

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Examen pour avis, ouvert à la presse, de l'article 1^{er} du projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés (n° 1737) (M. Denis Masségla, rapporteur pour avis).

Mercredi
27 mars 2019
Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence
de Mme Marielle de
Sarnez,**
Présidente



Examen pour avis, ouvert à la presse de l'article 1^{er} du projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés (n° 1737) (M. Denis Masségli, rapporteur pour avis).

La séance est ouverte à 16 h 35.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. La commission des affaires étrangères a décidé de se saisir pour avis de l'article 1^{er} du projet de loi portant création de la taxe sur le chiffre d'affaires réalisé par les entreprises exploitant certains services internet.

Ce projet de loi, qui comporte deux articles, a été renvoyé sur le fond à la commission des finances qui l'examinera les mardi 2 et mercredi 3 avril. Il sera débattu en séance publique à compter du lundi 8 avril, à 16 heures.

La fiscalité a longtemps été une affaire purement nationale, un attribut central de la souveraineté étatique. Avec la construction européenne, elle a commencé à être une affaire internationale, mais, sans doute en raison du symbole que constituait la fiscalité, l'Union européenne a conservé la règle de l'unanimité en matière fiscale, ce qui est certainement l'une des causes majeures des dysfonctionnements que l'on constate aujourd'hui. La fiscalité est aussi devenue l'un des principaux thèmes des activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui s'est en quelque sorte spécialisée sur la question et a acquis une légitimité inattendue grâce à cela. Il est vrai que l'OCDE portait la responsabilité d'avoir promu dans les années 1960 les conventions bilatérales contre les doubles impositions, que les entreprises multinationales ont su utiliser au mieux de leurs intérêts. Depuis quelques années, un réel mouvement de correction se dessine, qui a par exemple donné la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices – *base erosion and profit shifting* (BEPS) –, que nous avons récemment ratifiée.

Cet exemple, ou encore celui de la convention fiscale avec le Luxembourg qui a suscité des débats passionnés dans notre commission, montre que la fiscalité est devenu un objet central de notre diplomatie, mais aussi un objet central d'attention de l'opinion publique européenne et internationale. Notre commission doit s'impliquer sur ce sujet. Je suis donc heureuse de passer la parole à Denis Masségli, qui va nous présenter cette nouvelle taxe qui est au croisement de plusieurs enjeux internationaux et européens.

M. Denis Masségli, rapporteur pour avis. D'attribut essentiel des souverainetés nationales, la fiscalité est devenue, comme vous l'avez dit, madame la présidente, un objet central de la diplomatie. La fiscalité de l'économie numérique – économie par essence mobile, interconnectée et mondialisée – est, à plus forte raison encore, un enjeu international. Il était donc légitime que notre commission se saisisse pour avis de l'article 1^{er} du présent projet de loi, tendant à instituer une taxe sur certains services numériques.

Le développement du secteur numérique bouleverse l'économie mondiale avant de bouleverser les systèmes fiscaux. Des entreprises nées il y a quelques décennies ou quelques années sont devenues les plus grandes capitalisations boursières au monde. *Microsoft, Apple, Amazon* et *Alphabet* valent chacune près de 800 milliards de dollars en bourse – sans même parler des perspectives de croissance dont jouissent les plus grands acteurs du numérique...

Le poids acquis par ces acteurs justifie que l'on prête attention à leur juste contribution aux charges publiques. Or, il est avéré que les entreprises de l'internet ont une capacité à contourner l'impôt qui est supérieure aux entreprises « traditionnelles ».

Trois raisons principales expliquent cela.

D'abord, la propriété intellectuelle représente une part importante des revenus des entreprises numériques. Or, ce type de revenu est plus difficilement quantifiable que d'autres comme, par exemple, le revenu qui rémunère une pièce d'équipement automobile. Les entreprises du numérique peuvent donc plus facilement « surfacturer » ces revenus dans le cadre de transactions intra-groupes vers des filiales situées dans des pays à faible fiscalité.

Deuxième raison : les entreprises de l'internet ont plus forte capacité à diffuser leurs produits et leurs services dans des pays étrangers sans avoir besoin de s'y implanter physiquement. Une publicité ciblée destinée à un public particulier peut être mise en ligne n'importe où, y compris dans un pays qui n'est pas celui où la publicité sera visionnée. Or, les règles fiscales actuelles rattachent l'imposition des sociétés au lieu de production, qui est matérialisé par l'existence d'un « établissement stable ». Il y a donc un décalage, pour les entreprises du numérique, entre le lieu de création de la valeur et le lieu d'imposition des sociétés.

Dernière spécificité de ces entreprises : leur modèle économique repose en large partie sur la valorisation des données des utilisateurs. En d'autres termes, la création de valeur par ces entreprises s'appuie sur une forme de « travail gratuit » des utilisateurs. Or, parce que ce travail est gratuit, il n'est pas imposé dans les pays où se trouvent les internautes. Il en résulte une sous-imposition des entreprises numériques dans les pays où, de fait, une partie de la valeur est créée.

Il faut en être conscient : cette facilité des acteurs du numérique à s'exonérer des charges publiques représente un énorme défi en matière de justice fiscale. Seule une action menée à l'échelle internationale permettra d'y apporter une réponse adaptée.

De nombreux espoirs avaient été soulevés par deux projets de directives proposés par la Commission européenne en mars 2018, et qui esquissaient une œuvre fiscale ambitieuse ; plus largement, elles permettaient à l'Europe d'affirmer son identité sur la scène internationale.

Afin de se donner toutes les chances de succès, l'approche retenue se voulait progressive. La Commission proposait, à long terme, de compléter la notion d'établissement stable par la notion d'« établissement stable virtuel », de façon à tenir compte de la présence numérique des entreprises dans un pays. Ce nouveau concept permettrait d'imposer les entreprises du numérique de la même manière que les entreprises physiques traditionnelles. À plus court terme, la Commission proposait l'institution d'une taxe sur certains services numériques. C'est ce projet de taxe européenne qui inspire directement la taxe française sur laquelle nous devons nous prononcer. Cette taxe européenne n'était pas parfaite, mais elle avait le mérite d'être une première étape vers une meilleure imposition de l'économie numérique.

On peut donc regretter l'opposition de plusieurs pays européens à ce projet dans un domaine où l'unanimité est la règle. Mi-mars, les États membres ont finalement pris acte des désaccords entre eux et ont renvoyé à l'OCDE le soin de trouver un accord.

Paradoxalement, c'est l'OCDE qui se trouve aujourd'hui en première ligne, alors qu'un accord mondial semblait n'être qu'un horizon lointain compte tenu du nombre de pays que rassemble cette enceinte dans son « cadre inclusif » et de la divergence de leurs intérêts.

Dans le cadre du plan d'action de lutte contre l'érosion des bases d'imposition et le transfert des bénéfices, dit « plan BEPS », l'OCDE avait défini une action prioritaire : « relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique ». Les différences d'approche entre pays ont longtemps semblé entraver tout progrès en la matière. Certains pays sont en effet soucieux de limiter les travaux à l'imposition de l'économie numérique quand d'autres souhaitent élargir la réflexion aux conséquences de la numérisation de l'économie dans son ensemble et d'autres, enfin, veulent se satisfaire des progrès récents accomplis par la fiscalité internationale.

Malgré ces écarts d'appréciation, 127 pays se sont récemment engagés à faire aboutir les travaux conduits par l'OCDE à l'horizon 2020. Si cet engagement collectif est un signe encourageant, les travaux de l'OCDE sont à ce stade beaucoup moins avancés que ne l'étaient les propositions européennes.

Deux débats sont ouverts aujourd'hui.

Le premier a trait à l'opportunité de transférer l'impôt sur les sociétés du lieu de la création de valeur au lieu de consommation. Un tel changement de paradigme priverait d'effet les stratégies consistant à transférer les profits dans les pays à la fiscalité plus « douce », les entreprises n'ayant pas encore trouvé le moyen de transférer les consommateurs...

L'autre, lancé par la France et l'Allemagne, porte sur l'institution d'une « taxation minimale », qui permettrait d'imposer les entreprises à un niveau minimum, quelles que soient les stratégies déployées pour contourner l'impôt.

Par le présent projet de loi, le Gouvernement a fait le choix de prendre les devants sans attendre les résultats des travaux européens et internationaux, dont l'aboutissement est incertain. Le Gouvernement donne une réponse rapide à la demande – légitime – de justice fiscale qui s'exprime chez nos concitoyens tout en préparant la conclusion d'un accord mondial.

On peut débattre de l'opportunité de prévoir, de façon unilatérale, une taxe nationale sur le numérique, certains estimant qu'une telle démarche pourrait nuire à la recherche d'un compromis international. Force est néanmoins de constater que, sur le sujet, la France n'est pas seule. Vingt-trois pays européens ont apporté leur soutien au projet de taxe européenne tandis que, sur le continent européen comme ailleurs, les projets de taxe nationale sur les activités numériques se multiplient. Plutôt qu'un frein, la taxe française est un moyen d'impulser un mouvement sur la scène mondiale.

Compte tenu d'un cadre juridique international contraignant, la France n'a pas toute latitude pour définir son projet de taxe nationale. La France est notamment enserrée dans un réseau complet de conventions fiscales bilatérales – dont notre commission est familière – qui priverait d'effet une taxe assise sur les bénéfices.

En conséquence, le dispositif proposé, assis sur le chiffre d'affaires numérique, est assez original, comparé aux grands impôts traditionnels que sont l'impôt sur les sociétés ou la

taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il reprend très largement les caractéristiques de la taxe proposée par la Commission européenne.

D'abord, il s'agit d'une taxe sectorielle, qui cible spécifiquement les activités numériques dans lesquelles les utilisateurs contribuent massivement à la création de valeur. Deux types de services sont concernés : les plateformes et la publicité ciblée.

Par ailleurs, la taxe est concentrée sur les entreprises excédant certains seuils de chiffres d'affaires sur les services taxables : 750 millions d'euros au niveau mondial, 25 millions d'euros au niveau national. Ces seuils, qui devraient conduire à taxer une trentaine d'entreprises, se justifient par la position ultra-dominante des grands acteurs de l'internet.

Enfin, la taxe est limitée : son taux est fixé à 3 % pour un rendement que le Gouvernement estime à 400 millions d'euros la première année.

Compte tenu de son caractère innovant, le nouvel impôt est entaché de plusieurs incertitudes. Ce ne sont pas les limites juridiques du dispositif –largement écartées par le Conseil d'État – ni ses difficultés de mise en œuvre – sur lesquelles les entreprises ont eu beau jeu d'insister – qui doivent retenir notre attention à titre principal.

Le projet de taxe se caractérise surtout par certaines faiblesses sur le plan économique. Le choix d'imposer le chiffre d'affaires plutôt que le bénéfice pourrait avoir certaines répercussions indésirables. Ainsi, la taxe s'appliquera-t-elle aux entreprises quel que soit leur niveau de profit, y compris si celles-ci sont déficitaires ; de plus, elle aboutira à une forme de double-imposition des entreprises les plus « vertueuses », celles qui s'acquittent en France de leur impôt sur les sociétés en France ; enfin, son coût économique est susceptible d'être répercuté sur les consommateurs, épargnant par conséquent ses principaux redevables.

Je ne vous dirai donc pas que cette taxe est parfaite, puisqu'elle présente ces limites. Mais, compte tenu de son rendement faible, de sa concentration sur les plus grandes entreprises du numérique, soucieuses de préserver leurs parts d'un marché très concurrentiel, et des efforts déployés par la France pour préserver sa compétitivité, les retombées négatives devraient rester assez limitées.

J'ajoute que le projet de taxe nationale a pour très grand mérite de répondre à une forte demande de justice fiscale et d'amorcer un mouvement vers un accord mondial sur la fiscalité du numérique.

Je présenterai d'ailleurs, tout à l'heure, un amendement visant à garantir que le Parlement soit régulièrement informé de l'état d'avancement des travaux internationaux. Notre Assemblée sera ainsi en mesure de contrôler l'engagement du Gouvernement de mettre fin à la taxe lorsqu'un accord international verra le jour.

Pour toutes les raisons évoquées, je donne un avis favorable à l'article 1^{er} du projet de loi.

M. Pascal Lavergne. Comme l'a indiqué notre rapporteur, l'article 1^{er} du présent projet de loi marque une avancée importante. Il participe à l'ambition de la France de plus de justice fiscale en taxant la valeur là où elle est créée. C'est cette ambition que la France porte dans les instances internationales, notamment au sein de l'OCDE. Surtout, cette ambition trouve un écho au sein de différents pays en Europe qui ont pris des mesures dans ce sens, dont le Royaume-Uni.

Aujourd'hui, nous apportons une première réponse aux difficultés auxquelles se heurte une taxation adéquate des entreprises qui tirent leur chiffre d'affaires de services numériques. Les critères de présence physique pour définir la base imposable sont inadaptés lorsque la valeur est en partie créée par l'utilisateur sans que l'entreprise soit physiquement présente là où il est situé. Nos règles fiscales doivent donc évoluer pour mieux accompagner ce monde qui change.

Surtout, cette difficulté à taxer la création de valeur s'accompagne d'interrogations sur la justice fiscale, auxquelles nous souhaitons commencer à répondre par ce projet de loi. Certaines des entreprises concernées bénéficient de taux d'imposition très faibles en raison de l'implantation de leur siège social dans des pays comme l'Irlande ou les Pays-Bas. Elles bénéficient ainsi d'un avantage concurrentiel par rapport à des sociétés qui ont leur siège social en France ou dans d'autres États de l'Union européenne. C'est bien l'objectif principal de cette taxe que de rétablir la justice fiscale.

Certains d'entre nous se diront insatisfaits. Ils voudraient tout et tout de suite, au risque de n'avoir rien et jamais. Pourtant, les avancées sont là. La taxe sera d'effet immédiat et viendra rétablir une certaine justice fiscale en attendant l'aboutissement des travaux au sein de l'Union européenne et au niveau de l'OCDE, comme l'a dit le rapporteur. Si des perspectives positives sont en vue, il est cependant urgent de ne pas attendre. Notre groupe, La République en Marche, votera donc l'article 1^{er} du projet de loi.

M. Bruno Fuchs. Le 10 décembre dernier, le président de la République a fait part de son intention d'aller plus loin dans la lutte contre l'optimisation fiscale. Ce projet de loi s'inscrit tout à fait dans cet objectif, répondant ainsi à une demande de justice et d'équité fiscale exprimée de longue date par nos concitoyens et par de nombreuses entreprises.

La taxation des géants du numérique, essentiellement américains, est un enjeu majeur pour notre siècle. Il est bienvenu que nous nous en saisissions. Car, en échappant à l'imposition sans subir de conséquences légales, ces entreprises remettent en cause la souveraineté de l'État français sur son territoire. Cela n'est plus acceptable. Il faut que les multinationales américaines contribuent à leur part d'imposition française.

Le phénomène met également à mal, au-delà de notre souveraineté, le principe de concurrence loyale avec les autres entreprises du secteur, notamment celles qui opèrent sur le territoire français. Cette optimisation fiscale fragilise la société de manière significative, puisque ce sont nos infrastructures publiques qui souffrent de l'absence de cette imposition. Le bénéfice réalisé auprès des utilisateurs français est conséquent ; il est donc logique que ces entreprises contribuent à l'économie française, de façon à ce que toutes les entreprises présentes sur notre sol contribuent à l'impôt.

Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MODEM) appelle de ses vœux la construction de ce nouveau pacte économique et social. Il est nécessaire que les grandes entreprises du numérique y participent également et contribuent à l'impôt en proportion des bénéfices réalisés sur notre territoire.

Par ce texte, la France joue un rôle pionnier sur la scène européenne et internationale. Elle doit encore entraîner à sa suite les États européens et, à plus grande échelle, les États membres de l'OCDE. En effet, sans position commune de tous les États membres de l'Union, cette mesure n'aura qu'une portée limitée, puisqu'elle n'empêchera pas

la concurrence que les États se font entre eux sur l'attraction des entreprises, à coup d'imposition à très bas taux.

Il est important de développer cette approche dans le cadre multilatéral de l'OCDE et du G20. C'est pourquoi la rencontre des 127 États pour définir un objectif commun de lutte contre les procédés d'optimisation fiscale des entreprises du numérique doit être soutenue fortement par la France.

Mon groupe est également sensible à l'effort de redressement des finances publiques et salue la réduction du déficit à un niveau inédit depuis 2008. Il salue donc, tout aussi logiquement, ce projet de loi qui, en modifiant la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, va dans le bon sens. Nous voterons en faveur de ce projet, en attendant que les règles de la fiscalité internationale évoluent jusqu'à taxer les bénéficiaires des entreprises du numérique à leur juste valeur, de façon à mieux faire respecter le principe de concurrence loyale.

M. Alain David. Monsieur le rapporteur, selon l'étude d'impact du projet de loi, la taxe envisagée pourrait rapporter quelque 500 millions d'euros. De nombreux observateurs estiment cependant que ce montant est sans rapport avec les importants bénéfices que les grandes sociétés du numérique réalisent en France.

Le groupe Socialistes et apparentés nourrit quelque inquiétude au vu de quelques exemples récents. Ainsi, la taxe sur les yachts, créée lors de la suppression controversée de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), était censée rapporter 10 millions d'euros, pour une recette finale de 100 000 euros en 2018. Ma question sera donc simple : pensez-vous que l'estimation de 500 millions d'euros soit fiable ?

Mme Clémentine Autain. Pour le groupe La France insoumise, c'était un texte que nous attendions. Dès le début de la législature, en effet, nous étions très attentifs à cette question de la taxation des GAFAs. Nous avons bien suivi les tergiversations du Gouvernement et le temps qu'il a pris pour s'intéresser au sujet.

Il y a aujourd'hui, en France et même à l'échelle internationale, des lanceurs d'alerte et des ONG qui pointent une réalité littéralement inacceptable dans notre société, inacceptable dans le monde dans lequel nous vivons : de grands groupes échappent à l'impôt. Sans égrener toute une liste de chiffres, j'en retiendrai un seul, que je trouve très éloquent : selon Bercy, les PME françaises sont taxées en moyenne à 23 %, contre 9 % pour les GAFAs.

Il y a là une manne gigantesque de milliards d'euros de bénéfices qui sont réinjectés dans l'économie financière et se soustraient à la collectivité. Il est donc plus que temps de prendre des mesures fortes qui permettent de changer la donne. Or nous avons vraiment le sentiment que les mots prononcés par Bruno Le Maire, mais aussi les engagements du Président de la République lorsqu'il déclarait que nous allions enfin taxer ces entreprises et mettre le sujet sur la table à l'échelle européenne, ont accouché d'une souris, que les discussions qui ont eu lieu avec les GAFAs ont finalement abouti à une forme d'accord à l'amiable – et ce en donnant à tout le monde l'impression que l'on a agi !

Si je dis cela, c'est à cause du rendement attendu de cette nouvelle taxe, qui est tout à fait marginal : 500 millions d'euros. C'est littéralement marginal au regard des milliards de bénéfices réalisés, parfois par une seule des entreprises concernées, bénéfices qui échappent à l'impôt et qui devraient revenir dans notre giron.

C'est pourquoi nous nous posons plusieurs questions. Par exemple, pourquoi les plateformes qui touchent une commission en mettant en relation des clients et des entreprises ont-elles été exclues du champ de la taxe ? Pourquoi ne s'est-on pas intéressé à taxer ce qui relève de la publicité, et qui est considérable ? Au bout du compte, étant donné tous les critères que vous avez fixés, le seuil de chiffre d'affaires très élevé que vous avez retenu, une trentaine d'entreprises seulement seront taxées.

Il nous est difficile de comprendre comment on en arrive à accoucher d'une si petite souris. Nous avons donc déposé un certain nombre d'amendements, pour que l'action de la France ne soit pas purement marginale et symbolique, mais permette de réinjecter réellement l'argent là où il doit aller, c'est-à-dire au service du bien commun.

Mme Nicole Le Peih. Le gouvernement français choisit de « prendre les devants », nous dit le rapporteur, sur la question de la juste contribution des grandes entreprises du secteur numérique aux charges publiques. L'équation est difficile. S'agit-il d'un frein, ou d'une impulsion donnée au mouvement mondial ? Comment rendre rapidement lisibles les mesures annoncées, de façon à rassurer les citoyens ?

Mme Aina Kuric. Je me permettrai une simple petite question. Il est certes important qu'à un moment donné l'on se mobilise pour taxer les entreprises du numérique, ces entreprises étrangères qui bénéficient de montages fiscaux avantageux. Cependant, cela pourrait donner l'impression que nous adaptons notre fiscalité à ceux qui ne jouent pas le jeu, au détriment de nos entreprises, déjà imposées en France, qui vont subir un impact négatif, fût-il relativement léger. Disposons-nous d'une évaluation de cet impact pour les entreprises françaises ?

M. Jean-François Portarrieu. J'ai bien compris que les modèles de l'économie numérique bouleversent les schémas traditionnels de création de valeur et permettent le contournement des règles traditionnelles de l'impôt.

C'est pourquoi, comme le rapporteur, je me félicite de la détermination dont fait preuve la France. Mais j'espère que cette démarche volontariste se doublera d'un effort au moins équivalent pour favoriser la création et la réussite d'une industrie française du numérique. Cet effort pourrait inclure, par exemple, le soutien au moteur de recherches Qwant ou encore le soutien à la filière française du commerce électronique, qui doit d'autant moins être pénalisée que de nombreux acteurs tricolores, à l'instar de Cdiscount, appliquent le règlement général sur la protection des données (RGPD) relatif à l'exploitation des données personnelles à des fins publicitaires.

Dans ce contexte, pensez-vous que les effets collatéraux de cette taxe sur la compétitivité de nos entreprises françaises ont été bien appréhendés – et surtout réduits au minimum ?

M. Denis Masségli, rapporteur. Monsieur David, vous avez parlé de 500 millions d'euros, mais Bercy avance plutôt le chiffre de 400 millions d'euros la première année. J'ai demandé plusieurs fois la liste des entreprises concernées, pour savoir dans quelle mesure elles seraient impactées et obtenir une estimation de la somme qu'elles auraient à verser. Je n'ai malheureusement pas eu de réponse. Je suis donc dans l'incapacité de pouvoir vous apporter aujourd'hui des éléments chiffrés quant à l'impact de cet impôt sur les entreprises françaises, et même sur l'ensemble des entreprises.

J'entends beaucoup parler de taxer les entreprises américaines. Mais il ne s'agit pas de taxer spécialement les entreprises américaines : il s'agit de taxer les grandes entreprises du numérique, américaines en effet pour certaines, mais européennes pour d'autres, ou encore chinoises. Notre but n'est pas de clouer au pilori, de façon assez manichéenne, quatre ou cinq grandes entreprises américaines : il est de fiscaliser les revenus du numérique, quelle que soit la nationalité de l'entreprise.

Madame Autain, vous avez posé un certain nombre de questions, en évoquant d'abord une différence de taxation entre les PME et les GAFAs. Nous pouvons nous mettre d'accord, je crois, sur le fait que cette différence existe et qu'on observe une stratégie d'optimisation fiscale de la part des grands groupes internationaux. Mais il faut aussi mettre les choses en perspective, en tenant notamment compte du fait que ces grands groupes, en particulier ceux du numérique, ont recours au crédit d'impôt recherche (CIR), ce qui a un impact direct sur leur niveau d'imposition. Je ne dis pas cela pour dédouaner ceux qui pratiquent l'optimisation fiscale, mais la situation est bien plus complexe que ce que semblent signifier les deux chiffres que vous avez cités.

Vous avez aussi parlé des discussions européennes. Je voudrais simplement rappeler qu'elles avaient bien avancé et que les préconisations ont été bloquées par quatre pays sur vingt-huit ou vingt-sept : l'Irlande, le Danemark, la Finlande et la Suède. Tous les autres pays étaient d'accord. Sur ce point, je rejoins ce que disait tout à l'heure Mme la présidente : il y a une réflexion à mener sur le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée.

Il me paraît important de revenir sur la nature de cette taxe, qui diffère un peu des taxes traditionnelles, l'objectif étant pour nous d'identifier la valeur créée en France, mais qui ne fait pas l'objet d'une facturation dans notre pays. Cette valeur a deux origines. D'une part la publicité ciblée : lorsque vous vous rendez sur un site qui héberge de la publicité, vous créez de la valeur, sans pour autant mettre de l'argent sur la table. L'objectif est donc de quantifier ce que votre visite a rapporté à l'entreprise, de façon à pouvoir taxer ce gain. Mais la valeur procède également des places de marché, c'est-à-dire des sites qui permettent de mettre en contact deux entités qui vont réaliser un échange marchand.

Madame Le Peih, vous m'avez interrogé sur la visibilité des mesures que nous entendons prendre. Elles se verront d'abord sur les feuilles d'imposition des entreprises concernées mais, au-delà, ce sont les travaux de l'OCDE qui nous apporteront un éclairage sur l'application de ces mesures. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement proposant que, chaque année, le Gouvernement remette à l'Assemblée nationale un rapport sur l'avancée de ces travaux, afin de permettre aux Français qui le souhaitent de s'informer sur la situation.

Monsieur Portarrieu, il est nécessaire que l'Europe se dote d'une stratégie numérique offensive, qui aille au-delà de la stratégie actuelle, laquelle est pour l'essentiel une stratégie défensive, assise sur la définition de normes, comme le RGPD ou les règles en matière de droits d'auteur.

Cette stratégie offensive, qui doit nous permettre de créer, demain, des géants européens du numérique, s'organise autour de plusieurs axes, dont le principal doit être, selon moi, celui du financement et notamment du financement de la recherche. À cet égard, je voudrais insister ici sur l'accord négocié par Bruno Le Maire, aux termes duquel l'Allemagne et la France doivent respectivement investir un milliard et 700 millions d'euros dans le

développement d'une filière commune de batteries pour les véhicules et le stockage des énergies renouvelables : c'est essentiel, car ces énergies dépendent du vent et du soleil et il serait dommage de devoir éteindre la lumière quand il n'y a plus ni vent ni soleil.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je voudrais insister sur le fait que, lorsqu'on demande à Bercy des informations complémentaires, elles doivent nous être fournies. Il est important que les ministères donnent suite aux demandes du Parlement.

La commission en vient à l'examen de l'article 1^{er} du projet de loi, dont elle s'est saisie pour avis.

Article 1^{er}

La commission examine l'amendement AE4 du rapporteur pour avis.

M. Denis Masségli, rapporteur pour avis. L'objectif de mon amendement AE4 est de faire un bilan annuel des travaux menés par l'OCDE sur la mise en place d'une taxation internationale.

M. Bruno Fuchs. Dans la mesure où les travaux menés par l'OCDE sont ouverts et que de très nombreuses informations sont déjà accessibles, pourquoi demander au Gouvernement un rapport spécifique sur la question ? Je ne vois pas l'intérêt d'un tel rapport.

M. Denis Masségli, rapporteur pour avis. Le Gouvernement a pris l'engagement que la taxe que nous allons voter sera limitée dans le temps. En effet, une fois que les travaux de l'OCDE seront finalisés, que les accords entre les différents pays auront abouti et qu'une taxe internationale aura été mise en place, elle se substituera à notre taxe nationale. Il s'agit donc de suivre chaque année l'avancement des négociations menées au sein de l'OCDE, pour, le moment venu, acter la suppression des mesures sur lesquelles l'Assemblée nationale va se prononcer dans les jours qui viennent.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} ainsi **modifié**.*

Après l'article 1^{er}

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement AE3 de Mme Clémentine Autain.*

Puis elle en vient à l'examen de l'amendement AE2 de M. Jean-Luc Mélenchon.

Mme Clémentine Autain. Cet amendement vise à créer la notion d'établissement stable, dans le but de taxer les entreprises sur les activités qu'elles déploient en France. En d'autres termes, si une entreprise numérique basée à l'étranger opère une part importante de son activité en France, si elle a plus de 100 000 utilisateurs français et plus de 3 000 contrats conclus avec des acteurs français, alors les revenus qu'elle tire de son activité française devront être déclarés au fisc français.

Cette disposition, Bruno Le Maire prétend vouloir la mettre en place à l'échelle de l'Union européenne, nous expliquant que la France ne peut s'engager dans cette voie sans ses partenaires. Nous avons la conviction, au contraire, qu'il est tout à fait possible de montrer

l'exemple en inscrivant cette mesure dans notre droit de manière à empêcher que des milliards d'euros de recettes fiscales continuent de nous échapper.

M. Bruno Fuchs. Cet amendement procède d'un bon sentiment, mais il se heurte à la réalité économique.

Dans le contexte mondialisé actuel, augmenter notre taux d'imposition national aboutira inéluctablement à diminuer l'assiette, car une part de l'activité numérique qui s'exerce aujourd'hui en France ira s'exercer ailleurs, et nous perdrons de la valeur.

Je rappelle, pour illustrer mon propos, qu'au Luxembourg le PIB par habitant est de 75 800 euros, contre 31 000 euros en France, tandis que le taux d'imposition luxembourgeois sur les sociétés est de 20 %, contre plus de 60 % chez nous : nous sommes le pays de l'OCDE qui a le plus haut taux d'imposition et de prélèvements sur les entreprises.

Une étude récente réalisée par un *think tank* allemand a par ailleurs montré que les deux pays qui avaient été le plus pénalisés par le passage à l'euro étaient l'Italie et la France. Or, ce sont les deux pays qui ont le taux d'imposition sur les sociétés le plus élevé.

Nous devons évidemment nous rallier aux objectifs que vous défendez, mais cela ne peut passer que par la convergence fiscale, au moins à l'échelle européenne, voire au sein de l'OCDE. Il faut en effet que le périmètre concerné par la taxe soit suffisamment large pour empêcher une concurrence faussée comme celle à laquelle a pu se livrer l'Irlande.

Cet amendement constitue donc un contre-sens économique et va au rebours de l'objectif recherché.

M. Pascal Lavergne. Cet amendement préempte les solutions qui sont en cours de discussion au niveau international. Or, si la France veut continuer à peser dans le monde, elle peut difficilement adopter des dispositifs, seule, dans son coin, sachant que le seuil retenu pour rattacher, fiscalement, l'activité d'une entreprise à un État doit être aligné sur le seuil international ou, à tout le moins, sur le seuil européen.

Le présent projet de loi tire les conséquences de cette réalité, en proposant des mesures de justice fiscale de court terme, sans nuire aux travaux en cours par ailleurs aux niveaux européen et international. Contrairement à l'imposition des entreprises disposant d'une présence numérique significative proposée par l'amendement, la taxe prévue par le projet de loi s'inscrit hors du champ des prescriptions des conventions fiscales : elle permettra une imposition effective des revenus de l'économie numérique visés.

M. Denis Masségia, rapporteur pour avis. Par cet amendement, le groupe de La France insoumise nous propose d'introduire sans tarder dans notre droit fiscal le concept d'établissement stable numérique virtuel. Ce concept a été formalisé par la Commission européenne, afin de répondre aux facilités de délocalisation des bases fiscales dont bénéficient tout particulièrement les entreprises de l'internet, lesquelles créent de surcroît de la valeur grâce au travail gratuit des internautes qui leur livrent sans contrepartie leurs données.

L'amendement reprend les critères techniques proposés par la Commission européenne et, sur son orientation générale, je ne peux qu'être d'accord. Je me félicite aussi de ce que nos collègues trouvent, pour une fois, des mérites à un travail de ladite Commission européenne !

Mais, quand la Commission a fait ses propositions concernant la taxation de l'économie numérique, elle a clairement distingué deux étapes et a d'ailleurs publié deux projets de directive.

Le premier visait l'établissement à court terme d'une taxe sur le chiffre d'affaires ; c'est celui qui est repris fidèlement par le projet de loi que nous examinons.

Le second proposait la notion d'établissement stable numérique virtuel, mais la Commission indiquait bien qu'il ne s'agissait que d'une solution à long terme. En effet, elle modifie les bases de l'impôt sur les bénéfices et, comme vous le savez, la France, comme d'ailleurs la quasi-totalité des pays, a signé un réseau très dense de conventions bilatérales visant à éviter la double imposition. Ces conventions définissent en général le concept d'établissement stable et ne comprennent évidemment pas cette variante spécifique à l'économie numérique.

Cela signifie que, si nous adoptons cet amendement, il serait inapplicable, car la première société que nous voudrions taxer sur cette base nous opposerait la convention bilatérale concernée, qui l'interdit. Or les accords internationaux l'emportent sur la loi nationale.

Nous serions donc dans l'obligation, pour appliquer cette taxe, de dénoncer toutes nos conventions fiscales bilatérales, qui ont par ailleurs quelques avantages, puisque ce sont par exemple elles qui permettent les échanges d'informations entre les administrations fiscales pour lutter contre la fraude fiscale.

J'ajoute que ce serait de fait claquer la porte au nez de l'OCDE, alors que, précisément, nous espérons des progrès rapides dans ce cadre multilatéral pour arriver à plus juste partage entre pays de la fiscalité des multinationales.

J'émet donc un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement AE1 de M. Jean-Luc Mélenchon.

Mme Clémentine Autain. Il s'agit d'accroître notre discernement en matière de paradis fiscaux, et d'établir pour cela notre propre liste, fondée sur des critères faisant prévaloir la transparence fiscale. Je rappellerai, par exemple, que les îles Caïman sont notoirement un paradis fiscal, mais qu'elles ne sont pourtant pas sur la liste qui les recense. Au sein même de l'Union européenne, il existe dans certains pays des mécanismes permettant de « sortir des clous », et c'est ainsi que, grâce à l'Irlande, *Apple* a pu ne payer que 0,005 % d'impôt sur ses bénéfices.

Cet amendement devrait donc recueillir l'assentiment de la majorité, car il nous offre un outil supplémentaire dans la lutte que nous menons – que nous devrions mener, devrais-je dire – contre les paradis fiscaux.

M. Pascal Lavergne. Je voudrais rappeler à notre collègue Clémentine Autain que la taxe sur les services numériques que nous sommes en train de mettre en place n'est pas un dispositif anti-abus. Son objectif est avant tout de rétablir une juste taxation.

Par ailleurs, la France œuvre activement en matière de lutte contre l'évasion fiscale, puisque ont été adoptées en ce sens un certain nombre de dispositions législatives : la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, qui crée une police fiscale, la mise en place du *name and shame*, qui permet de sanctionner les tiers complices, la réforme du verrou de Bercy, ainsi que la loi de finances pour 2019, qui comporte un dispositif anti-abus. Le but de cette nouvelle loi n'est donc pas de rajouter une couche supplémentaire mais bien de créer une taxe juste.

M. Bruno Fuchs. Encore une fois, l'intention de cet amendement est louable, et nous la partageons tous, mais la méthode proposée n'est pas la bonne. La France ne peut traiter seule de ces sujets, qui doivent être abordés à l'échelle de l'Europe ou de l'OCDE.

Notre collègue évoquait tout à l'heure la taxe sur les yachts, dont les recettes prévisionnelles avaient été évaluées à 10 millions d'euros et qui se sont avérées avoisiner les 100 000 euros seulement. C'est l'exemple parfait de ce qui se produit lorsqu'un pays agit seul : en augmentant le taux d'imposition on rétrécit l'assiette, et l'effet produit est le contraire de celui escompté. Dans le cas que je viens de citer, toute l'économie du yachting s'est déportée vers l'Italie, l'Espagne, Malte ou la Grèce, et la France a beau avoir été vertueuse, elle s'est appauvrie.

Mme Clémentine Autain. Je pense que la France va pouvoir survivre à la fuite de l'économie du yachting... Plus sérieusement, c'est toute la logique de l'économie libérale qui nous oppose en cet instant. Nous sommes dans une économie ouverte, qui génère de la concurrence, je ne le nie pas ; mais doit-on s'y plier, courber l'échine, ou essayer de l'encadrer ? Dans ce dernier cas, il y a toute une série d'activités que nous pourrions décider de prendre en charge, si les entreprises qui occupaient le terrain décident d'aller voir ailleurs.

Nous devons davantage nous recentrer sur les réalités économiques plutôt que d'obéir aux enjeux d'une financiarisation sur lesquels nous n'avons guère de prise. Si nous soutenions davantage l'activité de nos propres entreprises, nous aurions une économie beaucoup plus vertueuse, une fiscalité plus juste et plus efficace, et une parole qui porterait avec plus de force et de cohérence sur la scène internationale pour convaincre nos éventuels partenaires de lutter contre les paradis fiscaux.

M. Bruno Fuchs. Un yacht dépense en moyenne, avec son équipage, 60 000 euros dans les ports français. S'il s'en va, c'est autant de perdu, des emplois supprimés et des recettes fiscales en moins.

Mme Clémentine Autain. Et que faites-vous du coût environnemental ?

M. Bruno Fuchs. Mais il existe toujours, puisque ces yachts sont simplement partis ailleurs ! Non seulement cela affecte les finances de l'État, mais cela grève surtout notre capacité de redistribution et d'investissement dans le développement de l'économie. Ce ne sont donc en réalité pas les plus riches qui sont pénalisés, mais les emplois les plus fragiles, au nom d'une logique certes vertueuse mais contre-productive dans l'économie mondialisée qui est la nôtre.

Mme Clémentine Autain. On nous a appris naguère que « les profits d'aujourd'hui étaient les investissements de demain et les emplois d'après-demain »... Mais le chômage de masse a rompu ce cercle vertueux ! Aujourd'hui, les entreprises, au lieu d'investir, préfèrent nourrir la finance, ce qui se traduit au plan macro-économique par un

accroissement de la rentabilité du capital et certainement pas par une amélioration de l'emploi.

Il faut donc être réalistes et admettre qu'il est faux de dire que, lorsque l'on fait des cadeaux fiscaux aux entreprises, elles en profitent pour investir dans une économie soutenable, durable ou favorable à l'emploi. Ça ne marche pas comme ça : soit on pose des règles et des contraintes permettant de faire vivre une économie soutenable et créatrice d'emplois, soit c'est la jungle.

M. Bruno Fuchs. Madame Autain, vous avez combattu la *flat tax*, qui a pourtant généré 1,5 milliard d'euros d'excédent budgétaire. Vous rejetez peut-être ce système, mais il a des effets bénéfiques pour l'économie et pour les Français.

M. Frédéric Barbier. Ce qui m'intéresserait, c'est que Clémentine Autain me cite des exemples de pays où ses principes fonctionnent ; cela pourrait nous éclairer.

Par ailleurs, pour en revenir à la taxe sur les services numériques, il faut, de temps en temps, cesser de se comporter en enfants gâtés et demander toujours davantage que ce que l'on vous donne. Satisfaisons-nous déjà de cette taxe, qui est une belle avancée. Il faudra analyser la façon dont elle fait bouger les lignes, puis, évidemment, aller plus loin, mais je pense, comme Bruno Fuchs, qu'il faudra agir au niveau européen. Pour l'instant, nous donnons le cap.

M. Denis Masségli, rapporteur pour avis. Je compléterai ce qui vient d'être dit en répétant que l'Europe a déjà tenté de mettre en œuvre les dispositions que nous examinons, mais qu'elle s'est heurtée à l'opposition de quatre pays, dans un domaine qui requiert l'unanimité. C'est donc l'OCDE qui s'est à présent chargée du sujet et espère aboutir en 2020.

Pour en revenir à l'amendement, vous proposez de renforcer les critères qui justifient l'inscription d'un État ou d'une juridiction sur la liste nationale des États et territoires non coopératifs. Je comprends vos motivations pour renforcer la lutte contre l'évasion fiscale et, croyez-moi, je les partage.

Nous avons d'ailleurs accompli certains progrès en la matière. La loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude prévoit la reprise de la liste de l'Union européenne qui, certes, n'est pas très fournie, mais qui s'est enrichie d'une dizaine de juridictions il y a deux semaines. Par ailleurs, nous avons mis un terme à l'exclusion de principe des États membres de l'Union européenne de la liste française des paradis fiscaux.

L'adoption de votre amendement conduirait à faire tomber un très grand nombre de pays dans le champ de notre liste nationale, voire pratiquement tous, vu le flou et la largeur des critères que vous proposez. Par exemple, je ne sais pas trop ce que vous entendez par « des incitations fiscales en faveur d'activités qui n'ont pas trait à l'économie locale ». Cela signifie-t-il qu'un pays qui, par exemple, favoriserait fiscalement la recherche pour développer des secteurs d'innovation absents de son économie serait condamnable ?

Outre l'impact que cela pourrait avoir sur notre relation bilatérale avec tous ces pays, une telle mesure risque de compliquer les négociations fiscales internationales qui, en ce moment, avancent très vite. Or, c'est de là que proviennent les principaux progrès.

Il est probable que si nous retenions votre proposition, tout le monde serait perdant... Il y a sans doute des moyens d'accélérer la lutte contre l'évasion fiscale qui sont moins porteurs d'effets pervers. Pour cette raison, j'émets un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci à tous. Nous avons eu un débat très intéressant, qui va certainement se poursuivre dans l'hémicycle. Pour l'heure, nous pouvons d'ores et déjà nous accorder sur le fait qu'il y a une attente très forte de nos concitoyens pour que la France renforce la lutte contre l'évasion fiscale, voire contre l'optimisation fiscale.

La séance est levée à 17 heures 35.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 27 mars 2019 à 16 h 35

Présents. - Mme Clémentine Autain, M. Frédéric Barbier, M. Alain David, M. Pierre-Henri Dumont, M. Bruno Fuchs, M. Éric Girardin, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Aina Kuric, M. Pascal Lavergne, Mme Marion Lenne, Mme Nicole Le Peih, M. Denis Masségli, M. Jean-François Portarrieu, Mme Marielle de Sarnez, Mme Sira Sylla, Mme Valérie Thomas, Mme Nicole Trisse

Excusés. - M. Lénéïck Adam, Mme Ramlati Ali, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Pascal Brindeau, M. Moetaï Brotherson, Mme Mireille Clapot, M. Olivier Dassault, Mme Laurence Dumont, Mme Anne Genetet, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Bruno Joncour, M. Hubert Julien-Lafferrière, M. Mansour Kamardine, Mme Amélia Lakrafi, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Marine Le Pen, Mme Jacqueline Maquet, M. Jean François Mbaye, M. Jean-Luc Mélenchon, Mme Delphine O, Mme Isabelle Rauch, M. Hugues Renson, M. Sylvain Waserman