

# point d'æncrage

*Le progrès a besoin d'audace.*



---

## Lutter contre l'optimisation fiscale en Europe : difficile mais possible

---

***Envie de nous suivre ? De nous rejoindre ?***

Retrouvez l'ensemble de nos travaux et évènements à :

[www.pointdaencrage.org](http://www.pointdaencrage.org)

[@pointdaencrage](https://twitter.com/pointdaencrage)

[facebook.com/pointdaencrage](https://facebook.com/pointdaencrage)

« *Le pays du profit doit être le pays de l'impôt* ». C'est avec cette courte formule que Martin Schulz, Président social-démocrate du Parlement européen, entendait s'attaquer au vaste chantier de la fiscalité dans l'Union européenne. Espace économique et monétaire imparfait, la zone euro s'est renforcée tant bien que mal après la crise de 2008 par la mise en place d'une union bancaire en 2014. Serpent de mer du débat européen, l'union fiscale permettrait de consolider la monnaie unique et de lutter contre les pratiques de *dumping*, source d'une course à l'échalote entre Etats membres et symbole pour les citoyens européens d'une concurrence sans limites qui affaiblit l'Europe plus qu'elle ne la renforce.

## 1/ UNE NON POLITIQUE FISCALE EUROPEENNE

---

La fiscalité européenne se caractérise pour le moment par ce qui est communément regroupé sous le vocable de « *dumping fiscal* ». Ces pratiques fiscales dommageables, fruits d'une concurrence sans règles communes, sont de véritables fléaux pour l'économie européenne et les finances publiques nationales. Recouvrant des réalités techniques, complexes et diverses, elles sont pourtant souvent légales (et différent en cela de la fraude fiscale), et résultent de stratégies d'optimisation de l'imposition. Les entreprises parviennent ainsi à réaliser la majorité de leurs bénéfices sur un territoire tout en s'acquittant de leurs impôts sur un autre à la fiscalité plus avantageuse. La mise en place d'une fiscalité harmonisée au sein de l'Union, notamment pour l'impôt sur les sociétés, serait la solution la plus efficace pour lutter contre ces pratiques de *dumping fiscal*. Cette politique fiscale commune rééquilibrerait le marché intérieur en le structurant au delà des simples libertés de circulation des capitaux et des marchandises.

L'OCDE<sup>1</sup> et la Commission européenne se sont jusqu'à présent contentées d'alerter et prévenir ces pratiques par la publication de bonnes pratiques. En 2001<sup>2</sup>, la Commission lançait un projet pour encourager les Etats membres à adopter une directive sur la création d'une assiette commune de l'impôt sur les sociétés. Loin d'être parfaite, cette harmonisation de l'assiette aurait été une première étape dans la réduction des écarts de régime. Se mettre d'accord sur une assiette commune aurait également introduit une certaine sécurité juridique et une plus grande loyauté dans la concurrence fiscale entre Etats membres. Toutefois, malgré un accueil favorable sur le principe, les discussions n'ont pas permis la concrétisation du projet. Après une relance en 2007, les blocages entre ministres concernés au sein du Conseil n'ont pas permis d'avancer plus. La Commission a toutefois pris l'initiative, en juin 2015, de proposer une relance des négociations sur l'ACCIS.

## 2/ LE COUT DU STATUT QUO

---

Les enjeux financiers sont considérables. Le *dumping fiscal* génère un manque à gagner pour les Etats de près de 1000 milliards d'euros par an<sup>3</sup>. Il suscite en outre un sentiment d'injustice chez les Européens. Les entreprises exerçant des activités dans l'UE pratiquent en effet un chalandage fiscal en choisissant les régimes fiscaux les plus favorables à leur activité. Financièrement rationnelle, l'optimisation permet, grâce à une ingénierie complexe, à certains grands groupes de ne payer que 3% d'impôts sur les sociétés par an. Pourquoi une entreprise comme Google (exemple pris par Martin Schulz lors de la campagne des élections européennes de 2014) profiterait-elle de la demande européenne, de ses infrastructures publiques, des débouchés extraordinaires permis par le marché intérieur, sans contribuer par le biais de l'impôt aux charges et investissements communs ? Surtout, comment comprendre que les grandes entreprises et les plus profitables s'arrangent pour échapper à l'impôt auquel tous les citoyens sont par ailleurs soumis ? L'absence d'un minimum de règles communes est un problème majeur pour les Etats membres qui ne peuvent se contenter de simples dévaluations fiscales, réponse suicidaire à moyen terme.

## 3/ MOBILISER LE DROIT DE LA CONCURRENCE POUR LIMITER LE DUMPING FISCAL

---

L'une des difficultés pour agir est que l'UE n'est pas compétente en matière de fiscalité directe et chaque Etat membre est libre de déterminer sa politique d'imposition. L'article 115 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que les Etats membres statuent, au sein du Conseil, à l'unanimité pour décider du rapprochement des lois, règlements et dispositions administratives dans les autres domaines que celui de la fiscalité indirecte, tels que la TVA qui, pour des raisons de nécessité liées à la construction du marché intérieur, a été harmonisée dès les années 1960<sup>4</sup>.

Compte tenu de ses compétences limitées et de la division des Etats membres, la Commission ne peut en principe jouer qu'un rôle incitatif. Toutefois, elle semble avoir trouvé un fondement juridique pour s'attaquer à la pratique des « rescrits fiscaux » ou « *tax rulings* », qui permettent à certaines entreprises d'obtenir d'importantes réductions d'imposition. Ainsi, après des mois d'enquête, la Commission a rendu, le 21 octobre 2015, deux décisions dans lesquelles elle retient que les avantages fiscaux sélectifs accordés à Fiat Luxembourg et à Starbucks Pays-Bas sont illégaux au regard des règles de l'Union en matière d'aides d'Etat<sup>5</sup>. En application de la procédure classique relative aux aides d'Etat, les aides illégalement perçues doivent être remboursées aux Etats par les opérateurs économiques bénéficiaires. Ainsi, la Commission a enjoint le Luxembourg et les Pays-Bas de récupérer l'impôt non payé par Fiat et par Starbucks, afin de supprimer l'avantage concurrentiel injustifié dont elles ont bénéficié. Les montants que les deux entreprises devront chacune rembourser sont compris entre 20 à 30 millions d'euros.

<sup>1</sup> OCDE, Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance, 29 octobre 2014.

<sup>2</sup> Communication de la Commission européenne COM (2001) 582 - Vers un marché intérieur sans entraves fiscales.

<sup>3</sup> Il s'agit du manque à gagner annuel regroupant l'évitement/l'optimisation fiscal et la fraude fiscale.

<sup>4</sup> La première directive dite « TVA » (67/227/CEE), a été adoptée le 11 avril 1967.

<sup>5</sup> Commission européenne, communiqué de presse, 21 octobre 2015 : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5880\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5880_fr.htm)

Que sont précisément les *tax rulings* ? Ce sont des lettres d'intention émises par les autorités fiscales afin d'éclairer une entreprise sur la manière dont l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable sera calculé. En soi, ces décisions anticipatives sont courantes et légales. Toutefois, la Commission soupçonnait depuis quelques années certaines grandes entreprises de négocier pour obtenir des *tax rulings* toujours plus favorables, en vue de payer moins d'impôts. En d'autres termes, les autorités délivreraient un *tax ruling* préférentiel à certaines entreprises, au détriment de leurs concurrentes soumises quant à elle au régime général d'imposition, beaucoup moins favorable. Cet avantage sélectif, constituerait, pour la Commission, une aide d'État incompatible avec les règles du marché intérieur, parce qu'elle introduirait une distorsion de concurrence. C'est en tous cas ce qu'elle a retenu dans ses décisions du 21 octobre 2015.

Dans ce contexte, une question demeure : comment la Commission européenne peut-elle agir dans le domaine fiscal alors que l'UE n'est pas compétente en la matière ? Juridiquement, la Commission a rendu ses décisions sur le fondement des règles relatives aux aides d'État. En tant que gardienne des Traités, elle a constaté - et sanctionné - le fait que certains États, en faisant bénéficier certaines entreprises de réductions fiscales au moyen de *tax rulings*, ont enfreint le droit de l'Union (l'article 107 du TFUE). Ainsi, si les États sont souverains en matière d'imposition, leur souveraineté est encadrée par les Traités. Cela explique le fait que quand la Cour de justice de l'Union européenne juge une affaire impliquant des mesures de fiscalité, elle prend toujours le soin de préciser « à titre liminaire, (qu') il convient de rappeler que, si la fiscalité directe relève de la compétence des États membres, ces derniers doivent toutefois exercer celle-ci dans le respect du droit de l'Union »<sup>6</sup>. C'est donc grâce à la politique de concurrence que la Commission a pu agir contre des pratiques qui, bien que dénoncées politiquement, n'avaient fait l'objet, jusqu'à présent, d'aucune sanction contraignante.

Juridiquement, l'issue est incertaine, mais possible. Les décisions rendues récemment par la Commission feront sans nul doute l'objet de recours en annulation devant le Tribunal de l'Union européenne. Quels moyens de droit et de procédure seront utilisés par les Pays-Bas et le Luxembourg pour contester les décisions en cause ? La stratégie juridique et politique de la Commission sera-t-elle confirmée et validée par le Tribunal, et, en cas de pourvoi, par la Cour de justice de l'Union européenne ?

En tout état de cause, agir par le biais de la politique de concurrence est un des seuls moyens dont la Commission dispose pour lutter contre les pratiques fiscales dommageables et faire entendre sa voix dans le silence assourdissant des États membres sur la fiscalité. Cette approche est pour le moins innovante et fait intervenir la Commission sur un terrain beaucoup plus politique qu'à son habitude. Sa stratégie pourrait *a minima* décourager certaines firmes qui obtiennent par la négociation des rabais fiscaux injustes à l'égard des entreprises concurrentes et, *in fine*, inadmissibles aux yeux des contribuables. La Commission est plus que légitime pour agir dans l'intérêt des citoyens européens. Depuis les élections européennes de 2014, son Président émane en effet directement de la majorité parlementaire. Dès lors, quand les causes qu'elle défend sont justes, il est souhaitable de soutenir ses efforts.

#### 4/ SOUTENIR LES EFFORTS DE LA COMMISSION EUROPEENNE AU NIVEAU POLITIQUE

---

Dans un contexte peu favorable à l'harmonisation des politiques fiscales, il existe toutefois un espoir d'avancer. En 2016, la Commission européenne proposera un nouveau plan d'action afin de relancer son projet d'assiette commune consolidée d'impôts sur les sociétés (ACCIS).

La Commission agit sur tous les fronts et utilise son rôle d'impulsion pour faire avancer, dans la limite de ses compétences, les dossiers de fiscalité. Sur le front législatif, elle continue à promouvoir son projet d'assiette commune de l'impôt sur les sociétés. Sur le front judiciaire, elle poursuit certains États soupçonnés d'accorder des *tax rulings* contraires aux Traités. Nous restons loin d'une union fiscale, qui nécessitera une mobilisation politique bien plus importante. Ce projet est pourtant indispensable pour ancrer l'idée d'une justice sociale européenne pour les citoyens et mettre un terme à la course à la dévaluation à laquelle se livrent les États.

Impossible pour les citoyens de s'en désintéresser. Alors que nous sommes nombreux à avoir un iPhone dans les mains et à aller au Starbucks prendre un café, nous sommes tous concernés. Que les entreprises payent des impôts là où elles engrangent leur bénéfice est une règle simple qui doit être appliquée. Elle doit ainsi être portée beaucoup plus activement par des parlementaires européens et nationaux et par les gouvernements progressistes des États membres afin d'apporter une réponse concrète aux déséquilibres du marché commun.

Joël Deumier

---

<sup>6</sup> Voir en ce sens un exemple dans l'affaire C-279/93 du 14 septembre 1995, Schumacker.