

PAR
JÉRÔME BOGAERT
ASSOCIÉ GÉRANT, HARMONY¹
REPRÉSENTANT DE LA DFCG AU
COMITÉ FISCAL DE L'IAFEI

PAR
FRANCK FABRO
ASSOCIÉ, HARMONY

La politique fiscale internationale des Etats-Unis sous l'ère Trump

Bouleversement ou continuité ?

Comme sur d'autres thèmes, la communication de l'administration Trump sur la fiscalité s'est traduite par divers effets d'annonce qui pourraient laisser croire à une rupture radicale par rapport aux périodes précédentes. Mais l'observation attentive de la position des Etats-Unis s'agissant des accords multilatéraux (1^{re} partie) et en matière de politique fiscale internationale (2^e partie) laisse transparaître une réalité plus nuancée.

Dans le communiqué publié à l'issue du sommet du G20 de Hambourg les 7 et 8 juillet derniers, les dirigeants des pays membres ont réaffirmé leur engagement à mettre en œuvre les recommandations issues du plan d'actions BEPS de l'OCDE destinées à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, et ont salué les progrès récents accomplis en matière de transparence fiscale au niveau international.

Mais le ton et le contenu relativement neutres et convenus de ce texte laissent transparaître, en filigrane, de profondes divergences entre Etats membres quant à leur adhésion même aux accords multilatéraux existant en la matière, ou en tout cas s'agissant de la traduction concrète de ces accords dans leur politique fiscale

et leur corpus législatif domestique.

C'est particulièrement le cas des Etats-Unis, qui se montrent extrêmement réticents à se laisser imposer les nouvelles règles du jeu fiscal international découlant de ces récentes évolutions. *America first*, ou encore *Make America great again*, les deux grands slogans de campagne de Donald Trump lors de son élection à la Maison-Blanche, semblent également conduire la nouvelle administration américaine à privilégier un isolationnisme presque dogmatique en matière de politique fiscale, notamment sur la scène internationale. Qu'en est-il exactement ?

Les Etats-Unis restent systématiquement à l'écart des grands

accords multilatéraux en matière de fiscalité internationale

Pour s'en convaincre, il suffit de s'arrêter quelques instants sur la liste des accords internationaux récents non signés ou non ratifiés par les Etats-Unis :

• **La Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures du plan d'actions BEPS** précitée relatives aux conventions fiscales (ci-après *Instrument Multilatéral* ou « IM ») dont la première cérémonie de signature officielle a eu lieu à Paris le 7 juin 2017 : déjà 71 Etats signataires au 17 août 2017, dont 27 des 28 Etats membres de l'UE², les BRICS sauf le Brésil, le Canada, le Japon et le Mexique, mais pas les USA

• **La Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale**, telle que révisée par le protocole entré en vigueur le 1^{er} juin 2011, et désormais alignée sur la norme internationale en matière de transparence et d'échange de renseignements : 112 Etats et territoires rattachés signataires au 29 juin 2017, dont les 28 Etats membres de l'UE, les BRICS, le Canada, le Japon et le Mexique. Contrairement à tous les pays précités, les USA font aussi partie des signataires, mais ils n'ont toujours pas ratifié le protocole qu'ils ont pourtant signé dès le 27 mai 2010, ce qui fait qu'ils n'appliquent pas toutes les nouvelles dispositions qu'il ajoute à la convention initiale

1. Jérôme Bogaert est aussi représentant de la DFCG au Comité fiscal de l'IAFEI.

2. Seule l'Estonie a seulement manifesté sa volonté de signer sans l'avoir encore fait.

3. Sauf l'Autriche.

4. Seules la Bulgarie et la Roumanie se sont pour l'instant abstenues de signer.

5. Voir à ce sujet notre article dans *finance&gestion* n° 349 de mai 2017.

• **L'Accord multilatéral concernant l'échange automatique des renseignements relatifs aux comptes financiers** entré en vigueur le 29 octobre 2014, et la Norme Commune de Déclaration ou « NCD » en résultant : 94 Etats signataires au 17 août 2017, dont les 28 Etats membres de l'UE, les BRICS, le Canada, le Japon et le Mexique, mais pas les USA. Dont 50 s'étant engagés à pratiquer les échanges automatiques dès septembre 2017, incluant notamment les Etats membres de l'UE³, l'Inde ou encore l'Afrique du Sud

• **L'Accord multilatéral concernant l'échange automatique des déclarations pays par pays**, résultant des recommandations émises dans le cadre de l'action 13 du plan BEPS de l'OCDE s'agissant de la documentation des prix de transfert, ouvert à la signature depuis le 27/01/2016 (ci-après « Accord CBCR ») : 65 Etats signataires au 6 juillet 2017, dont 26 des 28 Etats membres de l'UE⁴, les BRICS, le Canada, le Japon et le Mexique, mais pas les USA.

En substance, les Etats-Unis s'abstiennent d'être partie prenante de tous les grands accords multilatéraux résultant du plan d'actions BEPS de l'OCDE. Ils conservent ainsi une grande liberté de manœuvre en termes de politique fiscale, mais au risque de se mettre « hors-jeu » vis-à-vis de la communauté internationale.

Mais cela signifie simplement qu'ils échangent des informations à caractère fiscal en fonction de leur seul intérêt national

Il ne faut toutefois pas se méprendre sur cette réticence chronique des Etats-Unis à signer ou ratifier ces accords : cela ne traduit pas leur opposi-

tion de principe à toute communication d'informations à caractère fiscal aux autres administrations, mais simplement leur propension naturelle à faire de tels échanges un élément de leur propre politique fiscale globale, notamment sur le plan international.

Et cela ne signifie pas non plus qu'ils refusent en bloc les recommandations issues du plan BEPS de l'OCDE, mais juste qu'ils souhaitent garder le contrôle exclusif de celles qu'ils souhaitent réellement transposer dans leur législation interne.

Pour preuve, les raisons qu'ils avancent pour s'exonérer de la signature de l'IM ou des accords cités ci-dessus :

• **S'agissant de l'IM, Henry Louie, conseiller adjoint fiscalité internationale au Trésor**, a récemment déclaré que les Etats-Unis avaient choisi de ne pas le signer car leurs conventions fiscales bilatérales incluaient déjà une clause dite de « limitation des bénéfices » qui leur convenait beaucoup mieux que les dispositifs anti-abus prévus par l'IM, à savoir la clause de « limitation des bénéfices restreinte » ou la neutralisation des effets des montages à but principalement fiscal.

Autrement dit, les Etats-Unis sont tout à fait d'accord sur le principe de limiter les avantages offerts par les conventions bilatérales, mais uniquement dès lors qu'ils peuvent appliquer leur propre politique en la matière, sans avoir à tenir compte des règles adoptées dans le cadre de négociations multipolaires aboutissant toujours à des compromis qu'ils jugent non compatibles avec leurs propres intérêts.

• **Concernant la NCD, elle s'inspire largement du FATCA** préalablement adopté par les Etats-Unis, qui ne voient donc pas l'intérêt d'y souscrire

alors qu'ils appliquent déjà largement les règles et méthodes préconisées.

Petit problème : FATCA vise clairement à donner aux autorités américaines les moyens de lutter contre l'évasion fiscale, la fraude et le blanchiment dans leur propre pays, mais ne prévoit aucune réciprocité qui obligerait l'administration américaine à fournir ces mêmes informations de nature financière à ses homologues étrangères dans le cadre d'une réciprocité bien comprise.

• **S'agissant de l'Accord CBCR, les Etats-Unis étaient sur le point de le signer** lorsque les premières enquêtes approfondies pour aides d'Etat visant des groupes américains de renom ont été diligentées par la Commission européenne, notamment sur la base d'informations devant figurer dans ce type de *reporting*⁵.

Voyant la façon dont l'Union européenne allait se servir de ces informations pour tenter de récupérer des centaines de millions d'euros d'impôt auprès de fleurons de leur économie nationale, les Etats-Unis ont donc fait machine arrière et refusé de signer cet accord.

Mais dans ce domaine également, cela ne veut pas dire qu'ils refuseront de communiquer tout ou partie des données requises dans le cadre du *reporting* pays par pays, mais qu'ils se réservent le droit de le faire uniquement au cas par cas, lorsque l'administration américaine jugera que de telles pratiques sont conformes à ses intérêts, ou en tout cas n'y sont pas contraires.

Plus généralement, plusieurs exemples récents de demandes d'assistance administrative internationale lancées par l'administration française auprès de son homologue américaine, et auxquelles celle-ci a répondu de façon circonstanciée et dans des délais tout à fait raison-

nables, montrent bien que la politique des Etats-Unis en la matière est en réalité extrêmement pragmatique.

Elle relève plus d'une analyse au cas par cas de la balance entre la préservation des intérêts nationaux et la nécessité de maintenir un niveau suffisant de coopération internationale que d'une vision dogmatique de ce que devrait être les échanges d'informations automatiques et systématiques dans un monde idéal.

Conclusion

Les Etats-Unis souhaitent à tout prix garder le contrôle de leur politique fiscale, afin de préserver au mieux leurs intérêts nationaux et de conserver un outil de négociation parfois déterminant avec leurs contreparties, notamment lors de la mise en œuvre des procédures de résolution amiable des conflits fiscaux entre Etats.

Nous verrons, dans un prochain numéro, comment l'évolution des dispositions internes des Etats-Unis en matière de fiscalité internationale traduit également cette posture.

Cette position qui irrite bon nombre de leurs partenaires n'est pas nouvelle, même si elle s'est encore amplifiée sous l'impulsion du président Trump. Elle est toutefois de plus en plus difficile à tenir, dès lors que l'hégémonie américaine est de plus en plus contestée, notamment par les BRICS.

Il s'agit donc d'une vaste partie d'échecs, où chacun essaye d'avoir un coup d'avance sur l'autre, mais qui reflète surtout l'évolution des rapports de force existants entre les principaux blocs concernés. ●