

Le pari manqué de la lutte contre l'optimisation fiscale

UNION EUROPÉENNE La forte rhétorique des ministres européens s'est plus d'une fois heurtée à une douloureuse confrontation avec la réalité

- **Transparence fiscale, lutte contre les paradis fiscaux, les sociétés écrans...**
- **Autant d'occasions ratées dans la lutte contre l'ingénierie fiscale utilisée pour réduire à néant la facture fiscale.**

Depuis le scandale Luxleaks, qui a fait la lumière sur l'ingénierie fiscale à laquelle s'adonnent certaines multinationales pour réduire à néant leur facture fiscale, quels résultats ont découlé de la volonté

des politiques européens de lutter contre ces abus ? Tous les États auxquels la Commission a demandé de récupérer des aides publiques illégales octroyées à travers d'accords fiscaux, dont la Belgique, ont fait appel devant la Cour de justice de l'UE, même dans le cas d'Apple, où le taux d'imposition serait tombé jusqu'à 0,005 %.

Les propositions législatives visant à endiguer l'optimisation fiscale se sont multipliées ces dernières années, mais dans la grande majorité des cas, le niveau d'ambition n'a pas été maintenu après négociation entre pays européens.

Une raison est que le terrain est particulière-

ment miné. Dans un domaine aussi sensible que la fiscalité directe, compétence exclusive des pays européens, la Commission n'a pas hésité à faire preuve d'audace, en proposant parfois des remèdes impossibles à avaler pour les pays les plus frileux. En matière fiscale, puisque la règle de l'unanimité est de mise, la prise de décision n'en est d'ailleurs que compliquée. La réticence s'explique également par le fait que la reprise économique reste désespérément atone et que les États membres sont terrifiés à l'idée de créer un environnement hostile aux entreprises qui n'investissent déjà que du bout du chéquier. ■

ELODIE LAMER

L'IMPUISSANCE EUROPEENNE EN CINQ ECHECS

Transparence fiscale par pays, un pas trop loin

En mai, les ministres européens des Finances ont adopté un texte traduisant dans le droit européen le reporting pays par pays aux administrations fiscales pensé par l'OCDE. Concrètement, il s'agit d'obliger les grandes entreprises à transmettre au fisc certaines données comptables (chiffre d'affaires, bénéfices, impôts payés, nombre d'employés) pour chaque pays dans lequel elles ont des activités. Les administrations fiscales s'échangeront ensuite ces informations.

Mais la société civile, consciente du fait que les avancées en matière fiscale s'obtiennent souvent à marche forcée et en réponse à un scandale, estime qu'un reporting public serait le nec plus ultra pour endiguer l'optimisation fiscale. La comptabilité des multinationales mise à nu, il serait plus facile de déceler et dénoncer les abus. Les États-Unis ont toutefois mis en garde l'UE contre la tentation de la publicité totale, promettant de ne pas jouer le jeu avec les pays qui iraient dans cette voie.

Au niveau européen, toute proposition législative est toujours négociée à l'unanimité des États membres. La consultation du Parlement européen. La proposition de reporting public est sur la table depuis avril pour un reporting public. Mais elle se heurte à l'opposition de l'Irlande et de la Belgique, qui ne veulent pas de l'unanimité et implique à 100 % le Parlement européen. En tant que co-législateur. Un précédent inacceptable pour les pays les plus sensibles dans ce domaine.

Ils ont donc demandé au service juridique du Conseil (cénacle des États membres) de vérifier s'il ne s'agit pas juste de dire que le reporting public est une matière réservée. Les Vingt-huit « oui » seraient donc à nouveau négociés. Le PE, beaucoup plus ambitieux sur ce dossier, se retire cependant sur la touche. Et les juristes du Conseil ont donné raison à ces pays (Le Soir du 15 novembre). À l'unanimité, le reporting public se retrouverait en état de mort clinique, car des pays comme l'Irlande et le Luxembourg y mettraient leur veto. Et la poursuite d'un changement de base juridique est devenue illusoire, puisque douze ministres des Finances, dont le ténor allemand Wolfgang Schäuble, n'ont pas hésité à demander à la Commission de revoir sa copie pour en faire une proposition fiscale, il y a quelques semaines. Mais la Commission a présenté sa propre analyse juridique, qui contredit celle du Conseil. On est donc dans un dialogue de sourds. Il appartiendra probablement aux ambassadeurs des pays européens auprès de l'UE de trancher, en janvier. Et la France qui était assez isolée dans son soutien au projet vient de voir son Conseil constitutionnel juger cette publicité contraire à la liberté d'entreprendre.

En Belgique, le ministre des Finances Johan Van Overtveldt a fait savoir dès avril qu'il fallait être prudent vis-à-vis de la protection des données, mais le dossier serait vraisemblablement dans les mains de son collègue Kris Peeters, ministre de l'Économie, que l'on dit un peu plus allant.

Trusts et sociétés écrans, retour à l'envoyeur

Après le scandale Panama Papers, qui a révélé, notamment dans les colonnes du Soir, l'existence de plus de 300.000 sociétés offshore, la Commission avait riposté en un temps record. Elle proposait de rendre publiques certaines données sur les bénéficiaires effectifs de ces entités, dans le cadre d'une révision de la législation européenne anti blanchiment d'argent. Une mesure que le Parlement européen avait accueilli avec ironie, puisque l'année précédente, il avait tenté sans succès d'inclure cette disposition dans cette même législation. Les dernières négociations ont échoué. Le scandale des Panama Papers a donc été traité à la marge. La Commission avait aussi proposé de rendre publiques certaines données sur les bénéficiaires effectifs des sociétés aux personnes physiques. Mais elle n'a pas pu l'imposer. Elle a donc dû se contenter d'un intérêt légitime.

En juillet, la Commission est venue avec la publicité fiscale. Elle a été renvoyée dans l'ordre des affaires. Elle était dans l'air depuis longtemps. Les juristes du Conseil ont donné raison à ces pays (Le Soir du 12 novembre). Les deux-ci avançaient que la publicité aux informations fiscales était disproportionnée par rapport à l'intérêt poursuivi, puisque cela concernait des personnes physiques et non des sociétés.

Et la formule « accès selon un intérêt légitime » s'est à nouveau retrouvée gravée dans le marbre par les pays européens, fin décembre, lorsqu'ils ont accordé leurs violons sur la nouvelle législation anti blanchiment. À chaque État membre individuellement de définir ce qu'est un « intérêt légitime ». Comme l'ONG Transparency International l'a souligné, en Italie et en République Tchèque, l'interprétation de cet intérêt légitime est si restrictive qu'il faut passer par des procédures judiciaires pour le démontrer.

Intérêts et redevances, le mieux est l'ennemi du bien

Les cas étudiés par la Commission ont montré comment McDonald's ou Starbucks utilisaient le paiement de redevances artificiellement gonflées comme outil de planification fiscale agressive. Concrètement, les chaînes s'acquittent d'un montant salé pour l'utilisation de la marque et du savoir-faire de ces enseignes qu'elles versent en général à une société du groupe située dans un pays à faible fiscalité. Cela permet de réduire les bénéfices imposables dans les pays où la piqure du fisc est plus douloureuse.

Depuis 2003, les règles de l'UE disent que le bénéficiaire d'un paiement de redevance ne pourra être imposé que dans l'État où il réside, afin d'éviter les cas de double imposition. Mais cela a parfois conduit à des situations de double non-imposition. La Commission d'indiquer que les États membres et redevances ne pouvaient pas régler les abus. Mais la proposition, sur laquelle, fin 2012, s'est littéralement perdue. Les mandres de la tuyaerie législative européenne. Elle semblait toutefois être une des priorités en matière fiscale. Une cause similaire avait été inscrite dans l'agenda sur les sociétés mères et filiales. Il s'agit donc qu'à la dupliquer. Mais la Commission ne voulait pas s'en contenter. Elle donnait la levée de leur veto à l'incorporation de la directive du concept d'imposition minimale effective. Concrètement, ces pays ne pouvaient pas que les bénéfices soient simplement transférés, mais qu'ils soient effectivement imposés. Dit comme ça, ça paraît raisonnable. Mais ça ne pouvait pas fonctionner.

Ce sont les Pays-Bas, pendant leur présidence de six mois, début 2016, qui ont hérité du dossier, alors qu'ils y sont farouchement opposés, comme l'Irlande et la Belgique. Lors d'une réunion de travail en février, le simple fait de mettre un chiffre sur le concept d'imposition minimale effective a suffi pour que les délégations les plus réticentes fassent refermer le dossier pour de bon. Ces pays défendent jalousement leur compétence exclusive en matière de fixation des taux. Et la clause anti abus de la directive intérêts et redevances a payé de sa vie l'ardeur franco-allemande, puisqu'on en a plus jamais entendu parler depuis.

Plus tôt cette année, les pays européens ont adopté la directive anti évitement fiscal (ATAD) avec une rapidité sans précédent. Alors qu'au niveau européen, ils avaient l'habitude de parler de coopération administrative, la directive prévoit cette fois de réelles modifications dans les législations nationales. Ainsi, par exemple, la plupart des États membres vont être obligés d'introduire des « règles sur les sociétés étrangères contrôlées ». Ces règles permettront à un pays européen hébergeant la société mère d'un groupe d'imposer, à certaines conditions, les bénéfices que celle-ci place dans un pays (européen ou extérieur à l'UE) à fiscalité faible ou nulle. En France, l'UE, les ministres étaient d'avis d'une jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE, qui disait que les bénéfices ne peuvent être appliqués aux États membres sont placés les bénéfices et les bénéfices artificielle et ne peuvent être appliqués à l'économie. Mais ils ont donc décidé d'accepter d'activer l'économie pour l'économie. Tous les bénéfices de la négociation ont été appliqués à l'appartenance fiscale de la filiale. Elle avait été mise en place

équipements et des bureaux, tant le chiffre d'affaires qui lui est attribué. Sous pression principale de la mouture, la directive a été allégée de la plupart de ces conditions. Ainsi, l'appartenance à l'administration fiscale de prouver que la filiale n'est qu'une coquille vide. Il n'y a plus non plus d'exigence vis-à-vis du nombre d'employés ni de mention selon laquelle les bureaux et le personnel doivent justifier le chiffre d'affaires de la filiale. Selon Oxfam, cela veut dire, en somme, que la société pourrait avoir un seul employé chargé de laver les carreaux, sans aucun rapport avec l'activité économique qui génère les profits dans la filiale.

Outre l'opacité avec laquelle s'orchestre la compilation de la future liste européenne des paradis fiscaux, l'UE n'arrive toujours pas à dire si un taux proche ou à zéro et l'absence de système d'imposition des sociétés sont des critères permettant de juger un pays comme tel. Londres milite contre cette possibilité, car toutes les États qui dépendent de la Couronne britannique seraient automatiquement visés. En novembre, les ministres des Finances ont donc renoncé à en faire des critères et mandaté leurs experts pour qu'ils déterminent si un taux proche de zéro est suffisant pour attirer des investissements étrangers selon les critères de l'OCDE. Les structures offshore visant à attirer des investissements en dehors de toute réglementation sur place. Cela a été évoqué l'ire de la société

considérerait à dire qu'un taux proche de zéro ne peut à lui seul constituer une telle stratégie. Il faut aussi regarder, en plus, le nombre de structures offshore par habitant du pays et le nombre de sociétés étrangères qui y ont leur siège social. Ce sont des critères qui peuvent être utilisés pour mesurer la part des bénéfices qui permettent la mise sur pied de structures offshore.

De manière générale, les critères retenus par les pays européens sont plus exhaustifs que ceux de l'OCDE, qui se basent exclusivement sur des aspects de transparence. L'UE veut quant à elle juger les pays du reste du monde sur la concurrence fiscale à laquelle ils s'adonnent et sur le sérieux avec lequel ils mettent en œuvre les mesures de l'OCDE contre l'optimisation fiscale.

F.L.

Jean-Claude Juncker Le retour du passé (bis)

C'est le caillou du passé dans la chaussure de Jean-Claude Juncker qui ressort. Une fois de plus. Un article, publié dimanche par le quotidien britannique *The Guardian*, remet le couvert : l'actuel président de la Commission européenne s'est activement employé, du temps où il dirigeait le gouvernement du grand-duché du Luxembourg (1995-2013), à contrer des efforts européens visant à lutter contre l'évasion fiscale des multinationales. L'air est connu. Même si l'ex-Premier ministre et ex-ministre des Finances luxembourgeois s'en est régulièrement défendu.

Cette fois, ce sont des notes diplomatiques allemandes, qui viennent alourdir le dossier à charge, affirme le *Guardian*. Ces câbles ont « fuité » auprès de la radio-télévision publique allemande NDR basée à Hambourg et ont été partagés avec le journal par le International Consortium for Investigative Journalists, à l'origine de l'enquête LuxLeaks, notamment publiée par *Le Soir*.

Les conclusions des diplomates allemands, affirme le *Guardian*, exposeraient les « manœuvres d'obstruction » entreprises à répétition par le Luxembourg au sein du « Groupe du Code de conduite fiscalité des entreprises ». Le Luxembourg aurait mené la fronde contre des mesures préconisées par une majorité d'Etats membres de l'UE en vue de réduire la concurrence fiscale agressive entre les pays. Cette résistance aurait « souvent

été soutenue seulement par les Pays-Bas », ajoute le journal. Parmi les mesures bloquées par le Grand-Duché, les fuites citent l'idée pour les autorités fiscales nationales de soumettre leurs deals avec les multinationales à l'examen de leurs pairs, une enquête sur les stratégies d'évitement fiscal transfrontière ou encore un renforcement de l'échange d'informations sur les accords fiscaux conclus en privé avec le « big business ».

Dans une longue réponse à nos questions, la Commission relève que les ministres des Finances ou les Premiers ministres ne siègent pas au sein de ce « Groupe » et ne prennent part à son « travail hautement technique ». Ce groupe d'experts a été créé en 1998 par les ministres des Finances pour évaluer l'application d'un code de conduite sur la fiscalité des entreprises. Ce code avait été adopté fin 1997. Non contraignants, ces préceptes n'ont guère suffi à supprimer les mesures fiscales à l'origine d'une concurrence fiscale « dommageable » entre Etats, comme LuxLeaks l'a mis en lumière.

Moteur de changement

Mais le passé, c'est le passé, souligne un porte-parole de la Commission : « Depuis sa prise de fonction comme président de la Commission en 2014, la Commission Juncker a clairement été un moteur de changement dans la lutte contre l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive,

en Europe et au niveau international. (...) C'est un agenda qu'il a inlassablement poursuivi, avec un succès sans précédent ». La Commission égrène la série d'initiatives prises ces derniers mois (lire ci-contre), certaines ayant abouti à une décision (unanime) des Etats membres. Le porte-parole rappelle aussi les enquêtes de la Commission qui ont abouti à condamner les faveurs fiscales accordées par plusieurs pays à des grandes entreprises, dont

Fiat... au Luxembourg. D'autres enquêtes sont en cours, y compris celles portant sur le sort réservé à GDF, Amazon et McDonald's, toujours au Grand-Duché.

En septembre 2015, Jean-Claude Juncker s'exprimait sur ce dossier devant le Parlement européen. A « ceux qui rigolent déjà », le président de la Commission soulignait que c'est sous son égide de « jeune ministre des Finances » que l'Europe décidait en 1991 « d'harmoniser la TVA et les accises ». Le « code de bonne conduite contre la concurrence fiscale déloyale entre entreprises » avait également été adopté sous sa présidence du Conseil Ecofin, en 1997.

En plein scandale LuxLeaks, quelques jours après son intronisation à la tête de l'exécutif européen (novembre 2014), Juncker était sorti d'un mutisme de sept jours pour admettre être « politiquement responsable de ce qui s'est passé à l'époque », même si ce n'était pas lui qui donnait des

« consignes » à son administration fiscale.

Braconnier

« L'excès d'ingénierie fiscale n'est pas une spécificité luxembourgeoise, mais un phénomène œcuménique », avait-il dit. En janvier 2016, le président de la Commission avait encore souligné, parlant de lui-même : « Sans doute qu'on pense qu'un braconnier comme Juncker ne serait pas à même d'amener de l'ordre dans les paysages fiscaux européens. Le contraire est vrai ».

Toujours selon le porte-parole, la Commission, « avec un certain nombre d'Etats et d'autres parties

prenantes », plaident en faveur d'une réforme du Groupe du Code de conduite, afin de le rendre plus efficace, rapide et transparent. Mais là aussi, l'unanimité est requise et « n'a pas encore » été réunie pour progresser.

Le *Guardian* rapporte que ce projet de réforme s'est heurté en 2016 à la résistance « féroce » du Luxembourg, aujourd'hui dirigé par Xavier Bettel. Officiellement, le gouvernement Bettel s'est engagé à la modération, sur le front de la concurrence fiscale. Mais le nombre de « tax rulings » conclus par le Grand-Duché a explosé en 2015, relevait en décembre une étude de l'ONG Eurodad. Laquelle révélait aussi que le nombre de conventions signées par... la Belgique avait augmenté de 248 %, en un an. ■

PHILIPPE REGNIER