

Compte-rendu de la réunion du Groupe de travail Financement de l'économie

du 1^{er} mars 2016-

Les avancées de la coordination des politiques fiscales en Europe

Marie-France Baud

Avec

- **Alain Lamassoure**, président de la commission spéciale TAXE du Parlement européen
- **Valère Moutarlier**, directeur, DG TAXUD, Commission européenne

COMPTE RENDU

L'Europe 2015 n'aura pas été *annus horribilis* pour l'Europe en matière de fiscalité : le ton a changé et au cours des derniers mois, l'Union a fait bouger les lignes sur un certain nombre de dossiers touchant à la fiscalité des entreprises. Après les révélations du scandale *Luxleaks* sur les accords fiscaux secrets passés par des multinationales avec le Luxembourg, le Parlement européen a lancé en février 2015 une commission spéciale chargée d'enquêter sur ces pratiques d'accords fiscaux en Europe, accusés de créer une concurrence déloyale et d'inciter à l'évasion fiscale qui représente des dizaines de milliards de pertes pour les budgets nationaux. Une fenêtre d'opportunité politique s'est ouverte avec ce scandale et la Commission, le Parlement, l'OCDE ont su en tirer parti.

Alain Lamassoure revient près de vingt ans en arrière, en 1997, afin de donner des éléments de contexte. Il est alors ministre du Budget, l'ECOFIN se réunit, nous sommes deux ans avant le passage à l'euro, c'est un saut dans l'inconnu, les économistes américains s'emploient à démontrer que des pays différents ne pourraient avoir la même monnaie et les ministres des Finances s'interrogent sur les conditions à réunir pour que ce passage soit un succès. Au-delà des critères de bonne gestion du Pacte de stabilité et de croissance et de la suppression de la cause première des déséquilibres dans les conditions de concurrence entre nos entreprises, à savoir les variations monétaires, tout naturellement, l'imposition sur les bénéfices s'est imposée comme un élément des politiques publiques qui compromet l'égalité de concurrence. Dès ce moment, et personne ne s'en souvient ; insiste Alain Lamassoure, le préjugé était favorable de la part de tous les ministres des 15 pays alors membres de l'Union européenne pour parvenir à harmoniser la définition du bénéfice imposable dans ces 15 pays, ceux qui allaient vers l'euro et ceux qui n'y allaient pas.

A été acceptée la proposition du commissaire en charge du Marché intérieur, Mario Monti, de mettre en place deux groupes de travail, un groupe de niveau politique, un groupe de niveau administratif avec les directeurs des administrations fiscales des 15 pays chargés de proposer une définition commune du bénéfice imposable, avec la claire conscience que cela prendrait des années. Le groupe politique était constitué pour sa part des secrétaires d'Etat au budget ou équivalents des 15 pays. Présidé par la britannique Mme Primarolo (Paymaster General ; UK) d'où son nom de groupe Primarolo, il avait pour mandat d'examiner la législation sur les impôts sur les bénéfices et ses pratiques administratives en vue de supprimer celles des

législations ou des pratiques qui correspondaient manifestement à un octroi de privilèges financiers abusifs. Ce groupe a fait un travail formidable, il a supprimé 80 dispositions législatives d'ordre national, de type *rulings*. Mais après un passage à l'euro qui s'est « trop » bien passé, son zèle réformateur s'est ensablé. Les politiques ont disparu du groupe de niveau politique, devenu groupe code de bonne conduite, animé par des fonctionnaires à la retraite, plus passifs. Contrairement aux fonctionnaires du groupe technique, qui ont débouché sur une première solution commune en 2004,... année de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Las : il a fallu recommencer les travaux avec les homologues de ces pays. En 2011, la Commission met sur la table une proposition d'assiette commune de l'imposition des bénéfices des entreprises. Malheureusement, la crise des dettes souveraines, dite aussi crise de l'euro, est la priorité des ministres des Finances. Entretemps, preuve que le groupe code de conduite s'était assoupi, les *rulings*, une forme de négociation entre l'administration fiscale, et autre privilèges fiscaux ont commencé à reflourir.

Novembre 2014. Les travaux d'un consortium international de journalistes et de lanceurs d'alertes débouchent sur la publication sur un site Internet des dossiers fiscaux de plusieurs dizaines de multinationales qui avaient abusé des structures fiscales au Luxembourg, les *Luxleaks*, montrant qu'avec la pratique des *rulings*, il est possible d'échapper à la quasi-totalité de l'impôt. Le choc a été immense à tous les niveaux, pour les responsables politiques et pour les administrations fiscales. Avec les *Luxleaks*, le sujet de l'imposition des entreprises, qui sauf pour quelques spécialistes, est considéré comme d'une technicité redoutable et profondément ennuyeux, devient compréhensible : l'opinion publique se rend compte que certaines entreprises, parmi les plus puissantes au monde, ne payent rien précisément parce qu'elles sont très puissantes.

Quelques parlementaires comprennent alors qu'il faut s'appuyer sur la pression de l'opinion publique, pression bien entretenue par les médias, pour obliger les gouvernements à ressortir les propositions de la Commission européenne, et d'aller au-delà de l'Union européenne, afin que la question soit réglée au niveau mondial, souligne Alain Lamassoure. Car, entre temps, l'OCDE, à l'initiative du G20 ; s'était saisie des sujets des paradis fiscaux et de l'optimisation fiscale et avait travaillé à un plan d'action que les révélations successives du détonateur *Luxleaks* ont accéléré. Le Parlement, la Commission et l'OCDE affichent leur volonté de travailler ensemble et de manière complémentaire.

Au PE, dans un premier temps, la gauche a voulu déstabiliser J C Juncker, qui venait d'être investi à la tête de la Commission. Le rôle de la majorité a été de défendre JC Juncker car il n'y avait aucun intérêt à déstabiliser la Commission au moment où elle est investie, poursuit A Lamassoure. Alors que l'opposition proposait une commission d'enquête consacrée uniquement à ce qui s'était passé au Luxembourg, il plaide que cette question dépassait largement le cadre du Luxembourg et que si le Parlement s'emparait du sujet, c'était pour enquêter et faire des propositions d'adaptation des réformes de la situation d'ensemble des pays de l'Union européenne sur les différentes législations et les différentes pratiques administratives pour en déduire un certain nombre de recommandations. C'est ce qui a été décidé et une commission spéciale a été créée, avec comme président Alain Lamassoure et deux co-rapporteurs, Elisa Ferreira (Ptgl, S&D) et Michael Theurer (All, ALDE). De son côté la Commission, rappelant que le président Juncker avait placé la lutte contre l'optimisation fiscale agressive parmi ses priorités dans son discours d'investiture, a demandé au commissaire Moscovici de préparer une série d'initiatives. Est venu rapidement un premier projet de directive rendant obligatoire et automatique l'information des *rulings* entre administrations fiscales, avec une information donnée en parallèle à la Commission. Au-delà, le projet d'ACCIS, assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, a été relancé par la Commission dans son plan d'action de mars 2015. Autre branche de la Commission qui a son mot à dire, la Dg Concurrence a de son côté envoyé une première salve d'enquêtes et de poursuites contre deux Etats se livrant à une aide d'Etat d'aides fiscales abusives. D'autres sont en préparation.

Le Parlement s'est trouvé dans une situation que notre orateur qualifie de pittoresque : juridiquement, il n'a rigoureusement aucun pouvoir en matière fiscale, il n'a même pas le pouvoir de voter le volet « recettes » du budget communautaire. A plus forte raison sur l'impôt sur les sociétés qui alimente les budgets nationaux. Du coup, il s'est appuyé sur la pression de l'opinion publique, relayée par les médias et les nombreuses organisations non gouvernementales. La Commission TAXE a donc décidé d'enquêter en Europe et plus particulièrement dans six pays qui, dont, selon la Commission, les pratiques étaient critiquables : les trois pays du Benelux, le Royaume Uni, l'Irlande et la Suisse, en marge de l'Union. Première surprise, aucun des six pays n'a dit non, y compris la Suisse. Alain Lamassoure raconte : « *dans chacun de ces pays, je suis allé, accompagné d'une délégation comprenant chacun des groupes politiques du PE, rencontrer l'administration fiscale, la commission des Finances du parlement national et éventuellement les lanceurs d'alerte, les universitaires, les experts. La rencontre se terminait systématiquement par un point presse que je tenais avec le ministre des Finances, devant ses médias nationaux, le plaçant dans une position telle qu'il était obligé de dire que son pays était le meilleur élève ou le sera désormais* ». Les ministres des Finances des quatre plus grands pays de la zone euro ont été invités à échanger avec le Parlement. Wolfgang Schäuble, Michel Sapin, Pier Carlo Padoan et Luis de Guindos sont venus ensemble exposer les enseignements qu'ils tiraient du scandale des *Luxleaks*.

En parallèle, ont été invitées les multinationales. Dans un premier temps, elles ont fait savoir qu'elles n'avaient pas de compte à rendre au Parlement européen. Attitude qui conduit Alain Lamassoure à élaborer une stratégie en deux temps : s'adresser d'abord aux dirigeants qu'il savait coopératifs : BNP Paribas, Airbus, rejoints par Total, qui avait pris la décision de supprimer ses filiales dans tous les paradis fiscaux avant la fin 2015 et Electricité d'Ecosse, qui s'est présentée d'elle-même. Ce premier échantillon n'ayant pas convaincu les autres* de venir, il a écrit, sous sa signature, au président du PE, pour lui signaler cette situation et lui demander d'engager une réforme du règlement intérieur du PE pour retirer l'accréditation de toutes celles des entreprises qui refuseraient de coopérer avec le PE. Cette lettre a été rendue publique avec ce résultat qu'avec Google, toutes sont venues. Ce qui signifie qu'aucune société, fût-elle parmi les plus puissantes au monde, ne peut se permettre d'être *blacklistée* au Parlement européen sur un tel sujet.

Deux enseignements à tirer :

- Pendant 20 ans, une bonne demi-douzaine de pays européens et du pourtour comme la Suisse, sans parler des juridictions comme Monaco ou le Lichtenstein, se sont livrés à de la surenchère pour attirer les multinationales. Un exemple : ce rapport daté de 1991 rédigé par un parlementaire luxembourgeois opposant au jeune ministre des Finances d'alors, JC Juncker, qui lui faisait reproche de ne pas avoir établi dans le Grand-Duché un système fiscal aussi généreux que le *ruling* hollandais qui s'était traduit par le fait que les entreprises s'étaient installées à Amsterdam plutôt qu'à Luxembourg !
- Que fait-on maintenant? Ces auditions ont permis d'avancer dans la préparation des propositions et les recommandations du PE, assez évidentes : à l'intérieur de l'UE, le moment est venu d'appliquer l'harmonisation des bénéfices imposables, ACIS et faire en sorte à l'échelle mondiale, en lien avec le plan d'action BEPS de l'OCDE, que l'impôt soit payé partout où il doit l'être, proportionnellement à l'activité menée dans chacun des pays ; les entreprises doivent publier leurs résultats pays par pays (*country by country report*). Confirmation qu'un changement d'état d'esprit était à l'oeuvre, après la tragédie du Bataclan à Paris, le 13 novembre 2015, Mark Zuckerberg écrit sur sa page Facebook qu'il veut témoigner de sa solidarité avec le peuple français et il imprime en filigrane de sa photo le drapeau tricolore.
- * Amazon, Anheuser-Busch Inbev, Barclays Bank, Coca-Cola, Facebook, FIAT-Chrysler, Google, HSBC, IKEA, McDonald's, Philip Morris, Walmart, Walt Disney

- Spontanément, dans l'heure qui a suivi, des centaines d'internautes lui ont répondu sur son site que ce serait bien, pour montrer sa solidarité avec le peuple français, qu'il paye en France les impôts dus sur ses profits réalisés en France. Ce qui a permis de faire prendre conscience aux entreprises auditionnées ; qu'à la responsabilité sociale et environnementale, s'ajoutait la responsabilité « contribuable » pour être une entreprise modèle.
- Agenda : la commission parlementaire TAXE I, créée au lendemain de *Luxleaks* se prolonge en Taxe II , elle continuera de travailler en collaboration étroite avec l'OCDE et les parlements nationaux. Les auditions se poursuivent (« petits » paradis fiscaux).
18 avril, Bruxelles : réunion des parlements nationaux à Bruxelles, en parallèle des travaux de l'ECOFIN, à leur demande.

Réunion conjointe au Congrès à Washington DC avec les deux commissions compétentes de la Chambre des Représentants et du Sénat. Le Congrès des Etats-Unis, totalement indifférent à ce sujet de l'évasion fiscale, s'est embrasé avec Pfizer, qui a annoncé le transfert de son siège en Irlande pour bénéficier de ses avantages fiscaux. L'idée est de proposer au Congrès de tenir des auditions conjointes des multinationales.

2 Mai, à l'OCDE, à Paris, rencontre avec les parlements nationaux des 80 pays associés aux travaux du BEPS. Recherche d'un accord mondial.

Valère Moutarlier montre à son tour l'exploitation tactique par la Commission des *Luxleaks* pour faire avancer son agenda en matière de fiscalité, en se déployant sur trois fronts.

1. En se cadrant sur le travail de l'OCDE et ses recommandations, la Commission a évité une très longue discussion entre les Etats Membres sur le champ du travail à définir et les éléments de contenu. La première étape, qui était de converger sur ce qu'il fallait faire, a pu être évitée.

2. En exploitant au maximum la mécanique politico médiatique et en la maintenant autour de la question de la juste part de contribution des sociétés à l'impôt. Avec le Parlement, qui a toujours été –et l'est encore plus- l'allié naturel de la Commission pour pousser cet agenda de la régulation de la concurrence fiscale dans le marché intérieur. En entretenant la concurrence entre présidences tournantes luxembourgeoise et hollandaise en matière de toujours plus de résultats contre la fraude fiscale d'une présidence tournante à l'autre.

3. En s'appuyant sur les parlements nationaux : ils sentent monter la pression des entrepreneurs qui apportent leur juste part à l'impôt quand de grands groupes réussissent à y échapper ; et ils savent que seuls, ils ne peuvent rien faire. La Commission a présenté son agenda fiscal comme étant le fruit d'un travail commun et le gage de la souveraineté en matière de levée de l'impôt selon les modalités définies au niveau national. « *Nous avons essayé de ne pas être ayatollesques en ce qui concerne les instruments proposés* », explique –t-il. En combinant la législation, par essence l'instrument le plus fort qui cadre le mieux avec la coopération commune et donne la plus grande sécurité aux entreprises ; la coordination politique ; la pression des ONG. Avec toujours la même préoccupation : entretenir la concurrence entre présidences, pour structurer une spirale vertueuse avec cette addition des petits pas.

Trois paquets fiscaux ont été initiés depuis le mandat de la Commission. Le premier (18 mars 2015) a consisté à s'assurer que chaque Etat dispose de l'information pour taxer en toute indépendance ses propres résidents. Il a proposé des mesures visant à renforcer la transparence fiscale avec des échanges d'informations entre Etats membres concernant leurs rescrits fiscaux. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. C'est en quelque sorte le codage de la concurrence fiscale dans l'Union

et ses différents axes : taxation effective des profits là où ils sont générés, avec un certain nombre d'initiatives comme la révision de la directive sur la fiscalité des intérêts redevances, la révision des critères du code de conduite, qui avait mené un premier travail de démantèlement des régimes spécifiques, visant à atteindre des bases fiscales dénuées de réalité économique.

Le paquet du 15 juin 2015 se présente comme un paquet de cadrage et d'attente sur la fiscalité des entreprises, avant la publication des travaux de l'OCDE destinés à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices (BEPS), conformément au plan du G20. Par une série de petits tours de vis, il s'agit de s'assurer que le taux d'impôt sur les sociétés affiché soit réel et d'empêcher les Etats d'inventer de nouveaux régimes préférentiels.

Le 28 janvier 2016, la Commission a présenté un plan d'action concernant la fiscalité des entreprises qui repose sur deux grands piliers pour assurer la mise en œuvre coordonnée d'un grand nombre de propositions agréées à l'OCDE : la mise en place de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés et le principe selon lequel les entreprises doivent payer leurs impôts dans le pays où elles réalisent leurs bénéfices, qui consiste à obliger les entreprises à déclarer leurs bénéfices là où ils sont réalisés. L'ACCIS contraindrait les Etats à s'entendre sur les catégories des revenus des entreprises sur lesquelles ils lèveront leurs impôts. Cette mesure ne signifierait pas une harmonisation des impôts mais une plus grande transparence. Si on se projette, comme tel est l'objectif de la Commission, dans une fiscalité d'entreprises structurante pour le marché intérieur, nous en sommes actuellement au stade de la balkanisation. Et loin du niveau des attentes d'une initiative ACCIS qui, elle, décline un agenda positif pour le marché intérieur dans le sens où il s'agit de faire passer au niveau de l'Union la définition de la base de l'impôt sur les sociétés puis de sa consolidation, dans une deuxième phase Aujourd'hui, dans l'ensemble de la palette des mesures telles que définies à l'OCDE, il n'y en a pas une seule qui échappe à une ligne européenne, qu'elle soit en préparation, en négociation ou d'ores et déjà dans une phase de mise en œuvre.

Reste pour Valère Moutarlier, de son point de vue personnel, qu'il s'agit d'un agenda défensif : *« nous créons des digues, érigeons des barrières, ce qui correspond à l'attente du moment, c'est utile mais insuffisant. Raison pour laquelle nous remettons sur la table la proposition ACCIS en deux étapes : travailler sur la définition d'une base commune (définition d'un produit taxable, d'un produit déductible), travailler sur la consolidation en traitant un groupe d'entreprises actives dans le marché intérieur comme une seule entreprise, à des fins fiscales, en consolidant les charges déductibles et les produits taxables et en réallouant aux Etats la juste part qui leur revient en fonction d'une formule définie . C'est un sujet extrêmement ambitieux, la proposition faite en 2011 a été relancée et discutée, mais sans grand appétit politique pour la concrétiser. Aurons-nous à la fin de l'année les capacités de véritablement changer cet état d'esprit chez nos Etats membres ? »*. D'où son appel à maintenir la pression institutionnelle en précisant qu'il ne s'agit pas d'un agenda anti-business mais de rétablir des conditions de concurrence équitable dans le marché intérieur sans systèmes opaques ou non transparents. Il n'y a pas de bons ou de mauvais Etats, insiste-t-il. Certains grands Etats avec des taux statutaires d'impôts sur les sociétés très élevés sont finalement assez contents de trouver un moyen de maintenir ces taux vis-à-vis de leur opinion publique et d'offrir, avec les libertés du marché intérieur et des systèmes préférentiels de certains de leurs partenaires dans l'Union européenne des facilités pour que leurs grands groupes se remettent à un niveau de taxation qui leur permette d'être compatibles en terme de compétitivité au niveau global. On ne peut pas dire qu'il y ait eu une diplomatie financière acharnée des grands Etats au cours des 25 dernières années pour recréer avec force des conditions fiscales transparentes.

Alain Lamassoure rappelle l'importance de l'enjeu d'Accis : il s'agit de faire pour l'impôt sur les sociétés ce que nous avons fait depuis 40 ans avec la TVA : harmoniser la base imposable et que chaque Etat applique ses taux. Ce sera une révolution ! Mais le vrai problème ne se situe-t-il pas au niveau de la vétusté de l'Impôt sur les sociétés, qui a été conçu en France après la deuxième Guerre mondiale et avant la première Guerre mondiale aux Etats Unis dans une économie qui n'avait rigoureusement rien à voir? Il y avait certes des entreprises mondiales mais qui exportaient en fabriquant chez elles alors que la chaîne de valeur de nos entreprises prend désormais en compte des dizaines de pays dans le monde. Nous travaillons avec un vieil outil qui n'est plus adapté et que nous essayons d'utiliser dans des conditions sous-optimales. Sans compter les bouleversements induits par la révolution numérique : si on connaît les recettes commerciales de Facebook que l'on peut taxer, quelle est la vraie valeur ajoutée de cette plate-forme ? La parole doit être donnée aux économistes

Philippe Herzog souligne la difficulté de passer de la phase défensive à la phase ACCIS et fait lien d'un petit segment Impôt sur les sociétés européen avec les ressources propres.

Pour **Valère Moutarlier**, l'on n'aurait pas aujourd'hui d'harmonisation de la TVA si elle n'avait pas été poussée pour créer une base commune à la contribution du budget. De son analyse, la question qu'il va falloir gérer d'ici la fin de l'année est la suivante : les besoins du marché intérieur sont-ils suffisants pour conserver l'appétit politique d'avoir une ACCIS ou faut-il que cette ACCIS soit présentée dans un cadre plus large, par exemple un budget pour la zone euro ? De son avis, à titre personnel, il n'y a pas de meilleure base à mutualiser qu'une base qui n'appartient à personne. Aujourd'hui, personne n'est propriétaire de la base de l'impôt sur les sociétés des entreprises qui opèrent dans le marché intérieur. Et s'il fallait mutualiser une base fiscale pour mutualiser une partie de la recette, l'impôt sur les sociétés n'est pas un candidat moins bon que la TVA. Mais c'est de la fiscalité fiction ! Sa vraie préoccupation est de savoir comment maintenir le momentum politique pour, sans avoir un besoin supérieur en termes de grands objectifs à la régulation de la concurrence fiscale au sein du marché intérieur, maintenir un appétit pour converger et conclure sur la négociation de l'ACCIS.