

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international (M. Pierre-Alain MUET, rapporteur) 2
- Informations relatives à la Commission..... 12
- Présences en réunion..... 16

Mercredi

11 juin 2014

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 82

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Présidence
de M. Dominique Baert,
Vice-Président,

Puis de

M. Gilles Carrez,
Président



La Commission examine le rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international (M. Pierre-Alain MUET, rapporteur).

M. Dominique Baert, président. Je rappelle que la mission d'information sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international, présidée par Éric Woerth et rapportée par Pierre-Alain Muet, a présenté ses conclusions le 10 juillet 2013. Notre rapporteur se fonde sur les dispositions de l'article 145-8 de notre Règlement, aux termes desquelles « *à l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, le membre de la commission permanente désigné par celle-ci à cet effet lui présente un rapport sur la mise en œuvre des conclusions de ladite commission d'enquête ou mission d'information* ». En outre, le second alinéa de cet article prévoit que ces rapports sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information peuvent « *donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions* ».

M. Pierre-Alain Muet, rapporteur. Lors de la présentation des travaux de la mission d'information sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international en juillet 2013, j'ai été amené à présenter devant vous vingt-deux propositions pour lutter efficacement contre la planification fiscale agressive des entreprises. En vertu de l'article 145-8 de notre Règlement, je reviens devant vous aujourd'hui pour faire un point d'étape sur la mise en œuvre des conclusions de cette mission d'information. Ce rapport « de suite » est le premier de ce type présenté devant la commission des Finances.

Je vous rappelle que l'optimisation fiscale internationale consiste à utiliser les failles de certaines législations nationales pour s'affranchir de l'impôt sur les sociétés, comme le font certaines multinationales qui, même si elles donnent l'impression de respecter les lois des pays dans lesquels elles opèrent, contournent en fait leur esprit.

Je vais donc revenir sur les vingt-deux propositions du rapport d'information, en vous les présentant dans l'ordre du tableau qui vous a été remis et qui se trouve dans l'introduction du présent rapport. Je précise que ce rapport procède à un point d'étape près d'un an après la présentation des travaux de la précédente mission. Il ne s'agit ni d'un nouveau rapport sur l'optimisation fiscale, ni d'une étude juridique sur les conclusions qu'il conviendrait de tirer des décisions rendues par le Conseil constitutionnel, qui a censuré certaines des mesures adoptées par le Parlement dans la loi de finances pour 2014, mais d'un point de départ pour un éventuel nouveau débat sur ces questions.

S'agissant d'abord des mesures relevant du niveau national, onze propositions relevaient du domaine de la loi. Dix de ces recommandations « législatives » ont été adoptées par le Parlement dans le projet de loi de finances pour 2014, soit quatre mois après la publication du rapport. Sept des dix mesures législatives étaient d'origine parlementaire, les trois autres figurant dans le projet de loi de finances à l'initiative du Gouvernement. Cinq des dix mesures ont cependant été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel, saisi de la loi de finances par l'opposition parlementaire.

La première proposition – l’élargissement de la définition de l’abus de droit (article 100 de la loi de finances pour 2014) – a été adoptée par le Parlement après un long débat, mais a été censurée par le Conseil constitutionnel. Ce dernier a considéré que, compte tenu de la lourdeur des sanctions attachées à la qualification d’abus de droit, le fait de pouvoir mettre en cause un acte poursuivant un objectif « principalement » fiscal – et non plus « exclusivement » fiscal – laissait trop de pouvoir d’appréciation à l’administration. Je remarque toutefois que, dans le droit international, une évolution importante est proposée par l’OCDE, sous la forme de l’introduction dans les traités d’une clause de sauvegarde permettant d’exclure l’application de la convention fiscale dans le cas où l’un des motifs principaux de la transaction viserait à échapper à l’impôt. Mais il s’agit ici, naturellement, d’une évolution possible du droit international, et non du droit interne.

La deuxième proposition, concernant les prix de transfert, consistait à supprimer la condition de dépendance ou de contrôle lorsque les transactions s’effectuent avec des entreprises établies dans des États et territoires non coopératifs. Elle a été adoptée par le Parlement – article 106 du projet de loi de finances pour 2014 – mais cet article, qui incluait une autre disposition, a ensuite été entièrement invalidé par le Conseil constitutionnel. Il pourrait être utile de poursuivre la réflexion sur cette proposition.

La troisième proposition consistait à prévoir la mise à disposition de la comptabilité analytique et consolidée des entreprises soumises à l’obligation de documentation des prix de transfert. Elle a pris la forme d’un amendement à la loi de finances pour 2014, dont elle est devenue l’article 99, qui n’a toutefois été que partiellement validé par le Conseil constitutionnel. En effet, celui-ci en a exclu le mécanisme de sanction, jugé non conforme au principe de proportionnalité des peines, car la peine était exprimée en pourcentage du chiffre d’affaires.

La quatrième proposition avait pour objet de supprimer le caractère automatique de la suspension de l’établissement de l’impôt pendant la durée de la procédure amiable prévue par les procédures de contrôle des prix de transfert. Elle a été reprise à l’article 101 du projet de loi de finances pour 2014, qui a été validé par le Conseil constitutionnel.

La cinquième proposition visait à délier la pénalité pour manquement à l’obligation documentaire des prix de transfert de l’existence d’une rectification. Elle a été retenue par le Parlement au travers de l’article 97 de la loi de finances pour 2014, mais le Conseil constitutionnel l’a jugé contraire au principe de proportionnalité des peines car la peine était fonction, ici encore, du chiffre d’affaires.

La sixième proposition consistait, dans des situations à risque, notamment de « *business restructuring* », à faire peser sur le contribuable la charge de prouver le caractère normal des prix de transfert. Cette mesure a également été adoptée par le Parlement dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2014 (article 106), mais a été invalidée par le Conseil constitutionnel, car les définitions du transfert de fonctions et du transfert de risques n’étaient pas suffisamment précises.

La septième proposition avait pour objet d’aligner les conditions de déductibilité des charges logées dans des États à fiscalité privilégiée sur celles, plus exigeantes, des charges logées dans des États et territoires non coopératifs. Nous l’avons discutée au sein de notre Commission et elle n’a pas été adoptée, pour des raisons de compatibilité avec le droit communautaire.

La huitième proposition concernait les produits hybrides, qui sont l'un des supports de l'optimisation fiscale. Il s'agit de produits qui peuvent être exonérés d'impôt dans le pays d'origine et le pays de destination, et qui prennent souvent la forme d'intérêts déductibles dans le pays d'origine, puis remontant dans un autre pays sous la forme de dividendes au sein d'une société mère, où ils ne sont pas fiscalisés. La proposition, visant à éviter une double non-imposition de ces produits, a trouvé sa traduction dans l'article 22 de la loi de finances pour 2014, et ce sujet connaît des évolutions rapides au niveau international.

La neuvième proposition visait à empêcher une entreprise de tirer un bénéfice fiscal d'une différence de qualification juridique de son statut dans deux États différents – ce que l'on appelle des entreprises « hybrides ». Par exemple, Google échappe à toute imposition, y compris en Irlande, car la société possédant la marque est installée en Irlande mais réunit son conseil d'administration aux Bermudes, ce qui lui permet d'être considérée comme une société de droit bermudien et d'échapper ainsi aux impôts irlandais. Nous avons décidé, au travers de l'article 105 de la loi de finances pour 2014, de demander un rapport sur les avancées effectuées dans ce domaine – une réflexion est d'ailleurs en cours, à ce sujet, au sein de l'OCDE.

La dixième proposition tendait à rendre obligatoire la communication préalable à l'administration fiscale des schémas d'optimisation procurant un avantage fiscal substantiel, et à promouvoir parallèlement un recours plus fréquent à la procédure de rescrit. Elle a été adoptée par notre Assemblée (article 96 de la loi de finances pour 2014), mais invalidée par le Conseil constitutionnel, qui a considéré qu'elle portait atteinte aux principes d'intelligibilité de la loi et de liberté d'entreprendre.

Enfin, dernière mesure à avoir fait l'objet d'une traduction législative, la proposition n° 18 de la mission, visant à favoriser la transmission à l'administration fiscale française des *rulings* bénéficiant, dans d'autres États, à des entités françaises, a été satisfaite par l'article 98 de la loi de finances pour 2014, validé par le Conseil constitutionnel.

Je souhaite maintenant aborder les propositions de la mission dans le domaine international, étroitement liées aux travaux de l'OCDE, dont en particulier ceux conduits dans le cadre du rapport intitulé « *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et du transfert des bénéficiaires* » – ce que l'on appelle « *BEPS* » en anglais.

Dans la droite ligne de ce rapport, l'OCDE devrait proposer très prochainement sept mesures spécifiques. Ces propositions, qui sont actuellement en cours d'élaboration, devront faire l'objet d'un accord politique entre les pays membres, avant une adoption formelle à l'occasion du prochain sommet du G20 en septembre à Cairns, en Australie.

Ces sept mesures sont les suivantes :

– en premier lieu, un rapport sur l'économie numérique devrait être adopté. Il s'agit évidemment d'un sujet complexe, sur lequel la réflexion est en cours. Ce document ne fera naître aucune obligation juridique, mais permettra de formaliser et d'harmoniser les points de vue ;

– en deuxième lieu, l'OCDE devrait également s'atteler à la question des produits hybrides. Les discussions sont actuellement en bonne voie et l'Union européenne soutient cette démarche. La Commission a, d'ailleurs, proposé une révision de la directive « mère-fille » afin de faciliter l'intégration de mesures à venir ;

– par ailleurs, l’OCDE devrait proposer un encadrement drastique des régimes de « *patent box* », ces dispositifs fiscaux qui permettent une optimisation des revenus incorporels des entreprises. Ce mécanisme est très fortement utilisé dans le cadre de l’optimisation fiscale mise en œuvre notamment par les entreprises du secteur numérique ;

– ensuite, pour lutter contre le « *treaty shopping* », l’OCDE devrait proposer une révision de son modèle de convention fiscale et suggérer l’intégration d’une clause de sauvegarde, permettant d’exclure l’application d’une convention fiscale dans le cas où l’un des motifs principaux de la transaction viserait à échapper à l’impôt ;

– cinquième mesure, afin de lutter contre la manipulation des prix de transfert, qui constitue le premier vecteur d’optimisation fiscale, l’OCDE envisage de renforcer le principe dit de « pleine concurrence », qui oblige les entreprises à déterminer leurs prix de transfert comme si elles valorisaient des échanges entre entreprises indépendantes ;

– en outre, l’OCDE souhaite proposer la mise en place d’une transmission de données pays par pays (« *country by country reporting* ») obligeant les entreprises à communiquer à l’administration fiscale un certain nombre d’éléments – chiffre d’affaires, actifs corporels, masse salariale, capitaux propres, impôts payés et différés. Il s’agit ici d’une avancée importante et on peut penser qu’à terme, nous pourrions aller plus loin encore en matière de communication des documents ;

– enfin, l’OCDE devrait proposer l’élaboration d’un rapport sur la faisabilité de mise en place d’une convention internationale globale sur le sujet qui – si elle était réalisable – permettrait de regrouper en un instrument juridique unique l’ensemble des mesures BEPS proposées.

Je voudrais aussi apporter des précisions pour les mesures qui relèvent de l’Union européenne.

L’Union européenne travaille toujours à la mise en œuvre du projet de directive sur l’assiette commune consolidée pour l’impôt sur les sociétés – ACCIS – présentée le 16 mars 2011 par la Commission européenne. Ce projet de directive a pour objet, au-delà de l’harmonisation des bases avec une assiette commune, de répartir le pouvoir d’imposition entre les États, via une consolidation au niveau de l’Union européenne, en fonction de critères objectifs.

Sur une base optionnelle, la Commission européenne propose donc aux sociétés constituées en groupe au sein de l’Union européenne de choisir de se soumettre à une assiette commune et consolidée de l’impôt sur les sociétés, en substitution à l’assiette définie par application des règles nationales. Cela pourrait constituer une simplification importante.

La France, avec l’appui de l’Allemagne, soutient cette mise en œuvre. Néanmoins les discussions techniques sont nécessairement longues, l’unanimité étant la règle en matière fiscale.

Les orientations données par le Conseil sont, pour l’heure, de parvenir à rassembler le plus grand nombre possible d’États autour d’un projet d’assiette commune. Le deuxième volet du projet de directive – celui portant sur la consolidation – semble être le point cristallisant le plus de doutes et de réticences. L’Italie, qui assumera la présidence du Conseil à partir du 1^{er} juillet prochain, envisage une discussion au niveau des ministres. Dans notre

rapport, nous avons proposé une coopération renforcée entre la France et l'Allemagne en ce qui concerne l'harmonisation des assiettes, en particulier pour l'impôt sur les sociétés, mais comme toujours en matière de coopérations renforcées, il s'agirait d'un processus long.

Les évolutions semblent donc positives, même si elles sont particulièrement lentes à produire des effets réels. Je tiens à souligner à nouveau que, dans le présent rapport, je n'ai pas fait de nouvelles propositions, mais seulement examiné la situation avant d'envisager d'éventuelles initiatives futures sous la forme d'amendements. À court terme, j'envisage de retravailler à la mise en œuvre de la proposition n° 2.

M. le président Gilles Carrez. Je ferai deux observations. D'abord, je vous remercie pour le travail que vous avez accompli avec Éric Woerth. Votre rapport est sorti en juillet 2013. Beaucoup de dispositions ont été traduites en amendements ou ont été reprises par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2014. C'est une bonne méthode de travail dont je salue le caractère opérationnel. Il y a eu une bonne articulation entre le travail de cette mission et le travail législatif.

Deuxièmement, j'ai un regret sur certaines annulations du Conseil constitutionnel. Plusieurs d'entre nous avaient averti, lors des débats en commission, sur les risques de censure. Je pense notamment à la question des sanctions proportionnelles au chiffre d'affaires. Nous devons être plus attentifs et éviter d'adopter des amendements dont il est certain qu'ils ne passeront pas le filtre du Conseil constitutionnel. À défaut, nous risquerions de perdre en crédibilité.

Nous avons eu un débat sur la définition de l'abus de droit pour savoir s'il fallait le définir par la poursuite d'un but « principalement fiscal » ou « exclusivement fiscal ». J'avoue qu'il était très difficile de se faire une doctrine sur le sujet.

M. Éric Woerth. Nous poursuivons tous le même objectif : éviter l'optimisation fiscale agressive. Mais il est difficile de déterminer la frontière entre ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas. C'est la raison pour laquelle, avec Pierre-Alain Muet, nous avons insisté sur le fait que les réponses sont surtout internationales. Même si elle se perd parfois dans la technicité, l'OCDE est un moteur fort sur ce sujet. J'espère que son travail sera relayé par le G20.

Sur le plan national, beaucoup de choses ont déjà été faites. Mais le point d'équilibre est difficile à déterminer car il ne faut pas étouffer les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes. Il ne faut pas non plus donner un pouvoir inquisitorial total à l'administration fiscale même s'il faut adapter ses outils au monde d'aujourd'hui.

Le rapport de notre mission d'information est typiquement de ceux pour lesquels un suivi est nécessaire. La commission des Finances ne doit pas se contenter d'une photographie à tel ou tel instant. Un tel suivi est d'ailleurs mis en œuvre au niveau international, et par l'administration fiscale.

Mme Karine Berger. Les premiers intervenants ont été particulièrement calmes dans ce débat. Il faut quand même rappeler que le Conseil constitutionnel a empiété sur nos compétences, et ce pour des raisons qui ne sont pas juridiques mais politiques – je mets de côté le sujet de la question des sanctions qui n'était pas le sujet principal.

Qui doit élaborer la loi fiscale dans ce pays ? Est-ce le Parlement ou le Conseil constitutionnel ? Est-on encore en mesure de faire payer aux entreprises l'impôt qu'elles doivent ?

L'ensemble des mesures de ce rapport doivent être mises en œuvre rapidement dans ce pays. C'est une question de souveraineté fiscale. Le Conseil constitutionnel a eu tort de dire que ce n'était pas notre rôle. Je crois au contraire que notre rôle collectif est de recouvrer notre souveraineté fiscale.

En attendant, et comme cela se pratique au Royaume-Uni, je suggère que la commission des Finances auditionne publiquement l'ensemble des entreprises du CAC 40 qui n'ont pas payé d'impôt sur les sociétés en France. De cette façon, nous pourrions leur demander des comptes sur les raisons et mécanismes qui leur permettent d'éluder l'impôt.

M. Henri Emmanuelli. Je suis étonné par certains des propos qui ont été tenus. Je mets en garde contre le risque que le Conseil constitutionnel ne s'empare du pouvoir législatif, et donc du pouvoir tout court. Je crains que, comme toutes les cours suprêmes, le Conseil constitutionnel ne soit tenté d'accaparer un pouvoir qui relève du suffrage universel.

Puisque le Conseil constitutionnel a du mal à résister à cette tentation, il faut récidiver et hausser le ton. Il n'est pas admissible que ce soit lui qui décide du bon niveau d'imposition. Il n'a pas reçu mandat pour cela. À ce propos, j'observe que sa jurisprudence est variable car le prélèvement de 80 % sur la Caisse des dépôts et consignation n'a pas été jugé confiscatoire.

Je reviens sur le mot « inquisitorial » prononcé par l'un de nos collègues pour désigner les pouvoirs de l'administration. J'entends cela depuis trente ans. Mais la vérité est que ces prétendus pouvoirs ont été largement débordés par le savoir-faire des cabinets d'optimisation fiscale. J'ajoute que les pouvoirs de l'administration ne sont craints que par ceux qui dissimulent quelque chose. Je récusé donc l'emploi démagogique du mot « inquisitorial ».

Il y a encore trop de possibilités d'échapper à l'impôt. J'ai appris récemment qu'il existait un dispositif, en matière d'assurance, qui permettait à une compagnie de s'exonérer de tout impôt en s'établissant en Irlande. Je vais regarder en détail ce dispositif qui me paraît stupéfiant et inadmissible.

Je propose que nous poursuivions nos efforts lors de la discussion du prochain projet de loi de finances. On ne peut pas laisser le dernier mot au Conseil constitutionnel, y compris sur la définition de l'abus de droit. Je suis volontaire pour déposer des amendements sur tous ces sujets.

M. Christophe Caresche. La situation est complexe en raison des censures du Conseil constitutionnel. Mais j'observe que le débat n'a pas uniquement opposé l'Assemblée nationale et le Conseil constitutionnel. Je rappelle en effet que le Gouvernement, notamment sur la question de l'élargissement de la notion d'abus de droit, n'avait pas la même position que les parlementaires.

Il est habituel de mettre en cause les décisions du Conseil constitutionnel. Mais ces décisions s'imposent. Il nous faut veiller à ce que nos initiatives n'engendrent pas des jurisprudences du Conseil constitutionnel qui empêchent toute évolution législative.

Ce n'est pas seulement un problème de crédibilité auquel doit faire face le Parlement. En refusant de tenir compte de certaines décisions du Conseil constitutionnel, le Parlement se met lui-même dans l'impossibilité d'avancer sur un certain nombre de sujets. En effet, il est très difficile de rouvrir une porte qui a ainsi été fermée. Je demande donc s'il existe juridiquement des possibilités pour reprendre ce dossier et avancer. Une étude a-t-elle été réalisée ? Monsieur Emmanuelli, croyez bien que je suis sensible, tout comme vous, à ce que l'on puisse progresser sur ce sujet.

M. le président Gilles Carrez. Dans le prolongement de ce que vient de dire Christophe Caresche, je crois en effet qu'il est important de déterminer comment avancer sur cette question. Madame Berger, pouvez-vous nous indiquer les deux ou trois points sur lesquels vous souhaitez que l'on retravaille ?

Il me paraît en effet important de déterminer deux ou trois sujets prioritaires afin de ne pas se disperser. L'exemple donné par Henri Emmanuelli relève d'une approche internationale. Il faut distinguer ce qui relève de l'échelon national de ce qui relève de l'OCDE et de l'Union européenne.

J'ai le sentiment que, l'an dernier, nous avons fait beaucoup trop de propositions et que nous n'avons pas assez travaillé en amont avec le Gouvernement. D'ailleurs, comme l'a souligné avec raison Christophe Caresche, vous avez été en désaccord avec lui. Il faut sans doute changer de méthode.

Mme Karine Berger. J'insiste sur le fait que les amendements avaient été adoptés tant en commission qu'en séance publique. Il s'agissait donc de la position de l'Assemblée nationale dans son ensemble.

Pour répondre à votre question, monsieur le président, je pense que les sujets à retravailler sont ceux mentionnés par Pierre-Alain Muet. Il faut notamment revenir sur les quatre censures importantes du Conseil constitutionnel. Je propose donc à notre Commission d'aller au bout de son rôle et de retravailler sur les dispositifs qui ont été censurés. Si de nouvelles censures interviennent, un débat devra alors s'engager dans nos formations politiques respectives sur le rôle du Conseil constitutionnel.

M. le président Gilles Carrez. Je reviens sur le raisonnement intéressant tenu par notre collègue Christophe Caresche, en prenant en exemple le plafonnement de l'ISF. J'ai été surpris par la position ferme du Conseil constitutionnel qui a exclu très largement les catégories de revenus que l'on peut inclure pour le calcul du plafonnement, notamment les bons de capitalisation et l'assurance-vie. Dès lors, le plafonnement va coûter cher. Comment allons-nous faire pour progresser sur ce point ?

Le Conseil constitutionnel s'appuie sur ses décisions antérieures et a sans doute estimé que nous avons délibérément outrepassé sa jurisprudence. Nous aurions peut-être dû adopter une attitude plus pragmatique. Compte tenu de la censure très sévère dont a fait l'objet ce dispositif, il sera désormais difficile de le retravailler.

M. Charles de Courson. J'aimerais rappeler à Karine Berger qu'attaquer les décisions du Conseil constitutionnel n'est pas sans conséquences quant au respect des valeurs républicaines. Sur le sujet de l'abus de droit, le problème n'est pas nouveau et se pose depuis plusieurs années. Le dispositif actuel prévoit que l'abus de droit est un mécanisme créé « exclusivement » à des fins fiscales. Substituer « principalement » au terme « exclusivement » ne pouvait logiquement conduire qu'à une censure par le Conseil

constitutionnel. Cette substitution revenait à confier sans encadrement à l'administration fiscale le soin de définir ce qui relevait de l'abus de droit. Cette solution était contraire au principe de souveraineté nationale. La décision du Conseil constitutionnel ne fait que défendre ce principe en refusant que le législateur délègue sans encadrement un tel pouvoir à l'administration. Je partage entièrement, sur ce point, les idées de notre collègue Christophe Caresche, et j'insiste sur le fait que les provocations de Karine Berger sont contre-productives. Contester la décision du Conseil constitutionnel, c'est commettre une erreur sur le sens de cette décision relative à l'abus de droit.

Il est évident que le niveau national ne constitue plus le niveau adéquat pour légiférer sur l'impôt sur les sociétés. La seule véritable chance de réussite dans ce domaine réside dans la signature d'un accord international. Les États démocratiques, qui font face à des difficultés financières, et qui voient s'effondrer l'assiette de l'impôt sur les sociétés, sont tous disposés à coopérer sur ce sujet. Actuellement, comme dans le cas suisse ou en ce qui concerne plus largement les paradis fiscaux, c'est grâce aux initiatives des États-Unis que la situation s'améliore. Les États-Unis imposent le respect de l'obligation de révéler les comptes non déclarés par une peine d'interdiction d'exercice sur leur territoire. La question de la coopération renforcée est alors essentielle, au moins au sein de l'Union européenne. Il faut créer un espace au sein de l'Union européenne où l'assiette de l'impôt sur les sociétés serait harmonisée. C'est la seule manière de progresser efficacement dans ce domaine.

M. Pascal Cherki. J'ai été très surpris par la décision du Conseil constitutionnel sur la notion d'abus de droit car son interprétation juridique me paraît extrêmement discutable. De même, l'argumentation que défend Charles de Courson relève du sophisme : selon lui, la substitution de « principalement » à « exclusivement » risquerait de déposséder la souveraineté nationale en remettant l'appréciation de la notion d'abus de droit exclusivement entre les mains de l'administration fiscale parce que le terme serait trop imprécis. Mais ce raisonnement est fondamentalement contraire à notre tradition juridique : en temps normal, lorsqu'il existe un désaccord avec une décision prise par l'administration fiscale, le contribuable a toujours la possibilité de contester la décision devant un tribunal. Aussi, ce n'est pas l'administration mais le juge qui rend le droit.

Cette flexibilité qui avait été introduite par amendement dans le droit n'était donc pas incompatible avec la modernisation et l'évolution de ce même droit ; elle n'empêchait pas le juge de trancher un conflit entre l'administration et le contribuable. De même, les critères de détermination du service public résultent d'une construction prétorienne où le juge recourt à un faisceau d'indices afin de déterminer si une activité relève ou non du service public. Je ne comprends donc pas sur quelles bases juridiques cette nouvelle définition de l'abus de droit constituait une rupture par rapport à la tradition juridique française, dans la mesure où la notion « principalement » aurait été progressivement fixée par la jurisprudence. J'invite en conséquence nos collègues à déposer de nouveau cet amendement. En effet, le critère de l'exclusivité ne permet pas aujourd'hui de qualifier correctement la notion d'abus de droit. Le terme « exclusivement » est un mot creux, et la représentation nationale se ridiculise lorsqu'elle affirme un principe qui ne trouve pas d'application effective.

Mme Marie-Christine Dalloz. En aucun cas il ne me viendrait à l'esprit de remettre en cause une institution de notre République. Je suis étonnée de ce que nous entendons concernant les pouvoirs du Conseil constitutionnel. Je suis convaincue que cette approche ne constitue pas le moyen approprié pour sortir par le haut de ce débat et pour proposer des mesures efficaces concernant l'optimisation fiscale.

Au-delà de ce constat, il convient impérativement d'assurer un suivi des mesures concernant l'optimisation fiscale au niveau des grands groupes. Ce suivi pourrait être assuré soit directement par l'administration fiscale, soit par la commission des Finances. Dans ce cas, des moyens supplémentaires devront être engagés pour effectuer un travail de fond sur ce sujet.

Enfin, je suis convaincue que la réponse n'a de sens qu'à l'échelon international, tant celui de l'Union européenne que celui de l'OCDE.

M. Éric Alauzet. Il est vrai que le Conseil constitutionnel est un sanctuaire, mais c'est un sanctuaire composé d'êtres humains qui peuvent commettre des erreurs d'interprétation ou d'appréciation. Il est un peu excessif de ne pas accepter qu'une décision du Conseil constitutionnel soit critiquable. C'est un comportement républicain et démocratique que de donner son avis sur une de ses décisions, et de la contester le cas échéant. Même si je les respecte, je ne m'interdis pas d'émettre un avis sur ses décisions. Le Conseil constitutionnel n'est pas l'Olympe.

Charles de Courson a raison d'indiquer que la bataille contre l'évasion et l'optimisation fiscales ne pourra être gagnée qu'à l'échelon international, notamment par la mise en place du plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires de l'OCDE. Il ne faut pas pour autant négliger d'agir à l'échelon national. Les États doivent prendre des décisions nationales qui aillent dans le même sens que les initiatives internationales, et on ne peut pas opposer le principe d'une action à l'échelon international pour justifier l'inaction à l'échelon national. Il faut sur ce sujet adopter une stratégie similaire à celle adoptée dans le cadre de la transparence pays par pays des données bancaires, où des actions nationales ont enclenché une réaction internationale et vice versa.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Nous avons demandé à l'OCDE de nous fournir une comparaison des dispositifs existant dans chaque pays pour réduire des possibilités d'optimisation fiscale, mais nous n'avons pas eu de réponse à ce jour. Karine Berger a par exemple fait référence aux schémas de déclaration fiscale qui existent au Royaume-Uni. En outre, un groupe de discussion a été créé avec des parlementaires allemands afin d'évaluer les moyens de lutter contre l'évasion constatée sur la base fiscale et établir les modalités d'une démarche commune entre les deux pays.

M. Éric Woerth. Lors de la préparation du rapport de notre mission d'information, nous n'avons pas remarqué l'existence d'une évasion massive de la base fiscale de l'impôt sur les sociétés en France. Nous ne pouvons donc pas dire qu'il existe une crise de la base fiscale française en raison de l'optimisation fiscale, mais elle ne signifie pas pour autant que l'on ne doit pas lutter contre ce risque.

Il n'y a pas non plus d'opposition entre ceux qui voudraient lutter contre la fraude et ceux qui s'y opposeraient, mais plutôt une volonté commune de rendre le monde plus transparent. D'ailleurs, la France dispose déjà de nombreux outils dans ce domaine. Toutefois, bien évidemment, la véritable solution est internationale, et notre pays doit prendre toute sa responsabilité et exercer une pression à l'échelon international, notamment à l'occasion du G20.

M. Henri Emmanuelli. Je comprends la position d'Éric Woerth visant à renforcer la coopération internationale. Il ne faut pas pour autant oublier que certains pays sont plus déterminés que d'autres, en particulier les États-Unis, qui prennent des décisions que nous

avons été incapables de prendre et d'assumer. Et sur ce sujet de la coopération internationale, monsieur Woerth, je vous renvoie également à la question de l'une de vos collègues, hier en séance, sur la convention avec la Suisse, qui ne semblait pas aller dans le sens de la lutte contre la fraude fiscale.

M. Éric Woerth. En ce qui concerne la convention avec la Suisse, nous avons lancé le processus de modernisation et de transparence de la convention il y a déjà quelques années, ce qui pose bien évidemment la question de l'héritage de ce processus. Comme vous, nous avons pris notre part aux progrès qui ont été faits vis-à-vis de la Suisse, et je ne peux que m'en féliciter.

M. Pierre-Alain Muet, rapporteur. Tout d'abord, je remarque que nous avons eu un débat long et passionnant sur le sujet de l'abus de droit, ce qui renforce le bien-fondé de ce rapport.

Ensuite, j'ai souhaité que ce rapport se limite au suivi des propositions, ce qui ne signifie pas pour autant que la démarche doit s'arrêter aujourd'hui. Une réflexion juridique, y compris sur l'abus de droit, doit être menée.

Concernant le sujet de l'optimisation fiscale et de l'érosion de la base fiscale, nous observons l'existence d'un véritable paradoxe. Si l'on se tient uniquement aux données concernant les grandes entreprises multinationales, le montant de l'optimisation fiscale est considérable. Si l'on observe plus particulièrement les sommes qui restent à l'étranger pour le compte de grandes entreprises américaines, au titre de ce que l'on nomme « *check the box* », c'est-à-dire le fait de ne pas soumettre à l'impôt des bénéficiaires *offshore* en attente, les montants en jeu sont tout à fait faramineuses. Si on se tient plutôt à observer le taux d'imposition effectif des grandes firmes européennes, l'optimisation fiscale semble plus faible, et il est difficile d'observer une baisse significative du taux apparent d'imposition. En même temps, les grandes firmes américaines constituent un exemple assez unique de grandes firmes internationales en situation de monopole et à l'abri de toutes formes de fiscalité.

Je pense que notre Commission devrait auditionner, sur ce sujet, M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, qui fait un travail remarquable dans ce domaine. D'abord, parce que l'OCDE a rassemblé, dans le cadre du plan BEPS, tout un ensemble de données et d'informations sur le sujet. Ensuite, parce que l'OCDE est un moteur dans ce domaine, et fait des propositions qui sont extrêmement intéressantes.

Je suis convaincu qu'il y a encore beaucoup de travail à faire, notamment juridique, et le but de ce rapport était de faire un point d'étape sur l'ensemble de ces sujets.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, monsieur le rapporteur, pour la qualité de votre travail. Votre proposition d'inviter M. Saint-Amans, me paraît pertinente et pourrait être complétée par d'autres auditions.

En application de l'article 145-8 du Règlement, la Commission autorise la publication du rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international.

*

* *

Informations relatives à la Commission

1. La Commission a désigné, selon la liste ci-jointe, les rapporteurs spéciaux sur la loi de finances pour l'année 2015.

2. La Commission a désigné M. Dominique Lefebvre rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

3. La Commission a nommé M. Jérôme Lambert membre de la Mission d'évaluation et de contrôle.

4. En application du premier alinéa de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, la Commission a habilité MM. Jean-François Mancel et Thomas Thévenoud, respectivement président et rapporteur de la mission d'information sur la responsabilité sociale et les pratiques fiscales des multinationales du tabac, à user, pour l'objet de leur mission et jusqu'au 31 octobre 2014, des pouvoirs de contrôle reconnus aux rapporteurs spéciaux.

5. La Commission a reçu en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 372 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 10 000 euros en titre 2, du programme 232 *Vie politique et associative* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* à destination du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* de la mission *Action extérieure de l'État*.

Ce transfert de crédits correspond au financement de l'organisation des élections européennes pour les Français établis hors de France qui se dérouleront les 24 et 25 mai 2014 ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 000 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 10 000 euros en titre 2, du programme 163 *Jeunesse et vie associative* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* à destination du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer*.

Il vise à doubler les moyens dédiés à la mobilité des jeunes ultra-marins dans les domaines associatif, culturel et sportif pour les exercices 2013 et 2014 (soit 500 000 euros par an), conformément à la décision du Comité interministériel de la jeunesse (CIJ) du 21 février 2013.

RAPPORTS SPÉCIAUX POUR LA LOI DE FINANCES 2015

	Rapports spéciaux PLF 2015	Rapporteurs
1	Action extérieure de l'État	M. Pascal TERRASSE
2	Administration générale et territoriale de l'État	M. Thomas THÉVENOUD
3	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Politiques de l'agriculture ; <i>Développement agricole et rural</i>	M. Charles de COURSON
4	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Sécurité alimentaire	M. Éric ALAUZET
5	Aide publique au développement ; Prêts à des États étrangers	M. Jean-François MANCEL
6	Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	M. Gérard TERRIER
7	Conseil et contrôle de l'État	M. Philippe VIGIER
8	Culture : Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture	M. Pierre-Alain MUET
9	Culture : Patrimoines	M. Jean-François LAMOUR
10	Défense : Préparation de l'avenir	M. François CORNUT-GENTILLE
11	Défense : Budget opérationnel de la défense	M. Jean LAUNAY
12	Direction de l'action du Gouvernement ; Publications officielles et information administrative	Mme Marie-Christine DALLOZ
13	Écologie, développement et mobilité durables : Prévention des risques ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	M. Hervé MARITON
14	Écologie, développement et mobilité durables : Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	
15	Écologie, développement et mobilité durables : Énergie, climat et après-mines; <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	M. Marc GOUA
16	Écologie, développement et mobilité durables : Transports aériens et météorologie ; <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	M. Jean-Claude FRUTEAU
17	Écologie, développement et mobilité durables : Transports routiers, fluviaux et maritimes ; <i>Aides à l'acquisition de véhicules propres</i>	M. Alain RODET
18	Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires ; <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	M. Olivier FAURE
19	Économie : Développement des entreprises ; <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	M. Jean-Louis GAGNAIRE
20	Économie : Tourisme	M. Éric WOERTH

21	Économie : Commerce extérieur	Mme Monique RABIN
22	Économie : Statistiques et études économiques stratégie économique et fiscale ; <i>Accords monétaires internationaux</i>	
23	Égalité des territoires, logement et ville : Égalité des territoires et logement	M. Christophe CARESCHE
24	Égalité des territoires, logement et ville : Ville	M. Dominique BAERT
25	Engagements financiers de l'État	M. Victorin LUREL
26	Enseignement scolaire	M. Alain FAURÉ
27	Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges	M. Camille de ROCCA SERRA
28	Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État ; Conduite et pilotage des politiques économique et financière	Mme Karine BERGER
29	Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Provisions	M. Michel PAJON
30	Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Politique immobilière de l'État ; Gestion du patrimoine immobilier de l'État	M. Jean-Louis DUMONT
31	Immigration, asile et intégration	M. Laurent GRANDGUILLAUME
32	Justice	M. Étienne BLANC
33	Médias, livre et industries culturelles ; <i>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ; Avances à l'audiovisuel public</i>	M. Jean-Marie BEFFARA
34	Outre-mer	M. Patrick OLLIER
35	Politique des territoires	M. Michel VERGNIER
36	Pouvoirs publics	M. Marc LE FUR
37	Recherche et enseignement supérieur : Recherche	M. Alain CLAEYS
38	Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante	M. François ANDRÉ
39	Régimes sociaux et de retraite ; <i>Pensions</i>	M. Yves CENSI
40	Relations avec les collectivités territoriales ; <i>Avances aux collectivités territoriales</i> ;	Mme Christine PIRES BEAUNE
41	Remboursements et dégrèvements	Mme Eva SAS
42	Santé ; <i>Avances aux organismes de sécurité sociale</i>	M. Claude GOASGUEN
43	Sécurités ; Police, gendarmerie, sécurité routière, <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	M. Yann GALUT

44	Sécurités ; Sécurité civile	M. Patrick LEBRETON
45	Solidarité, insertion et égalité des chances	M. Nicolas SANSU
46	Sport, jeunesse et vie associative	M. Régis JUANICO
47	Travail et emploi ; <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	M. Christophe CASTANER
48	Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	M. Guillaume BACHELAY
Rapport d'information (usage des pouvoirs du premier alinéa de l'article 57 de la LOLF)		
49	Affaires européennes	M. Olivier CARRÉ



Membres présents ou excusés

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 11 juin 2014 à 10 h 30

Présents. - M. Éric Alauzet, M. François André, M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Laurent Baumel, Mme Karine Berger, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. Jérôme Chartier, M. Pascal Cherki, M. Alain Claeys, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Henri Emmanuelli, M. Alain Fauré, M. Olivier Faure, M. Marc Francina, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, M. Yves Jégo, M. Régis Juanico, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jean-François Lamour, M. Dominique Lefebvre, M. Marc Le Fur, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Pierre-Alain Muet, M. Patrick Ollier, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Thierry Robert, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Pascal Terrasse, M. Philippe Vigier, M. Laurent Wauquiez, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Étienne Blanc, M. Yves Censi, M. Olivier Dassault, M. Jean-Claude Fruteau, M. Jean-Louis Gagnaire, Mme Arlette Grosskost, M. Jérôme Lambert, M. Jean Launay, M. Patrick Lebreton, M. Victorin Lurel, M. Pierre Moscovici, M. Michel Vergnier

Assistaient également à la réunion. - Mme Monique Iborra, M. Guillaume Larrivé

