondamentale.

J'en viens au cas des groupes dont la société mère ultime est située dans un État qui ne respecte pas les règles du pilier 2. Il peut s'agir des États-Unis, mais aussi d'autres grandes économies, comme la Chine ou l'Inde. Supposons qu'une entité mère ultime hors zone pilier 2 possède une filiale en France, imposée au taux français, et une autre filiale dans un pays sans taux d'imposition. Si ce dernier ne prévoit pas d'impôt national complémentaire, et si l'État de la société mère ultime n'applique pas le pilier 2, la logique initiale – taxation au niveau de la mère – ne fonctionne pas.

Le dispositif a donc prévu un filet de sécurité, qui repose sur une logique familiale. Si, au sein de la famille, un « mauvais enfant » ne paye pas l'impôt et si la mère n'est pas en mesure de le faire parce que la loi ne l'oblige pas, les entités sœurs situées dans des États appliquant le pilier 2 s'acquitteront de l'impôt complémentaire de 15 %, en plus de leur imposition nationale habituelle. Il s'agit là de la règle relative aux bénéficiaires insuffisamment imposés, souvent désignée comme la règle *undertaxed profit rule* (UTPR). Dans mon exemple, la filiale française, pourtant déjà imposée normalement en France, se verrait en sus imputer une fraction de l'impôt complémentaire dû du fait de la sous-imposition de l'entité sœur.

Ce mécanisme a suscité de vives contestations. Une question de conformité au droit de l'Union a été portée devant la Cour de justice, à l'initiative de la Belgique, après que la cour constitutionnelle belge s'est interrogée sur le fait de faire supporter à une entité la charge fiscale de bénéficiaires qui ne sont pas les siens, ce qui peut conduire à des surcharges. Les Américains, quant à eux, y ont vu une attaque contre leurs groupes. Ils ont considéré que l'UTPR, appliquée à des groupes dont la société mère ultime est américaine, revenait à faire payer davantage d'impôt en Europe, notamment en France, sur des bénéficiaires localisés ailleurs. Cela a nourri des annonces de mesures de rétorsion de la part de l'administration Trump et a conduit, en juin 2025, à un accord politique au sein du G7 visant à organiser une forme de coexistence entre le pilier 2 et les règles américaines. En janvier 2026, l'OCDE a publié un document décrivant les conséquences techniques de cet accord politique.

Dans ce cadre, si nous intégrons pleinement cet accord dans notre droit, nous limiterons l'application de l'UTPR à l'encontre des groupes américains répondant à certains critères. Par exemple, dans des situations où une société européenne, détenue par une société mère américaine, aurait une sœur sous-imposée, la société européenne pourrait ne pas être

redevable de l'impôt complémentaire au titre de l'UTPR, dans la mesure où l'accord vise à atténuer l'impact sur les groupes américains. La Commission européenne a estimé que cette orientation pouvait être conciliée avec la directive.

Prenons également l'hypothèse d'un groupe dont l'entité mère ultime est située en dehors de la zone pilier 2 et qui aurait une holding en Europe, laquelle détiendrait elle-même deux filiales dont l'une est sous-imposée. En application des règles GloBE ordinaires, cette holding devrait payer l'impôt complémentaire qui résulte de la sous-imposition de cette filiale. Mais pour satisfaire la demande américaine, cette holding ne sera pas assujettie à un impôt complémentaire, parce qu'elle est détenue par un groupe qui satisfait les critères posés dans le cadre de l'accord de juxtaposition avec les États-Unis.

Dans la situation inverse – celle d'un groupe français ayant une holding aux États-Unis, laquelle détient elle-même deux filiales dont l'une est sous-imposée – les États-Unis ne nous ont pas consenti le même avantage. De fait, les bénéficiaires sous-imposés seront imposés deux fois, vraisemblablement : une fois aux États-Unis, par l'effet des règles internes, et une fois en France, par l'effet des règles du pilier 2.

Ce que je viens de vous exposer n'est, en réalité, qu'une version extrêmement simplifiée : je dis souvent à mes étudiants que le pilier 2 constitue, pour les fiscalistes, un choc comparable à celui qu'a représenté le code civil de 1804 pour ceux qui ont vu surgir, à l'époque, un corpus entièrement nouveau, comportant des milliers d'articles à apprendre, à comprendre et à articuler entre eux. La comparaison a toutefois ses limites : le code civil, lui, était bien rédigé. Or en l'espèce, la complexité technique du pilier 2 est excessive, y compris pour des praticiens très chevronnés.

Je me permets ensuite une remarque, qui vous concerne directement. Ces règles ont été élaborées à l'OCDE, sous le contrôle technique et politique du Cadre inclusif. Or, dans un tel contexte, il devient extrêmement difficile pour la représentation nationale, de comprendre réellement le contenu précis des normes adoptées.

Du point de vue des groupes concernés, cette complexité engendre un coût de mise en conformité immédiat et massif. On peut estimer qu'il fait partie du jeu, et je ne tranche pas ici ce débat. Mais il existe, et il nourrit surtout un sentiment largement partagé de disproportion entre les charges supportées et les recettes attendues en contrepartie. La réponse classique à cette critique, que la Commission européenne assume volontiers, consiste à rappeler que l'imposition minimale n'a pas vocation première à maximiser un rendement budgétaire : elle serait, comme on l'a vu, un impôt « comportemental ».

Puisque le dispositif est d'une complexité quasi impraticable, l'OCDE a, logiquement, cherché à mettre en place des mécanismes de simplification, appelés « régimes de protection », ou *safe harbour*. Je vous avoue que l'expression française n'éclaire guère, et que l'expression anglaise n'est pas beaucoup plus transparente. Cependant, cette indétermination sémantique joue un rôle dans le débat, la Commission estimant qu'il n'est pas nécessaire de modifier la directive, parce que cette notion est souple.

Ces règles de simplification visent à permettre un calcul allégé du taux effectif d'imposition. Pour les premiers exercices, des dispositifs transitoires ont été introduits ; mais ils sont jugés trop simples. Selon la publication de l'OCDE intervenue début janvier, ces règles doivent être remplacées par d'autres règles de « simplification » moins simples,

soit cinquante-sept pages pour calculer le taux effectif et définir les retraitements à opérer à partir des bénéficiaires consolidés, au lieu des centaines de pages actuelles.

Parallèlement, l'OCDE a publié de très nombreux commentaires après les règles modèles, nourris par les retours de la pratique. Certains commentaires constituent de véritables éclaircissements, indispensables. Mais d'autres introduisent, de fait, des règles nouvelles, absentes du texte originel. De fait, le dispositif évolue sous couvert de commentaires. Le point culminant de cette évolution a été atteint par l'accord obtenu avec les États-Unis : nous ne sommes plus face à un simple *safe harbour* classique, mais face à une exception substantielle au fonctionnement du pilier 2 pour les groupes américains. On peut comprendre les raisons politiques et diplomatiques de cette exception, notamment la crainte de mesures de rétorsion et la volonté d'éviter un conflit durable ; je ne me prononce pas sur son opportunité. Cependant, en tant que juriste, je constate une dérogation profonde au fonctionnement du dispositif du pilier 2. Cela m'inquiète, en tant que juriste, car je la crois contraire à la directive de 2022.

En effet, la directive contient, d'une part, des critères de comparabilité permettant d'apprécier si un régime étranger est assimilable au pilier 2 ; ces critères, à mon sens, excluent les règles américaines, notamment parce qu'elles reposent sur une approche mondiale de la sous-imposition, alors que le pilier 2 raisonne pays par pays.

Pourtant, la Commission européenne a pris le parti de considérer que nous n'avons pas besoin de modifier la directive pour exempter les groupes américains des impôts que j'ai énumérés. Elle prend cette position en considérant qu'un article de la directive sur les régimes de protection (*safe harbour*) accorde en quelque sorte une délégation à l'OCDE et au Cadre inclusif pour prendre des règles de toute nature, sans qu'il soit besoin de modifier la directive.

Mais pour que cette règle puisse s'appliquer, encore faut-il que l'on soit effectivement en présence d'un régime de protection au sens de l'article 32 de la directive, c'est-à-dire, à mon sens, d'une règle de simplification ayant pour objet de déterminer un « niveau d'imposition effectif ». Selon moi, nous aurions dû et nous devrions modifier la directive, dans la mesure où il s'agit là d'un changement substantiel qui va au-delà de ce qu'autorise l'article 32.

Un risque contentieux ne peut être exclu : une entreprise qui y aurait intérêt pourrait soutenir que les règles issues du *side-by-side agreement* violent la directive. Je mesure parfaitement la sensibilité d'un tel propos ; je vous le livre néanmoins, comme une alerte strictement juridique, parce qu'il me semble important que vous en soyez informés.

M. le président Éric Coquerel. Selon l'Observatoire européen de la fiscalité, les grandes entreprises transfèrent chaque année près de 1 000 milliards de dollars de profits dans les paradis fiscaux, afin de réduire leurs contributions au budget des États dans lesquels elles réalisent leur activité économique. Les conséquences sont multiples : fragilisation des finances publiques, aggravation des inégalités sociales et économiques au sein des pays, mais également entre les pays, investissement public insuffisant, concurrence de fait déloyale avec des entreprises « domestiques ».

Je considère ainsi que ce pilier 2 constitue un véritable échec. D'abord, nous observons que cette imposition minimale ne concerne que les multinationales dont le chiffre d'affaires dépasse le seuil de 750 millions d'euros, soit seulement 10 % d'entre elles. Ensuite, en raison d'exceptions et d'allègements, le taux effectif d'imposition se révèle en réalité inférieur à 15 %. En outre, le taux minimal est insuffisant ; il est en réalité bien inférieur à la moyenne mondiale des taux d'impôt sur les sociétés, soit 25 %. En conséquence, loin de représenter un impôt

« plancher », il s'agit en réalité d'un impôt « plafond », qui est venu exercer une pression sur les pays à fiscalité plus élevée comme la France. Pour tenter de sauver le dispositif, il me semble que le seuil d'imposition devrait être abaissé, le taux relevé et les exemptions supprimées. Quel est votre avis sur ces propositions ?

Par ailleurs, selon l'Observatoire européen de la fiscalité, un taux à 25 % aurait permis de multiplier par 6,5 les recettes issues de cette réforme pour la France. Quel est le degré de contrainte imposé par l'accord de l'OCDE et la directive européenne sur le taux minimal, sur le seuil et sur les exemptions ? En d'autres termes, pourrions-nous être plus ambitieux et instaurer un véritable système d'imposition minimal ?

Deuxièmement, vous estimez que les exceptions américaines devraient entraîner une révision de la directive qui transpose le pilier 2. Une telle révision ne nécessite-t-elle pas de mener un débat politique et de consulter les parlements nationaux ? Ne pensez-vous pas que ces exceptions accordées aux États-Unis clouent le cercueil du pilier 2 ?

Enfin, je souhaite aborder d'autres initiatives qui visent à lutter contre l'injustice fiscale internationale. Je pense notamment aux négociations en cours au niveau de l'ONU, afin d'élaborer une convention cadre sur la coopération fiscale internationale. Selon vous, ce projet est-il capable de surmonter les limites du cadre OCDE que nous venons d'évoquer ?

Une autre initiative a également été adoptée lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2026, afin d'imposer les multinationales proportionnellement à leur activité réalisée en France, soit la taxe dite Zucman ; un impôt universel sur les multinationales. Quel est votre avis sur ce dispositif qui avait été adopté en première instance par l'Assemblée avant d'être retiré du projet ?

M. Daniel Gutmann. Encore une fois, ma réponse sera celle d'un juriste. S'agissant des exemptions, il existe effectivement une règle qui prévoit un coefficient de substance pour estimer l'impôt complémentaire. L'idée consiste ainsi à n'imposer que le surcroît du bénéfice par rapport au taux de rendement minimum des investissements. Aux États-Unis, cette exemption a été supprimée en juillet 2025.

Sur le principe, si l'on raisonne uniquement à l'aune des règles OCDE, tout est possible, puisque les règles modèles ne sont pas contraignantes juridiquement. La vraie difficulté est ailleurs : elle réside dans la directive européenne de 2022, qui, elle, s'impose. Le seuil de 750 millions d'euros constitue le seuil fiscal standard retenu, depuis des années, pour plusieurs obligations spécifiques imposées aux groupes multinationaux, notamment la déclaration pays par pays. Pour autant, on pourrait concevoir, intellectuellement, une dissociation : un seuil pour la transparence, un autre pour l'imposition minimale, un troisième pour d'autres dispositifs. La question est de savoir si la directive fixe ce seuil comme un standard intangible ou comme un plancher à partir duquel un État pourrait être plus exigeant.

Contrairement à d'autres textes européens, la directive pilier 2 ne contient pas, à ma connaissance, de clause explicite autorisant les États membres à aller « au-delà » en durcissant unilatéralement le régime. Je pense, par contraste, à la directive de 2016 dite « ATAD » (*Anti-Tax Avoidance Directive*), qui comporte une logique claire : elle fixe un socle minimal de lutte contre l'évasion fiscale et indique expressément que les États peuvent être plus stricts.

Mais on ne retrouve pas cette philosophie dans la directive pilier 2. À la lecture, on a plutôt le sentiment que l'architecture qu'elle dessine est une architecture fermée et harmonisée,

dont il n'est pas permis de s'émanciper à sa guise. Si tel est le cas, abaisser le seuil en dessous de 750 millions pourrait être considéré comme contraire au droit de l'Union.

Même si, par hypothèse, on admet que ce durcissement est compatible avec la directive, il faut immédiatement envisager les effets systémiques. Le pilier 2 ne fonctionne pas comme un impôt national isolé : il repose sur l'interdépendance des systèmes. Pour que les autres États reconnaissent qu'un régime national joue le jeu, il faut que sa structure corresponde au standard commun ; c'est à cette condition qu'un système national peut être considéré comme « qualifié ».

Si un État s'écarte de manière significative du modèle, il risque d'être traité, par les autres, comme un État non conforme. Si nous nous émancipons des règles modèles, des effets pervers se feront ressentir ; nous deviendrons traités comme un pays qui ne joue pas le jeu. En conséquence, les autres États pourront appliquer toutes les règles défavorables auxquelles les États-Unis ont réussi à échapper.

Vous demandez ensuite si la dérogation accordée aux États-Unis constitue le dernier clou venant clore le « cercueil » du pilier 2. Pour l'instant, l'exemption est en pratique limitée à un seul pays, les États-Unis. Certes, le texte du *side-by-side agreement* est rédigé de façon élégante : il pose des critères abstraits, qui recouvrent en réalité les caractéristiques du système américain. Cela étant, rien ne garantit que cette liste restera figée ; rien n'interdit que, demain, d'autres États cherchent à se faire reconnaître comme équivalents, et demandent des traitements comparables.

Ensuite, le *side-by-side agreement* concerne également le traitement des crédits d'impôt. Par définition, un crédit d'impôt abaisse le taux effectif d'imposition d'une entreprise. Lors de la construction du dispositif, le compromis a consisté à distinguer les « bons » et les « mauvais » crédits d'impôt. Les « mauvais » sont traités comme de simples réductions d'impôt : ils diminuent l'impôt couvert et, partant, abaissent le taux effectif, ce qui appelle un complément d'imposition. Les « bons » crédits d'impôt sont requalifiés, en quelque sorte, comme des subventions. À ce titre, ils sont traités comme un revenu additionnel plutôt que comme une baisse d'impôt, ce qui évite de dégrader le taux effectif dans les mêmes proportions.

Les États-Unis ont contesté cette construction, au motif que leurs propres crédits d'impôt n'étaient pas considérés comme de « bons » crédits. Ils ont demandé une évolution, et le *side-by-side agreement* leur donne satisfaction : la distinction demeure formellement, mais son effet est substantiellement altéré. En pratique, les groupes français présents aux États-Unis et investissant en R&D devraient être moins pénalisés par l'imposition minimale du fait de ces incitations.

On peut y voir une amélioration pragmatique, favorisant la recherche. Mais elle altère encore un peu plus la philosophie originelle du pilier 2, laquelle devait conduire à une neutralisation des poches de sous-imposition.

Vous me questionnez ensuite sur l'ONU et la gouvernance fiscale mondiale. Jusqu'ici, en matière de fiscalité internationale, l'OCDE a été l'organisation dominante : elle a notamment produit le modèle de convention sur le revenu et la fortune et ses commentaires. Mais l'OCDE est un club de pays développés, et son modèle de convention est traditionnellement plus favorable aux pays exportateurs de capitaux. Dans les travaux sur le pilier 2, même si un Cadre inclusif de 140 États a été mis en place, l'expertise technique est demeurée très concentrée. En réaction, une revendication, portée notamment par des États africains, a convaincu l'Assemblée

générale de l'ONU qu'il était nécessaire de repenser la gouvernance fiscale mondiale, afin que les grandes décisions ne soient plus uniquement prises au niveau de l'OCDE, mais au niveau de l'ONU.

Aujourd'hui, l'ONU travaille effectivement à une convention cadre qui redéfinirait les grands principes de la coopération internationale et l'attribution des compétences fiscales entre États. À ce stade, l'articulation avec la convention modèle de l'OCDE demeure encore très floue. Des discussions sont en cours concernant deux protocoles, des textes *a priori* contraignants qui viendraient améliorer la résolution des différends fiscaux entre États et la répartition des compétences fiscales sur les prestations de services.

Sur le plan politique et géopolitique, je comprends parfaitement l'aspiration à une gouvernance fiscale plus ouverte et à une meilleure répartition des compétences fiscales entre États développés et États en développement. Sur le plan concret, nous sommes très loin d'un aboutissement. Les premiers mois de discussion à l'ONU ont déjà été absorbés par des questions de gouvernance institutionnelle : vote à l'unanimité, majorité qualifiée, règles de procédure. Les États-Unis, quant à eux, ont quitté les discussions dès la première réunion, avec fracas. Or, repenser la gouvernance fiscale mondiale sans les États-Unis rend l'entreprise extrêmement incertaine.

Pour le moment, le projet de convention-cadre ressemble à une proclamation de grands principes, louables, mais juridiquement peu opératoires. On ne peut que souscrire aux objectifs, mais techniquement, il est à ce jour difficile d'en tirer des conséquences précises. Quant aux protocoles, l'un porte sur la résolution des différends fiscaux entre États, terrain déjà largement travaillé par l'OCDE, qui a obtenu des résultats relativement satisfaisants.

Mais il existe un sujet bien plus explosif : l'imposition des services transfrontaliers. Aujourd'hui, quand une société française rend des services à une société établie dans un autre État, ces services ne sont en principe imposables qu'en France, à moins que la société française n'ait un établissement stable dans l'autre État. La demande des États en développement vise à pouvoir imposer à la source certaines prestations de services, même sans établissement stable, et souvent sur une base brute, c'est-à-dire sans déduction des coûts supportés pour engager ces services. La France semble très hostile à cette perspective, parce qu'elle pénaliserait directement les entreprises françaises, en leur faisant supporter une imposition nouvelle qui ne pourra pas toujours être compensée par l'octroi d'un crédit d'impôt. Mais encore une fois, il est très prématuré d'imaginer que ces négociations à l'ONU puissent déboucher sur un acte concret.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je vous remercie pour votre présentation extrêmement claire, pédagogique. Je souhaite vous interroger sur trois exemples, mais également une question de droit.

En premier lieu, quand une société mère aux États-Unis a une filiale à la fois dans un pays sans impôt complémentaire et une filiale dans un pays avec un impôt complémentaire, les nouvelles règles permettraient-elles à la filiale située dans un pays qui applique les règles GloBE, d'être dispensée de payer l'impôt complémentaire au titre de l'autre filiale ?

Ensuite, imaginons le cas d'une société américaine avec une holding au Luxembourg, qui détient elle-même des filiales sous-imposées. Ces filiales devraient-elles payer la règle d'inclusion des revenus (RIR) ou la règle subsidiaire des bénéficiaires insuffisamment imposés (RBII) ?

Enfin, les nouvelles règles vont-elles inciter les sociétés mères à s'installer aux États-Unis pour éviter de devoir payer à la fois le NCTI et une imposition de type RIR ou RBII ?

En conclusion, une clause de revoyure est-elle prévue concernant les exemptions américaines ? Vous avez par ailleurs expliqué qu'en droit, la directive européenne devrait être revue. Formulez-vous la même analyse pour les lois de transposition ?

M. Daniel Gutmann. Dans votre premier exemple, l'accord préserve la possibilité pour cet État de continuer à prélever cet impôt. C'est sans doute la concession faite par les États-Unis : les impôts nationaux complémentaires peuvent continuer à être perçus en application de l'accord.

Dans la deuxième situation, il existe une véritable perte au regard de ce qui se serait appliqué dans le cadre du pilier 2 tel qu'il avait été initialement prévu. Sans accord avec les États-Unis, la holding luxembourgeoise aurait dû acquitter le supplément d'impôt lié à la sous-imposition de sa filiale. Avec le nouveau dispositif, ce supplément est écarté, car la société luxembourgeoise est détenue par une société américaine remplissant les conditions. Le Luxembourg est donc contraint de renoncer à des recettes fiscales qu'il aurait normalement perçues. Il en irait de même si la société était française. Il y a ainsi une perte de recettes pour les États qui appliquent les règles GloBE.

Ce dispositif encourage naturellement les groupes à s'implanter aux États-Unis. En effet, disposer d'une entité mère ultime aux États-Unis permet de sortir des règles GloBE et d'éviter une double imposition. Au-delà, les États-Unis s'inscrivent dans une stratégie fiscale plus large, très claire, visant à favoriser les investissements locaux. La réforme de juillet 2025 a introduit des mesures facilitant la déduction des charges d'investissement, assoupli le régime fiscal de l'endettement et développé des crédits d'impôt. Cette stratégie fiscale converge avec la logique douanière : s'implanter aux États-Unis permet d'éviter des droits de douane et de bénéficier d'un régime fiscal favorable.

Il existe par ailleurs une clause de revoyure, prévue en 2029, pour réexaminer l'application de l'accord. Ensuite, dès la transposition de la première directive, les commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat ont relevé des incohérences entre la loi et la directive. Le rapport du Sénat allait ainsi jusqu'à évoquer une transposition manifestement incorrecte. Le Conseil constitutionnel ne l'a pas constaté lors du contrôle *a priori*, et une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) ne peut être posée *a posteriori* dans la mesure où des droits et libertés constitutionnels ne sont pas concernés.

Certains estiment toutefois qu'il faut envisager une interprétation évolutive du droit de l'Union, fondée non seulement sur la lettre, mais aussi sur l'esprit de la directive, afin de préserver le pilier 2. Un juge pourrait ainsi adopter ce raisonnement constructif.

Mme Sophie-Laurence Roy (RN). Pour le Rassemblement national, le principe est simple : les bénéfices réalisés en France, grâce aux infrastructures françaises payées par nos impôts, devraient être imposés en France.

Ce pilier 2 a pu un temps donner l'illusion d'une bonne réponse. Sur le papier, un impôt minimum mondial à 15 % pour les grands groupes était louable, jusqu'à ce que Donald Trump déclare en janvier 2025 qu'il en serait autrement pour les États-Unis. De fait, en juin 2025, le Trésor américain a trouvé des solutions pour exclure les groupes américains de ces 15 %. L'OCDE a entériné cette situation, et le pilier 2 est devenu illusoire, d'autant plus

qu'un certain nombre d'autres grands pays ne l'appliquent toujours pas, notamment la Chine et à l'Inde.

Pourtant, la France continue d'imposer aux entreprises et à son administration une surcharge de complexité, pour un résultat qui devient de plus en plus incertain. Même l'Europe en est consciente, puisqu'elle parle de « fiscalité comportementale ». Comment faire en sorte que les profits réalisés en France soient réellement taxés en France ? Ce pilier 2 est devenu une contrainte européen-européenne supplémentaire, pour un rapport que nous serions bien en peine de pouvoir établir.

La France me paraît mériter mieux qu'un dispositif mondial, dont les plus grandes puissances peuvent s'extraire quand elles le veulent. Afin que les bénéfices réalisés en France soient tous imposés en France, quels instruments juridiques vous paraissent-ils les plus efficaces ? S'agit-il du renforcement des règles de prix de transfert, de la limitation plus stricte des déductions intra-groupes, de la lutte contre la localisation artificielle des incorporels, des mécanismes plus directs d'imposition de la base taxable française par exemple ?

Enfin, selon vous, faudrait-il désormais assumer une stratégie plus nationale et plus directe de défense de la base taxable française, au lieu de compter sur une architecture OCDE dont les États-Unis et d'autres ont déjà démontré les limites politiques et économiques ?

M. Daniel Gutmann. J'ai du mal à saisir l'opposition que vous établissez entre la philosophie du pilier 2 et le souci de faire en sorte que les profits réalisés en France soient taxés en France. Le pilier 2 prévoit que lorsqu'une société française réalise des profits à l'étranger qui ne sont pas suffisamment taxés à l'étranger, elle doit acquitter un impôt supplémentaire en France. En revanche, le pilier 2 n'entretient pas de relation directe avec l'idée qu'une société française doit payer des impôts en France.

S'agissant des sociétés étrangères qui réalisent des profits en France, il existe bien un sujet fiscal, mais il ne relève pas du pilier 2. Pour s'assurer que les sociétés étrangères ayant des activités en France payent bien des impôts dans notre pays, il s'agit de définir un principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés permettant d'englober les bénéfices réalisés du fait d'une activité exercée sur le territoire français. Le code général des impôts prévoit déjà qu'une société étrangère qui exploite une entreprise en France, c'est-à-dire qui y développe une activité économique stable, est soumise à l'impôt sur les sociétés en France, au taux de 25 %, comme n'importe quelle société française. Une société étrangère qui loue un immeuble en France ou réalise des plus-values immobilières en France est également imposée selon le droit en vigueur.

Le véritable sujet est donc de savoir si certaines sociétés étrangères échappent à l'impôt en raison de l'insuffisance des règles de territorialité, problématique apparue avec le développement des géants du numérique. Pour ces sociétés, il existe aujourd'hui une taxe sur les services numériques permettant de taxer une activité qui ne repose pas sur une présence physique mais sur un marché de consommateurs français. En outre, la jurisprudence du Conseil d'État interprète largement la règle de territorialité qui prévoit qu'une société étrangère est taxable en France dès lors qu'elle y dispose d'un agent dépendant.

Enfin, sur les prix de transfert, la réglementation confère à l'administration fiscale des pouvoirs étendus de rectification, de contrôle et d'enquête lorsque des bénéfices ont été indûment transférés à l'étranger. Ces mécanismes, encadrés par les conventions fiscales, offrent déjà un arsenal juridique très complet. Dès lors, l'idée selon laquelle le droit français serait insuffisamment armé contre les transferts indirects de bénéfices ne me paraît pas fondée.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Faut-il jeter le bébé avec l'eau du bain ?

Nous avons tous salué l'initiative de l'OCDE pour essayer d'établir une imposition minimale au niveau mondial et faire en sorte de diminuer le nombre des paradis fiscaux. De fait, l'exception américaine induit un certain nombre d'effets. Parmi ceux-ci, il apparaît que des paradis fiscaux seront obligés de s'aligner à la hausse, en établissant un impôt minimum.

Par ailleurs, il est également possible de considérer que les États-Unis finiront par changer de président un jour ou l'autre. Il est exact qu'en vertu des dispositions actuelles, des multinationales pourraient être tentées de partir aux États-Unis. Pour la France, il n'existe pas de perte directe sur l'impôt, puisque l'imposition en France est de 25 %. En revanche, nous subissons une distorsion de la compétitivité.

Cependant, cet accord est-il définitivement mort ? Faut continuer à se battre pour le faire vivre et le faire évoluer ? L'impact pour la France se résume-t-il simplement à une distorsion de concurrence ?

M. Daniel Gutmann. Je suis bien en peine de répondre à votre question, honnêtement.

La philosophie du pilier 2 me semble positive. Mais le système ne fonctionne que si tout le monde joue le jeu. À partir du moment où des acteurs majeurs cessent de le faire, il apparaît des distorsions majeures de concurrence fiscale. J'ajoute, brièvement, que je crains le développement de techniques de contournement du pilier 2 par les États eux-mêmes. Les paradis fiscaux ont déjà réfléchi à des avantages non fiscaux pour attirer les entreprises, et l'OCDE a commencé à travailler sur ces pratiques.

Mme Estelle Mercier (SOC). Le pilier 2 a constitué une avancée majeure, qui vise plusieurs objectifs : mettre fin à l'impunité fiscale pour les grandes multinationales, rétablir une justice fiscale entre les entreprises et protéger les finances publiques des pays face au « moins-disant fiscal ».

Le *side-by-side agreement* du 5 janvier 2026 conduit à une exemption *de facto* des multinationales américaines de cet impôt minimum mondial de 15 %. Une analyse récente de TaxWatch évalue à près de 40,5 milliards de dollars les pertes de recettes au niveau mondial et entre 500 millions d'euros et 1,5 milliard d'euros pour la France.

Peut-on considérer dès lors que la norme est encore universelle, ou devient-elle dépendante d'un rapport de force géopolitique puisque les groupes américains sont *de facto* exclus du pilier 2 ? Cet accord ne crée-t-il pas une rupture d'égalité entre groupes européens et américains, au détriment de la crédibilité même de la norme ? Vous avez évoqué à quel point la philosophie du pilier 2 était altérée par cet accord américain. Or, si la norme internationale s'efface devant le rapport de force américain, quel précédent est-il posé pour les autres grandes puissances qui pourraient réclamer un régime d'exception ?

M. Daniel Gutmann. Je ne peux qu'observer avec vous que la situation géopolitique et la primauté d'un rapport de force altèrent l'universalité du pilier 2. D'autres pays pourraient obtenir ce que les États-Unis ont obtenu. Mais encore une fois, il s'agit d'une question purement politique.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Je vous ai écouté avec un grand intérêt, mais dois vous avouer qu'un élément me choque. Vous avez indiqué que cette imposition avait pour

objet de moraliser la fiscalité. Nous en sommes loin, compte tenu de la distorsion qui a été imposée, au profit des États-Unis, lesquels sont les grands gagnants du dispositif.

En tant que membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) je mène régulièrement des missions d'observation des élections dans différents pays. Nous y retrouvons fréquemment l'OCDE qui conduit la même démarche. Cependant, je n'ai jamais observé de similitudes entre nos rapports et ceux de l'OCDE, qui portent indubitablement la marque des États-Unis. En conséquence, il ne s'agit pas d'un impôt comportemental.

Enfin, vous avez mentionné un contentieux en cours. En tant que juriste, pensez-vous qu'il pourrait d'aboutir ?

M. Daniel Gutmann. Il convient de rappeler ce qui se serait passé si l'accord avec les États-Unis n'avait pas été conclu. Sans cet accord, les États-Unis avaient préparé une loi prévoyant une augmentation des taux de retenue à la source de nombreux flux en partance des sociétés américaines vers des sociétés étrangères.

Imaginons que vous disposiez d'une filiale aux États-Unis. La retenue à la source sur les dividendes versés aurait augmenté de 5 % pendant plusieurs années, jusqu'à atteindre un niveau tel qu'il n'aurait plus été intéressant d'y maintenir une filiale. Des mesures de rétorsion extrêmement graves étaient ainsi prévues. Un débat juridique existait sur la compatibilité de ces mesures avec les conventions fiscales internationales, mais les États-Unis ont une conception particulière de la relation entre leur droit interne et les conventions fiscales. Il faut donc reconnaître que le rapport de force s'est imposé, mais qu'il existait aussi des raisons objectives à cette issue.

Ensuite, le contentieux mentionné est rarissime. La cour constitutionnelle belge a été saisie, à l'initiative d'une association américaine, de la conformité de la règle sur les bénéficiaires insuffisamment imposés avec les principes fondamentaux du droit de l'Union. Les arguments d'incompatibilité invoqués portent sur l'atteinte aux capacités contributives, au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté d'établissement, en faisant payer à une société l'impôt correspondant aux bénéficiaires sous-imposés d'une autre société.

Les chances de succès sont difficiles à apprécier. Il est rare que la Cour de justice de l'Union européenne constate qu'une directive adoptée à l'unanimité des États membres viole la charte des droits fondamentaux. En théorie, le droit dérivé peut être jugé contraire au droit primaire, mais cela suppose une démarche politique et juridique extrêmement forte. Les principes invoqués sont par ailleurs flous : le droit de propriété admet des atteintes légitimes, et la notion de capacité contributive est difficile à définir. Dans ces conditions, il n'est pas exclu que la cour considère que ces choix relèvent de la marge d'appréciation des États membres.

Mme Eva Sas (EcoS). On nous avait présenté cet impôt mondial comme une avancée majeure contre l'évasion fiscale, mais à y regarder de plus près, ce dispositif apparaît aujourd'hui largement affaibli. Il existe en effet une prolifération d'exemptions, les fameux *carve-out* qui excluent une partie des bénéficiaires liés à la masse salariale et aux actifs corporels.

Ensuite, les crédits d'impôt qualifiés réduisent drastiquement la base imposable, et donc le rendement réel de la réforme. Il faut également y ajouter la complexité du calcul du taux effectif et un seuil d'assujettissement fixé à 750 millions d'euros de chiffre d'affaires, qui limite le dispositif à une minorité de multinationales. Le tout engendre un mécanisme dont l'efficacité est globalement largement réduite.

Le dispositif est également affaibli, au moins dans ses recettes, par la dynamique qu'il suscite ; loin de mettre fin à la concurrence fiscale, il l'organise. Les paradis fiscaux peuvent relever leur taux à 15 % pour capter eux-mêmes l'impôt, transformant de fait ce plancher en plafond implicite. De fait, nous laissons ces paradis fiscaux encaisser l'impôt au lieu de permettre à des pays comme la France de taxer ces profits déplacés.

Enfin, nous assistons à un changement de nature de la concurrence fiscale. Hier, les États se livraient à une concurrence au moins-disant ans sur les taux. Désormais, la concurrence se déplace vers les crédits d'impôt, les subventions et les niches : on ne met pas fin à la concurrence fiscale, on la transforme.

Quel regard portez-vous aujourd'hui sur ce mécanisme ? Constitue-t-il encore un outil crédible contre l'évasion fiscale ou assiste-t-on à un nivellement par le bas des taux d'IS au niveau mondial ? Ce taux de 15 % est-il pertinent ou faut-il envisager de le relever – comme cela était évoqué initialement – à 21 %, voire 25 % ?

Enfin, vous parliez de pratiques non fiscales de la part des paradis fiscaux pour attirer les entreprises. Pourriez-vous détailler ces nouvelles modalités de concurrence, que l'on peut qualifier de déloyales ?

M. Daniel Gutmann. Il ne s'agit effectivement pas de mettre fin à la concurrence fiscale ; les auteurs du pilier 2 l'assument. Les États restent souverains dans la détermination de leur politique fiscale.

Ensuite, l'établissement par un État d'incitations fiscales ne constitue pas un mal en soi. Un État, en particulier un État en développement, peut avoir besoin d'offrir des incitations fiscales pour attirer des entreprises étrangères et développer des activités industrielles ou des activités de recherche, cela relève de sa politique économique. On peut donc comprendre que certaines incitations fiscales soient justifiées d'un point de vue de politique économique et ne soient pas stigmatisées par les règles du pilier 2. L'OCDE s'est efforcée d'établir un équilibre, en traçant une ligne de partage entre les incitations fiscales légitimes et les autres.

L'idée selon laquelle le plancher deviendrait un plafond me paraît difficile à comprendre. Dire que les paradis fiscaux peuvent s'en sortir à bon compte en remontant leur taux effectif à 15 % ne signifie pas que ce taux constitue un plafond infranchissable. Rien ne leur interdit de le dépasser. Je vois plutôt ce taux de 15 % comme le produit d'un accord international sur l'acceptabilité d'un taux de référence : sans ce seuil, aucun accord ne serait intervenu. Je n'ai donc pas d'opinion personnelle sur ce taux ; je le considère comme le résultat d'une négociation pragmatique entre États aux intérêts divergents.

Enfin, s'agissant des pratiques non fiscales explicitement redoutées par l'OCDE, je ne sais pas précisément à quoi elles ressembleront. On peut craindre des mécanismes tels que des remboursements d'impôts complémentaires ou d'autres prélèvements non couverts par les règles GloBE, des subventions financières, des allègements de charges ou d'autres avantages non fiscaux destinés à préserver l'attractivité. Je ne suis toutefois pas en mesure de donner des exemples concrets, car je n'en connais pas à ce stade.

M. le président Éric Coquerel. Le taux d'effectif d'imposition sur les bénéfices des multinationales est plutôt de l'ordre de 14,7 % en France. Le taux réel théorique est bien de 25 %, mais dans les faits, par ces mécanismes, nous nous rapprochons effectivement de l'idée d'un taux plafond.

M. Daniel Gutmann. Je me demande comment il est possible d'atteindre ce taux. Manifestement, il existe en effet des désaccords sur le sujet des taux effectifs d'imposition. En premier lieu, de quelles entreprises parle-t-on ? S'agit-il de toutes les entreprises ou des grandes entreprises ?

M. le président Éric Coquerel. Je parle des multinationales. Pour les PME, ce taux est nettement supérieur.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Notre contexte juridique est constitué des conventions fiscales internationales, de la notion d'établissement stable et de notre droit continental, lié à la personnalité morale. Je m'interroge : le chemin choisi pour établir cet impôt est-il le bon ? N'aurait-il pas mieux valu toiletter le système existant des conventions internationales, la notion d'établissement stable, de taux effectifs et de non-double imposition ? Nous avons des outils à disposition, mais pourtant, le dispositif s'est fortement complexifié.

Je souhaiterais également connaître votre position sur la directive mère-fille et sur la quote-part de frais et charges applicable aux remontées de dividendes, plafonnée à 5 %. N'est-ce pas un levier sur lequel il serait possible de travailler ? Enfin, la notion d'établissement stable numérique mérite-t-elle d'être approfondie, afin de sécuriser juridiquement l'imposition des grandes entreprises numériques ? Cette voie est-elle réellement opérante ou constitue-t-elle un leurre difficilement applicable ?

M. Daniel Gutmann. En 2017, l'ensemble des États du Cadre inclusif, soit 140 États, se sont mis d'accord pour procéder à ce toilettage. Ils ont notamment décidé d'étendre le concept d'établissement stable afin de permettre l'imposition de grands acteurs du numérique dans des États où ils n'ont pas d'implantation physique ou matérielle, mais où ils disposent de clients.

Cependant, pour obtenir l'accord de 140 États, il a fallu leur permettre d'émettre des réserves, que certains ont effectivement formulées. L'affaire Google de 2019 en est une illustration. Google États-Unis détenait Google Irlande, qui développait des activités en France. À l'époque, la cour administrative d'appel de Paris a jugé qu'il n'y avait pas d'établissement stable en France. Si le nouvel instrument multilatéral avait été pleinement appliqué, un établissement stable aurait sans doute pu être reconnu. Mais l'Irlande avait formulé une réserve sur la modification de cette notion.

Ainsi, sur le papier, le toilettage des conventions fonctionne, mais dans les faits, les compromis nécessaires conduisent à une efficacité limitée. La même difficulté intervient sur le pilier 1, qui vise à redonner aux États de consommation des droits d'imposer, sans exiger l'existence d'un établissement stable. Un texte conventionnel existe, mais son entrée en vigueur suppose la ratification par une masse critique d'États représentant une part suffisante du PIB mondial. Or sans la signature des États-Unis, il n'entrera jamais en vigueur.

Sur le plan technique, nous avons donc largement exploré ce qu'il était possible de faire. Mais sans une volonté collective internationale suffisante, il est illusoire d'agir efficacement. L'échec, à ce jour, de la coordination multilatérale ne signifie pas que la France pourrait trouver seule une solution. Cela n'aurait aucun sens. La lutte contre l'optimisation fiscale ne peut être que collective. Par ailleurs, la France est tenue par des conventions fiscales ayant une valeur supérieure au droit interne. Nous sommes donc, à ce stade, dans une forme d'ornière.

La question de l'établissement stable numérique relève de la même logique. S'agissant du régime mère-fille et de la quote-part de frais et charges de 5 %, je ne vois pas ce qu'une réforme pourrait utilement apporter. Cette quote-part vise uniquement à éviter à la société mère une double imposition de bénéfices déjà taxés au niveau de la filiale. La relever créerait une double imposition sans rationalité économique, qui risquerait de dissuader la constitution de groupes, dont nous avons pourtant besoin.

M. Charles de Courson (LIOT). Ces négociations, qui ont abouti à un accord, ne peuvent pas fonctionner tant que les États-Unis n'en font pas partie. La leçon de l'histoire, provisoire, n'est-elle pas là ?

M. Daniel Gutmann. Le pilier 2 peut fonctionner sans les États-Unis, au prix d'une altération partielle de son efficacité. Mais pour lutter contre l'évasion ou l'optimisation, nous devons agir collectivement. Or, tant que les États-Unis ne participent pas, les efforts sont amoindris. Encore une fois, il faut être pragmatique, mais aussi espérer que des jours meilleurs viennent et rendent possible une véritable coordination entre États en matière fiscale.

M. Pierre Henriot (HOR). On ne peut qualifier d'impôt minimum mondial un dispositif dont la première puissance économique demeure structurellement en dehors de son champ effectif d'application. Il y a là une rupture d'égalité entre opérateurs économiques.

N'est-il pas plus indispensable de s'attacher notamment à la réussite du cadre pour l'imposition des revenus (BEFIT), le projet d'harmonisation fiscale des entreprises au niveau européen, avant de s'attaquer à une ambition mondiale ?

M. Daniel Gutmann. Selon l'OCDE, les États-Unis disposent d'un dispositif très proche de celui du pilier 2, de sorte qu'ils jouent leur rôle dans le concert international, même s'ils ne le font pas selon les mêmes modalités techniques. Quant au BEFIT, il s'agit avant tout d'un sujet européen. À l'heure actuelle, la politique fiscale européenne devrait viser l'achèvement du marché intérieur et surtout rendre l'Europe compétitive par rapport au reste du monde.

Si l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés en Europe permet de dégager des accords sur des mesures d'attractivité pour les groupes européens, il s'agit d'une excellente idée. En revanche, si BEFIT devient un dispositif technocratique complexe, sans amélioration tangible de la situation fiscale des groupes européens et créant des difficultés de coordination avec les États tiers, je ne suis pas sûr de son utilité.

Une assiette harmonisée supprime les problématiques de prix de transfert intraeuropéennes en consolidant le résultat au niveau du groupe européen, ce qui est séduisant sur le plan théorique. Mais si ce même groupe possède des filiales aux États-Unis, en Inde ou en Chine, et que les anciennes règles continuent de s'appliquer avec ces pays, on crée de la complexité supplémentaire sans bénéfice évident.

L'harmonisation de l'assiette taxable en Europe n'a donc de sens que si l'on sait précisément pourquoi elle est mise en œuvre et si la complexité induite est justifiée.

M. le président Éric Coquerel. Il existe cependant une optimisation fiscale entre États membres, notamment dans des paradis fiscaux comme l'Irlande ou le Luxembourg.

M. Daniel Gutmann. Il est vrai qu'en Irlande, le taux d'imposition est nettement inférieur à celui de la France. Cela dit, une délocalisation purement fictive est neutralisée par

l'administration fiscale française au titre du siège de direction effective. De deux choses l'une : soit la délocalisation est réelle et relève de la liberté d'établissement, soit elle est artificielle et sans effet. Il existe certes des zones grises, mais le choix fondamental de l'Union européenne consiste à accepter une concurrence fiscale saine, encadrée par les règles relatives aux aides d'État.

Enfin, s'agissant des incitations fiscales, les dérives passées liées à l'absence de substance économique ont été largement corrigées, notamment sous l'impulsion de l'OCDE. Les avantages fiscaux sont désormais conditionnés à l'existence d'une activité réelle. Tout n'est pas parfait, des progrès restent à accomplir, mais tout n'est pas non plus défaillant.

M. Gérard Verny (UDR). Avons-nous aujourd'hui – c'est une question rhétorique – la garantie d'une véritable réciprocité avec les États-Unis ? Le gain budgétaire attendu justifie-t-il la complexité imposée aux entreprises européennes ? Ensuite, le pilier 2 renforce-t-il vraiment notre souveraineté fiscale ou la réduit-il ? Ne créons-nous pas un handicap administratif pour nos groupes industriels ? Sommes-nous certains de ne pas avoir construit une contrainte européenne de plus sans contrainte équivalente pour nos concurrents ?

M. Daniel Gutmann. Il n'existe pas de garantie de réciprocité. Ensuite, j'ignore si le gain budgétaire en vaut la peine, comme je l'ai indiqué dès le départ. Existe-t-il un handicap administratif, une charge administrative considérable supplémentaire ? Oui, mais tous ceux qui participent au système y sont confrontés. Les groupes américains y sont également soumis.

En revanche, nous nous sommes peut-être imposé une contrainte européenne dont nous aurions pu nous passer. Il n'était sans doute pas absolument nécessaire d'adopter une directive à ce stade ; nous aurions pu attendre que l'OCDE ait achevé son travail sur les règles modèles. Sur le principe, que l'Union européenne se saisisse du sujet ne me paraît pas critiquable ; c'est plutôt la précipitation qui l'a entourée qui peut être regrettée.

Le problème d'une directive tient à sa nature. Elle présente certes l'avantage d'obliger tous les États à faire la même chose. Toutefois, elle présente également un inconvénient : elle se renégocie très difficilement. En effet, une directive fiscale doit être adoptée et modifiée à l'unanimité. Il suffit donc qu'un État, pour des raisons étrangères à la fiscalité, s'y oppose pour que l'ensemble soit figé. Or l'OCDE publie régulièrement des commentaires qui font évoluer le contenu des règles, créant un décalage entre la directive et la réalité du droit.

Je reste profondément européen : je ne critique pas le principe de la directive, mais les modalités de son adoption.

M. François Jolivet (HOR). Je ne résiste pas à l'envie de vous poser une question sur les cinquante-deux pages qui définissent le taux effectif imposable. Je voudrais vous interroger sur la part des charges sociales versées par les entreprises en France. Comment sont-elles analysées dans ces cinquante-deux pages ?

Ensuite, je crois que des contentieux sont en cours avec des sociétés américaines qui souhaitent valoriser les cotisations sociales françaises comme étant un impôt.

M. Daniel Gutmann. Les cotisations sociales ne sont pas considérées comme des impôts. Ensuite, je ne sais pas exactement de quel contentieux vous parlez. De nombreuses discussions sont intervenues avec les Américains à ce sujet, mais aujourd'hui, il est acquis que ces prélèvements sociaux constituent des impôts pour les besoins des conventions fiscales.

M. Didier Padey (Dem). Prenons le cas d'une entreprise qui produit en Europe. Dans le cadre ce pilier 2, est-elle tenue de payer des impôts dans le pays où elle réalise un chiffre d'affaires ?

M. Daniel Gutmann. Si vous vous contentez de vendre des voitures françaises à des acheteurs allemands, vous ne disposez pas d'un établissement stable en Allemagne. Vous ne devez donc pas payer d'impôts en Allemagne, en vertu des règles de territorialité allemande. Il n'y a donc pas de raison que vous payiez plus d'impôts en France que 25 % sur le bénéfice réalisé.

Si vous avez installé en revanche une usine de production de véhicules sur le territoire allemand, et que vous commercialisez en Allemagne des véhicules produits dans cette usine, le fisc allemand considérera que vous possédez un établissement stable en Allemagne. Dès lors, les profits qui se rattachent à l'activité exercée sur le territoire allemand seront taxés en Allemagne. Si le taux allemand est inférieur à 15 %, il faudra payer un complément, soit en Allemagne, soit en France.

M. le président Éric Coquerel. Je vous remercie.

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 25 mars 2026 à 9 heures

Présents. - Mme Clémentine Autain, M. Jean-Pierre Bataille, M. Laurent Baumel, M. Karim Ben Cheikh, M. Arnaud Bonnet, M. Anthony Boulogne, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jocelyn Dessigny, M. Benjamin Dirx, M. Alexandre Dufosset, Mme Mathilde Feld, M. Marc Ferracci, M. Emmanuel Fouquart, Mme Félicie Gérard, M. Antoine Golliot, M. Pierre Henriot, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Daniel Labaronne, M. Corentin Le Fur, Mme Claire Lejeune, M. Philippe Lottiaux, M. Emmanuel Mandon, Mme Claire Marais-Beuil, M. Jean-Paul Mattei, M. Kévin Mauvieux, Mme Estelle Mercier, Mme Sophie Mette, M. Jacques Oberti, M. Didier Padey, Mme Christine Pirès Beaune, M. Christophe Plassard, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, Mme Sophie-Laurence Roy, M. Emeric Salmon, Mme Eva Sas, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy, M. Gérault Verny

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Mickaël Bouloux, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Thomas Cazenave, M. Éric Ciotti, Mme Stéphanie Galzy, M. Damien Maudet, Mme Sophie Pantel, M. Nicolas Sansu