



HAL
open science

Croissance équitable et concurrence fiscale

Christian Saint Etienne, Jacques Le Cacheux

► **To cite this version:**

Christian Saint Etienne, Jacques Le Cacheux. Croissance équitable et concurrence fiscale. [Rapport de recherche] La Documentation française. 2005. hal-00972898

HAL Id: hal-00972898

<https://sciencespo.hal.science/hal-00972898v1>

Submitted on 22 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Croissance équitable et concurrence fiscale

Rapport

*Christian Saint-Étienne
et Jacques Le Cacheux*

Commentaires

*Jean-Philippe Cotis
Jacques Delpla*

Compléments

*Michel Aujean, Agnès Bénassy-Quéré, Dominique Bureau,
Guy Gilbert, Nicolas Gobalraja, Amina Lahrèche-Révil,
Thierry Madiès, Thierry Mayer, Régine Montfront,
Laurent Paul, Christian Pfister et Alain Trannoy*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2005 - ISBN : 2-11-006029-8

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	5
<i>Christian de Boissieu</i>	

RAPPORT

Pour une croissance équitable face à la concurrence fiscale	7
<i>Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux</i>	

<i>Introduction</i>	7
---------------------------	---

<i>1. La France dans la compétition fiscale européenne et internationale</i>	13
--	----

1.1. Prélèvements obligatoires dans l'OCDE et la zone euro	15
1.2. La concurrence fiscale et ses indicateurs	17
1.3. Taux nominaux d'imposition dans les principaux pays concurrents	20
1.4. La France dans la concurrence fiscale	25
1.5. Économie de la connaissance et de l'innovation, et fiscalité	39
1.6. La taxation des rentes et les distorsions délibérées de prix relatifs	48
1.7. Les conditions de la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne	51
1.8. Note sur les réformes fiscales conduites aux États-Unis au XX ^e siècle	53
1.9. Conclusion	54

<i>2. Une réforme fiscale pour la France</i>	55
--	----

2.1. Simulations « macro-comptables » du système fiscal et taux d'équilibre	56
2.2. Quelle réforme fiscale ?	65
2.3. Quelle architecture pour un système fiscal juste et efficace ?	76
2.4. Quelle stratégie macroéconomique et fiscale ?	77
2.5. Conclusion : l'expert et le politique	81

<i>Annexe 1. Impôt sur les sociétés : concurrence ou harmonisation ?</i>	86
<i>Agnès Bénassy-Quéré et Jean Pisani-Ferry</i>	

<i>Annexe 2. Fiscalité française et investissements des multinationales</i>	95
Sébastien Raspiller	
<i>Annexe 3. Concurrence fiscale et optimisation</i>	103
Laurent Flochel	
<i>Annexe 4. Les structures de groupe et l'optimisation fiscale</i>	108
Sébastien Raspiller	
<i>Annexe 5. Les effets économiques du Tax Reform Act américain de 1986</i>	112
Christian Saint-Étienne	
<i>Annexe 6. Simulations des scénarios de réforme</i>	124
François Bouton, Christel Colin et Sophie Guérin	
<i>Annexe 7. Fiscalité et nouvelles technologies de l'information et de la communication</i>	142
Paul Champsaur	

COMMENTAIRES

<i>Jean-Philippe Cotis</i>	145
<i>Jacques Delpla</i>	151

COMPLÉMENTS

A. Concurrence fiscale et facteur public	157
<i>Agnès Bénassy-Quéré, Nicolas Gobalraja et Alain Trannoy</i>	
B. Conséquences internationales et locales sur l'imposition des entreprises	187
<i>Guy Gilbert, Amina Lahrèche-Révil, Thierry Madiès et Thierry Mayer</i>	
C. Fiscalité et dépenses publiques : le cas de l'environnement	227
<i>Dominique Bureau</i>	
D. La fiscalité des revenus de l'épargne	247
<i>Régine Montfront, Laurent Paul et Christian Pfister</i>	
E. La fiscalité des sociétés en Europe : développements et perspectives	267
<i>Michel Aujean et alii</i>	

RÉSUMÉ	319
---------------------	-----

SUMMARY	327
----------------------	-----

Introduction

Voici un rapport qui porte sur le thème de la réforme fiscale et qui va certainement susciter un large débat.

L'hypothèse centrale concerne la concurrence fiscale, au plan mondial mais spécialement dans le marché unique européen qui ne fait que se renforcer avec l'arrivée des nouveaux pays membres et l'exigence d'unanimité pour toute mesure d'harmonisation fiscale dans l'Union européenne. L'harmonisation fiscale est donc improbable, alors que le renforcement de la concurrence fiscale est certain, avec un clivage éclairant entre la concurrence fiscale « productive » et celle qui est « prédatrice ».

Or, dans une telle configuration, la France est mal positionnée vu le poids des prélèvements sur les agents économiques les plus dynamiques et, potentiellement ou effectivement, les plus mobiles au plan international.

Le rapport propose une réforme fiscale fondée sur quelques principes de base :

- le taux global de prélèvements obligatoires est maintenu à court terme au niveau actuel, pour ne pas remettre en cause la production de biens publics ; il s'agit donc de voir quels sont les redéploiements à opérer dans la structure du système fiscal français ;
- la structure souhaitable est mise en évidence en privilégiant trois types de critères : d'efficacité (en particulier pour favoriser la croissance et l'emploi), d'équité et de simplicité ;
- tous les impôts ne sont pas soumis à cette opération de redéploiement. Il est important de noter que la TVA et les cotisations sociales sont supposées ici données. Le périmètre de la réforme fiscale suggérée est donc bien circonscrit, et ceci permet de ne pas cumuler toutes les difficultés analytiques.

Passé à la moulinette de ces différents critères et de simulations numériques forcément complexes, le système fiscal sort sensiblement transformé : baisse des taux moyens et marginaux de l'IRPP et diminution drastique du nombre de tranches, réduction de l'IS à 18 %, augmentation de la CSG à 13 % (dans le scénario central) et élargissement de son assiette, remplacement de l'ISF par un impôt sur les revenus de la fortune (IRF), suppression d'un certain nombre de niches fiscales... Mais le quotient familial et la prime pour l'emploi ne sont pas remis en cause, et sont même plutôt revalorisés.

Dans l'analyse des effets de distribution, donc des gagnants et des perdants dans la transformation proposée, apparaît un transfert de la charge fiscale de 1 % du PIB des entreprises vers les ménages. Mais ceci est la mesure comptable de l'impact direct, sans prise en compte des effets indirects (évolution de l'assiette en fonction des taux d'imposition, etc.).

Le rapport non seulement s'appuie sur des comparaisons internationales, mais il emprunte la problématique des réformes fiscales enregistrées dans le monde depuis vingt ans : abaissement des taux d'imposition (moyens et marginaux), élargissement des assiettes, remise en cause de certaines niches fiscales spécialement coûteuses pour le budget de l'État. L'idée d'un taux uniforme (« *flat tax* ») pour les différents impôts est dans l'air depuis quelque temps dans certains pays. Elle a imprégné, par exemple, une partie du programme de la CDU allemande pour les élections générales de septembre 2005. Ce rapport n'a pas adopté une contrainte aussi forte que la « *flat tax* », mais il s'inspire de la nécessité de réduire quand même les écarts actuellement observés entre les taux des différents types d'impôts.

Les auteurs soulignent certains aspects de l'économie politique de la réforme fiscale proposée. En particulier, ils se prononcent clairement pour des changements d'ensemble et rapides, dépassant ainsi l'approche graduelle, sédimentaire et partielle généralement privilégiée en France depuis des décennies.

On peut bien sûr contester telle ou telle hypothèse, tel ou tel aspect de la méthodologie adoptée ou des conclusions obtenues. Disons qu'un débat est lancé. Aux décideurs publics d'en tirer les conclusions qu'ils estiment fécondes.

Ce travail engage avant tout ses auteurs. Mais il n'aurait pas vu le jour sans l'appui logistique d'un certain nombre d'administrations. Je tiens à saluer la coopération très positive entre le CAE et les ministères concernés.

Du côté de la cellule du CAE, Laurent Flochel, conseiller scientifique, a suivi la progression de l'étude avec dévouement et compétence. Les conclusions du rapport ont été présentées à Dominique de Villepin, Premier ministre, le 13 juillet 2005.

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Pour une croissance équitable face à la concurrence fiscale

Christian Saint-Étienne

*Professeur à l'Université de Tours,
Président de l'Institut France Stratégie*

Jacques Le Cacheux

*Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
Directeur du Département des études de l'OFCE*

Introduction

La France appartient au Marché unique européen dans lequel s'organise une concurrence fiscale et sociale de plus en plus marquée entre les vingt-cinq pays qui en sont membres. L'harmonisation est rejetée explicitement, depuis l'époque de la préparation du Traité de Maastricht, par le Royaume-Uni et, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, par l'Espagne (jusqu'aux dernières élections générales dans ce pays, mais c'est cette vision que le précédent gouvernement a soutenu dans la préparation du Traité de Nice et du Traité constitutionnel) et l'Irlande. Et depuis leur entrée dans l'Union, le 1^{er} mai 2004, la plupart des dix nouveaux membres revendiquent le droit de s'engager dans une concurrence fiscale qui leur permettrait, en favorisant la localisation sur leur territoire des facteurs de production mobiles, d'accélérer leur rattrapage économique. Parce que les décisions portant sur la fiscalité restent soumises à la règle de l'unanimité dans l'Union européenne, il est peu probable qu'un compromis soit trouvé en la matière.

Les États membres de l'Union européenne ne se sont dotés d'un régime fiscal commun qu'en matière de TVA et d'accises, afin de rendre possible le marché unique ; encore ce régime commun laisse-t-il subsister des marges de manœuvre importantes pour les États membres et une grande diversité de taux. La Commission européenne, qui avait œuvré en faveur de l'harmonisation de l'impôt sur les sociétés dans les années soixante-dix et quatre-vingt, puis en faveur d'une fiscalité minimale sur les revenus de place-

ments des particuliers au début des années quatre-vingt-dix, s'est attaquée en 1999, avec le rapport du groupe Primarolo, aux « pratiques fiscales dommageables » en matière d'impôt sur les sociétés (IS). Elle a obtenu l'accord des États membres sur un « code de bonne conduite » bannissant en principe, les pratiques fiscales discriminatoires et la « concurrence fiscale dommageable » en matière d'imposition des bénéficiaires des sociétés. Elle a également obtenu avec le « paquet fiscal » de janvier 2003, que les États membres s'engagent à échanger des informations relatives aux revenus de l'épargne. L'application de cet accord est toutefois suspendue à l'accord de pays tiers, dont certains sont des paradis fiscaux. Malgré ses états de service, dans le passé, en faveur d'un minimum d'harmonisation fiscale, la Commission semble avoir singulièrement évolué en matière de concurrence fiscale. Plaidant aujourd'hui pour une harmonisation de l'assiette, la nouvelle Commission Barroso semble exclure toute harmonisation des taux d'IS. Même si l'on peut souhaiter harmoniser et consolider les assiettes fiscales au sein d'un sous-groupe d'États membres, pour limiter les effets pervers de la concurrence fiscale, on doit admettre que cette proposition minimale reste plus qu'hypothétique et qu'elle n'empêche en rien la concurrence fiscale, qu'elle rend tout au plus explicite et transparente.

Or l'imposition des sociétés est, avec l'imposition de l'épargne, le principal vecteur de la concurrence fiscale. Une harmonisation fiscale raisonnable peut apparaître souhaitable, comme facteur de cohérence et de cohésion de l'Union européenne, reposant notamment sur l'instauration de taux minima d'imposition en matière d'imposition sur les sociétés et sur l'épargne ; mais l'observation du champ fiscal européen et la lecture des déclarations de politique en ce domaine par tous les États membres conduisent à penser qu'une telle évolution n'a aucune chance de voir le jour en Europe d'ici la fin de cette décennie. C'est donc l'une des hypothèses de travail de ce rapport, que nous avons souhaité expliciter dès le début de l'introduction du rapport : quoi que l'on pense ou que l'on souhaite, la concurrence fiscale va prévaloir, en matière de taux, au sein de l'Union européenne, dans l'horizon prévisible de la décision gouvernementale. Il y aura peut-être des tentatives d'harmonisation partielle des assiettes au sein de l'Union (voir complément E) et des tentatives d'harmonisation de taux dans des sous-ensembles de l'Union (voir annexe 1), mais c'est la concurrence qui prévaudra comme règle générale.

Anticiper l'accentuation de la concurrence fiscale au sein du Marché unique européen apparaît ainsi comme la seule stratégie macroéconomique et fiscale permettant, à condition de respecter un certain nombre de conditions, de protéger un contrat social national visant à assurer à la fois des services publics de qualité et un niveau élevé de redistribution. Ce rapport se veut, simultanément, lucide sur la réalité d'une concurrence fiscale qui est déjà dure, et qui va devenir de plus en plus brutale, et optimiste sur la capacité de la France d'abaisser significativement ses taux marginaux d'imposition sur les facteurs mobiles de production, tout en maintenant le niveau élevé de ses recettes publiques. Ce dernier doit permettre de financer des équipements et services collectifs de qualité et une protection sociale généreuse.

Préparer la France à une concurrence fiscale qui est déjà à l'œuvre, et qui va s'accroître, nous impose de tirer tous les enseignements de la théorie économique. De plus, construire un système fiscal compétitif n'interdit pas qu'il soit équitable : il n'était pas concevable pour nous de sacrifier l'équité aux seuls impératifs de l'efficacité. Or il se trouve qu'un certain nombre de caractéristiques du système fiscal français, explicitées dans la première section, permettent de proposer un modèle qui soit infiniment plus compétitif que l'actuel, mais qui soit aussi probablement plus juste.

De ce point de vue, ce serait une erreur grave de juger les propositions qui sont faites dans ce rapport sur la base d'une simple comparaison des taux nominaux et des taux marginaux d'imposition. On peut afficher un taux d'impôt sur les sociétés (IS) nominal de 34,5 % et avoir beaucoup d'entreprises qui s'organisent pour avoir un taux d'IS effectif de 10 % ou moins. On peut afficher un taux marginal d'impôt sur le revenu de près de 60 % et avoir beaucoup de riches particuliers qui paient peu ou pas d'impôts, grâce à des niches fiscales. À l'inverse, la suppression des niches fiscales peut conduire à fortement augmenter l'imposition moyenne des riches particuliers, tout en abaissant suffisamment les taux marginaux d'imposition afin qu'ils ne soient pas incités à se délocaliser. De même, un taux nominal d'IS faible peut conduire les entreprises à localiser leur base d'imposition en France.

Les évaluations de la réforme fiscale que nous proposons en section 2 nous permettent de conclure que la répartition de la charge fiscale entre ménages selon les niveaux de revenu et selon les catégories de contribuables ne serait pas significativement modifiée par rapport au système actuel. En revanche, le système fiscal proposé serait très compétitif et beaucoup plus transparent que le système actuel.

L'objectif central de ce rapport est donc la construction d'un nouveau système fiscal qui favorise une *croissance équitable*, tout en préparant la France aux effets de la concurrence fiscale en termes de localisation des activités économiques, et plus encore des bases d'imposition. Nous appelons *croissance équitable*, une croissance économique dont les effets bénéfiques sont partagés par tous les groupes sociaux afin d'assurer l'égalité des chances entre tous les membres de la société. S'il est contre-productif, dans une économie ouverte plongée dans le marché unique, d'attendre de la compétition globale une égalité de résultats, il n'est pas admissible que tous les citoyens n'aient pas un égal accès à l'éducation, au système de santé, aux infrastructures modernes et aux savoirs d'une économie de la connaissance. S'il n'y a de richesses que d'hommes, il n'y a de démocratie qu'entre individus éduqués et en bonne santé, qu'entre citoyens libres et responsables.

La *croissance équitable* est fondée sur la recherche d'un optimum social entre la production efficace de biens et services publics de qualité et l'imposition efficace et équitable des ressources des membres de la collectivité. Le caractère efficace de l'imposition s'apprécie du double point de

vue des incitations à une croissance durable la plus élevée possible, et des effets de la concurrence fiscale. L'équité s'apprécie selon les dimensions horizontale et verticale.

Comment traduire de façon opérationnelle le concept de *croissance équitable* dans un pays développé, pour concevoir un nouveau système fiscal ? Nous avons retenu trois critères principaux :

- le nouveau système fiscal doit respecter l'équité horizontale qui veut que deux foyers fiscaux ayant les mêmes revenus par unité de consommation supportent une charge fiscale équivalente, du moins au titre des impôts sur les revenus et les patrimoines ;
- le nouveau système fiscal doit respecter l'équité verticale qui suppose que les contribuables ayant les revenus les plus élevés soient imposés proportionnellement plus que les autres au titre des revenus ;
- le nouveau système fiscal ne vise pas l'imposition minimale, qui ne financerait qu'une offre minimale de biens publics, mais recherche un optimum entre une dépense publique efficace et de qualité et une imposition qui soit compétitive dans un monde ouvert. La dépense publique est efficace lorsqu'elle répond à des besoins explicites selon des modalités transparentes et contrôlables en termes de rapport qualité/coût. Dans une économie ouverte, les facteurs mobiles de production et les détenteurs de patrimoine localisent leurs activités et leurs revenus imposables sur la base de l'écart relatif, selon les pays, entre le poids de la fiscalité et les biens publics offerts en contrepartie.

En vertu de ces principes, nous nous imposons, premièrement, de concevoir le nouveau système fiscal à recettes constantes, de manière à ne pas contraindre indûment l'offre de biens et services publics dans une société caractérisée notamment par la montée de besoins liés à la formation et au vieillissement démographique, deuxièmement, de ne pas admettre une imposition différenciée entre groupes sociaux sur la base de la mobilité supposée de leurs membres (imposer différemment, par exemple, des personnes ayant les mêmes revenus selon qu'elles peuvent facilement quitter le territoire ou non), et, troisièmement, de ne pas organiser une baisse massive des taux moyens d'imposition des plus riches même s'il convient d'abaisser sensiblement les taux marginaux d'imposition. Une réforme à recettes constantes, en économie ouverte, respectant l'équité parmi les ménages, conduit à augmenter l'imposition des ménages à revenus moyens et supérieurs. Nous contrainsons donc la première version de notre réforme de telle sorte qu'aucun décile de revenus n'ait une perte de revenu supérieure à 5 %.

Toutefois, dans la mesure où l'on peut faire l'hypothèse qu'une baisse des taux marginaux d'imposition des revenus des ménages et du taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés doit conduire à une hausse du taux de croissance de l'économie et donc à une augmentation des recettes fiscales, on peut aussi proposer une réforme telle qu'aucun centile de revenus des ménages ne paie davantage d'impôts sur le revenu. Nous nous imposons alors qu'aucun décile de revenus n'ait un gain de revenu supérieur à 5 %.

L'équité horizontale mesurée par unité de consommation exige de maintenir le système du quotient familial plafonné qui tient compte des charges de famille sans favoriser indûment les familles très riches par rapport aux familles modestes. L'équité horizontale et la neutralité fiscale exigent également d'imposer de façon comparable les revenus du capital humain et ceux du capital physique. Pour maintenir l'équité horizontale entre potentiel humain et richesse physique, l'imposition directe du capital physique implique l'imposition directe du capital humain. La quasi-impossibilité politique et technique de taxer le capital humain entraîne le renoncement à l'imposition directe du capital physique. Il faut donc préférer une imposition égale sur les revenus du capital humain et du capital physique à une imposition directe du capital. On observe d'ailleurs que la quasi-totalité des pays européens renonce progressivement à l'imposition directe du capital.

L'équité verticale, dans un système d'imposition proscrivant les niches fiscales et taxant avec des taux relativement faibles des assiettes très larges de revenus, suppose la mise en place d'abattements sur le revenu ou de crédits d'impôt pour le calcul de l'imposition effective qui préserve les taux moyens d'imposition de chaque décile de l'échelle des revenus. Les taux moyens de référence sont les taux d'imposition calculés par déciles de l'échelle de revenus dans le système fiscal avant réforme (qui combine des taux élevés avec des assiettes étroites et des niches fiscales nombreuses).

On pourrait penser qu'en s'imposant de telles contraintes, on se condamne à l'échec technique. Nous démontrons au contraire, en section 2, que l'on peut proposer une réforme majeure tout en respectant ces principes.

Les deux auteurs du rapport sont seuls responsables des propositions faites en section 2. Le modèle de fonctionnement du CAE permet de compléter un rapport par des contributions techniques d'origines diverses. Les auteurs du rapport ont suscité et utilisé les travaux qui sont dans les compléments et dans les annexes. Mais les auteurs des compléments et annexes, même s'ils ont contribué à la réflexion d'ensemble, ne sont responsables que de leurs propres textes.

La section 1 montre, à la fois, pourquoi la France est mal placée dans la compétition fiscale actuelle et pourquoi les marges de manœuvre existent pour une réforme fiscale qui nous placerait favorablement dans la concurrence fiscale, tout en préservant notre contrat social. Elle résume également les principaux résultats classiques de la littérature sur la concurrence fiscale et sur la mobilité des bases d'imposition et esquisse l'architecture d'un système fiscal optimal en économie ouverte.

La section 2 propose une stratégie possible de réforme de la fiscalité en France. Les principes et les objectifs assignés à la réforme sont définis explicitement. Puis on calcule le taux d'équilibre implicite du système fiscal actuel afin de construire une réforme équilibrée, à recettes constantes, qui favorise une croissance équitable tout en restaurant la compétitivité du système d'imposition. Enfin, nous proposons des éléments d'évaluation des effets de la réforme, notamment en termes de répartition des revenus des

ménages, mais aussi, bien que de manière plus qualitative, en termes de croissance.

Les cinq compléments qui suivent, sous forme de contributions séparées, sont néanmoins complètement intégrés au rapport. Leurs principaux résultats y sont inclus.

Le complément A montre que la concurrence fiscale conduit à améliorer l'efficacité de la dépense publique, à favoriser la production des biens publics qui sont destinés à attirer les facteurs mobiles de production, mais aussi à reporter le poids de la fiscalité sur les facteurs les moins mobiles. Ce complément montre également que, sous certaines hypothèses, un État peut néanmoins se spécialiser dans un couple « niveau élevé de biens publics/fiscalité élevée » à condition que la dépense publique soit efficace.

Le complément B démontre, qu'en présence d'économies d'agglomération et de différences de taille entre les pays, les écarts de taux d'imposition doivent augmenter, puis se réduire, lorsque l'intégration économique progresse. Ce complément confirme que, sous des conditions très strictes d'efficacité de la dépense publique et de qualité des biens publics offerts aux entreprises, on peut maintenir des écarts raisonnables de fiscalité. Mais il faut être vigilant sur les effets pervers possibles de la compétition fiscale entre collectivités locales.

Le complément C montre qu'une politique environnementale fondée sur le signal-prix modifié par la fiscalité, plutôt que sur la réglementation, permet de minimiser les coûts de protection à objectif environnemental donné, « avec un facteur de gain qui s'établit usuellement dans des proportions allant de 2 à 10. »

Le complément D souligne que la fiscalité sur l'épargne en France est très hétérogène et qu'il est souhaitable d'aller vers une harmonisation des taux de fiscalité, avec un taux unique de fiscalité sur l'épargne qui est en pleine cohérence avec la réforme proposée par le complément A.

Après avoir rappelé la position et les travaux entrepris par la Commission européenne en matière de concurrence fiscale, le complément E examine les perspectives offertes par la possible mise en place d'une base commune consolidée d'imposition des entreprises dans l'Union européenne.

Lucide, mais optimiste, à condition d'agir vite tout en respectant les conditions du succès d'une réforme fiscale en univers d'hyper-concurrence, tel est le principal message de ce rapport.

À rebours du déclinisme, et en dépit des contraintes, nous affirmons qu'il existe une stratégie macroéconomique et fiscale permettant une sortie par le haut : elle conduit à restaurer une croissance équitable ainsi que la compétitivité fiscale de la France, tout en préservant son contrat social original, à condition de réformer la sphère publique pour la rendre efficace.

1. La France dans la compétition fiscale européenne et internationale

L'ouverture croissante des économies nationales des pays européens et leur intégration sans cesse plus poussée, du fait de la libéralisation des transactions sur biens et services, des transactions financières et de la mobilité accrue des personnes, mettent les systèmes fiscaux nationaux en situation de concurrence. Dans ces pays caractérisés, en moyenne, par des taux de prélèvements obligatoires relativement élevés, souvent accrus ces dernières années par les exigences de rééquilibrage des finances publiques dans un contexte de croissance de certaines dépenses, notamment de protection sociale, les pressions concurrentielles s'exerçant sur les modes d'imposition des assiettes les plus mobiles ont visiblement conduit, au cours des années récentes, à une réduction, plus ou moins marquée et plus ou moins assumée ou subie, des taux apparents de prélèvement sur ces assiettes. Cette réduction des taux d'imposition est particulièrement nette dans le cas de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (Commission européenne, 2002 et 2004 et Giannini, 2004) mais elle est perceptible aussi pour les impôts directs sur les revenus des personnes, que les gouvernements nationaux de la plupart des pays européens ont allégé à plusieurs reprises, et ce quelle que soit leur orientation politique.

Alors que la création du Marché commun, qui n'intégrait que les marchés des produits manufacturés d'un petit nombre de pays relativement homogènes, n'avait entraîné que des évolutions somme toute mineures des fiscalités nationales – avec toutefois la généralisation de la TVA à l'ensemble des pays européens et la définition de règles communes pour cet impôt « moderne » —, l'achèvement du Marché unique, au premier janvier 1993, et le mouvement continu de libéralisation auquel son perfectionnement progressif donne lieu depuis lors, puis le passage à la monnaie unique semblent avoir significativement altéré les conditions dans lesquelles s'exerce la souveraineté fiscale des États membres de l'Union européenne. L'application au domaine de la fiscalité du principe décentralisateur de subsidiarité et le maintien des décisions sur la fiscalité dans le champ des décisions régies par la règle de l'unanimité rendent vains les espoirs d'une véritable concertation en matière fiscale, favorisant au contraire les stratégies opportunistes et non coopératives des États membres. L'élargissement de 2004, en augmentant sensiblement et le nombre et l'hétérogénéité des pays membres, a encore accentué les tendances à la concurrence fiscale que les récentes directives de libéralisation, notamment dans le domaine des services, ne peuvent que renforcer davantage.

Que des modifications profondes dans l'insertion internationale des économies engendrent des tensions fortes sur les systèmes fiscaux existants et fassent naître des pressions à leur réforme, voire à l'innovation fiscale, ne devrait pas surprendre : l'histoire économique est riche de ruptures similaires, qui ont façonné les systèmes fiscaux contemporains, obligeant les gou-

vernements nationaux à abandonner des modes de prélèvements souvent fort anciens et longtemps considérés comme efficaces, au profit de nouveaux instruments mieux adaptés au nouveau contexte dans lequel évoluaient les agents économiques nationaux. Rappelons, à titre d'illustration, que c'est à la fin du XIX^e siècle et dans les premières années du XX^e siècle, dans un contexte de mondialisation des échanges et de globalisation financière, que se généralisèrent progressivement les impôts directs modernes sur les revenus des personnes et les principes territoriaux d'imposition qui se sont substitués à des impôts « archaïques » et ont dominé les systèmes fiscaux des pays de l'OCDE pendant tout le XX^e siècle⁽¹⁾. Ces impôts directs et ces principes territoriaux d'imposition semblent aujourd'hui mis à mal, au moins partiellement, par la nouvelle vague de mondialisation et d'intégration européenne des deux dernières décennies. Rappelons également que c'est en 1954, dans un contexte de réouverture, notamment commerciale, des économies européennes au lendemain de la Seconde guerre mondiale, que fut adoptée en France, à l'initiative de Maurice Lauré, la TVA, qui remplaça alors une foule de taxes indirectes en cascade inadaptées aux évolutions des économies industrielles et contraires aux aspirations de développement des exportations de l'industrie française, taxe qui ne tarda pas à se généraliser à presque tous les pays développés de la planète.

Quelle est la situation actuelle de la France dans l'environnement fiscal européen et international ? Quelles sont les faiblesses et les éventuelles forces de son système fiscal, généralement considéré par la plupart des analystes et des chefs d'entreprise comme peu attractif ? La théorie de la fiscalité, de son incidence et de sa structure optimale en économie ouverte permet d'identifier les effets probables des différentiels de taux de prélèvements obligatoires sur la répartition spatiale des facteurs et des activités de production. L'étude de ses hypothèses permet aussi de préciser ses conditions de validité, donc de circonscrire les cas dans lesquels une fiscalité différente est soutenable, voire souhaitable, dès lors que l'on considère notamment les imperfections de la concurrence sur certains marchés, l'hétérogénéité des biens capitaux et la diversité des activités productives. Les rendements des impôts et les coûts économiques, en termes de perte d'efficacité, induits par les prélèvements obligatoires, sont fonction des élasticités-prix des différentes assiettes, qu'il s'agisse, du côté des ménages, de l'offre de travail, de l'offre d'épargne ou de la demande de biens et services, ou, du côté des entreprises, des décisions d'implantation, de la demande de travail ou des décisions d'investissement. Dès lors, l'intégration économique et financière internationale, mondiale ou européenne, en facilitant la mobilité de certaines assiettes⁽²⁾, donc en accroissant la valeur des élasticités-prix, ne peut qu'altérer les conditions des arbitrages auxquels sont confrontées les autorités nationales dans le choix du niveau et de la structure

(1) Voir notamment Schremmer, 1989 et Flandreau et Le Cacheux, 1996.

(2) Mais aussi en favorisant la diffusion de l'information, qui facilite les comparaisons entre systèmes fiscaux. Voir Salmon, 2005 et *infra*.

des prélèvements obligatoires. En particulier, les conditions de l'arbitrage efficacité-équité, qui constitue le fondement de la littérature sur la fiscalité optimale (Mirlees, 1971 et 1998), s'en trouvent profondément modifiées, ce qui oblige, quelles que soient les préférences des décideurs publics en ces matières, à reconsidérer les choix.

Cette première section propose des indicateurs permettant de situer le système fiscal français (SFF) par rapport à ceux de ses principaux partenaires, dans l'Union européenne (UE) et au sein de l'OCDE. Elle s'appuie sur ce constat et sur les analyses économiques de la fiscalité et de la concurrence fiscale pour élaborer un diagnostic à partir duquel est construite la proposition de réforme fiscale présentée dans la seconde section de ce rapport.

1.1. Prélèvements obligatoires dans l'OCDE et la zone euro

La France a un niveau de prélèvements obligatoires (PO) très élevé, mesuré en pourcentage du PIB : 44,0 % en 2002, contre 31,3 % pour la moyenne pondérée de l'OCDE et 38,6 % pour la moyenne pondérée de la zone euro hors France (PO en 2003 : 44,2 % en France et 38,8 % du PIB dans la zone euro hors France). La comparaison avec la moyenne de l'OCDE n'est toutefois pas complètement pertinente dans la mesure où le périmètre de l'action publique est très différent en Europe continentale de ce qu'il est aux États-Unis ou au Japon. En revanche, la comparaison entre la France et la moyenne de la zone euro hors France est triplement pertinente :

- les périmètres d'intervention des administrations publiques sont comparables ;
- tous les pays membres de la zone euro partagent la même monnaie, c'est-à-dire les mêmes taux d'intérêt de refinancement auprès de la Banque centrale et le même taux de change avec le reste du monde ;
- tous les pays membres de la zone euro sont en outre plongés dans le même Marché unique et partagent la même politique commerciale extérieure.

Les prélèvements obligatoires sont supportés pour l'essentiel par les éléments constitutifs de la valeur ajoutée des entreprises (rémunérations et excédent brut d'exploitation selon sa destination) qui représente environ les quatre cinquièmes du PIB. Les entreprises françaises doivent donc avoir les mêmes prix de vente que les entreprises dans les autres pays membres de la zone euro pour les biens échangeables alors que les prélèvements obligatoires sur la valeur ajoutée sont nettement plus élevés en France que dans les autres pays membres de la zone euro. La seule réponse possible pour surmonter ce handicap est que la productivité des travailleurs français soit supérieure à celle des travailleurs des pays concurrents pour atteindre les mêmes prix de vente pour les biens échangeables. C'est précisément ce que l'on observe : le PIB par heure travaillée est plus élevé en France que dans la moyenne de la zone euro hors France.

Si un écart de taux de prélèvements obligatoires exige une compensation en termes de productivité, son effet sur la non-compétitivité fiscale d'un pays, mesurée en termes d'incitation à faire fuir les facteurs mobiles de production et à décourager la venue des facteurs mobiles extérieurs, dépend de la structure des prélèvements obligatoires. Selon qu'ils résultent d'impôts proportionnels à large base ou d'impôts progressifs fortement concentrés sur les facteurs mobiles, les prélèvements obligatoires ont évidemment un effet totalement différent sur la compétitivité fiscale d'un pays.

Les 5,4 points de différence entre le taux de prélèvements obligatoires français (44,0 % du PIB) et celui de la moyenne pondérée de la zone euro (38,6 %) relevé en 2002 est, pour plus de moitié (57 %), attribuable à l'écart de cotisations sociales entre la France et la moyenne de la zone euro hors France (16,3 % du PIB en France et 13,2 % dans la zone euro hors France, soit une différence de 3,1 %). Même si les cotisations sociales sont des prélèvements proportionnels, on peut noter qu'elles frappent le travail des résidents, en épargnant le travail incorporé aux importations, et que le déplaçonnement des cotisations d'assurance maladie dans les années quatre-vingt a sensiblement alourdi le « coin social » sur les hauts salaires (différence entre le coût du travail pour l'employeur et le salaire net perçu par l'employé). On pourrait d'ailleurs envisager, comme cela a été souvent suggéré, de transférer une partie des charges sociales pesant sur les salaires (par exemple les cotisations sociales employeurs sur la santé) vers une taxation de la consommation via la TVA, ce qui aurait pour effet, en l'absence d'indexation des salaires sur les prix à la consommation, de faire financer la protection sociale aussi bien par la production résidente que par la production importée⁽³⁾.

Hors cotisations de sécurité sociale, le taux de PO français a atteint, en 2002, 27,7 % du PIB contre 22,4 % pour la moyenne pondérée de l'OCDE et 25,4 % pour la moyenne pondérée de la zone euro hors France, soit 2,3 points de PIB d'écart entre la France et la zone euro hors France (voir tableau 1)⁽⁴⁾. Cet écart de prélèvements était quasiment nul dans la première moitié des années quatre-vingt-dix. C'est le basculement partiel du financement de la protection sociale vers la CSG, considérée comme un impôt général sur le revenu, qui explique la montée de l'écart de prélèvements hors sécurité sociale entre la France et le reste de la zone euro. La généralisation de la CSG a conduit à imposer les revenus du capital pour financer la protection sociale, ce qui contribue également à une perte de compétitivité fiscale pour les facteurs mobiles de production.

Parmi les prélèvements obligatoires hors cotisations de sécurité sociale, les impôts sur les biens et services, qui affectent la consommation de façon proportionnelle ou forfaitaire et ne frappent donc pas spécifiquement les facteurs mobiles de production, atteignaient 11,2 % du PIB, en 2002, en France comme dans la moyenne de la zone euro hors France.

(3) Voir les travaux menés sur cette question notamment par la DARES.

(4) L'écart atteignait 3,1 points de PIB en 1999, et s'est réduit depuis lors.

Les impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine, qui frappent directement et plus lourdement les facteurs mobiles de production (20 % des ménages paient 90 % de l'impôt sur le revenu hors CSG en France, tandis que l'impôt sur la fortune (ISF) frappe les 300 000 ménages les plus fortunés), ont atteint 13,8 % du PIB en France, en 2002, contre 13,2 % du PIB dans la zone euro hors France (respectivement 13,5 et 12,9 % du PIB en 2003).

L'écart de prélèvements obligatoires hors cotisations de sécurité sociale entre la France et le reste de la zone euro s'explique pour les trois quarts par la taxe sur les salaires et par la taxe professionnelle (tableau 1).

Il apparaît ainsi que l'essentiel de l'écart de prélèvements obligatoires, hors cotisations de Sécurité sociale, entre la France et la moyenne pondérée de la zone euro hors France est attribuable à la taxe professionnelle et à la taxe sur les salaires. Or la première est, depuis la réforme qui a supprimé la part salariale de l'assiette, concentrée sur les industries les plus capitalistiques, tandis que la seconde frappe essentiellement des secteurs de main d'œuvre, dont certaines activités employant des salariés très qualifiés et souvent très mobiles, notamment l'industrie de la finance et la recherche privée.

1. Prélèvements obligatoires en 2002

	<i>En % du PIB</i>	
	France	Zone euro (hors France)
Prélèvements hors cotisations sociales	27,7	25,4
Impôts sur le revenu et les bénéfices	10,5	11,7
Impôts sur le patrimoine	3,3	1,5
Biens et services	11,2	11,2
Taxe sur les salaires	1,1	0,1
Autres (77% de TP pour la France)	1,6	0,9
Sécurité sociale	16,3	13,2
Total	44,0	38,6

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2004.

1.2. La concurrence fiscale et ses indicateurs

L'analyse économique standard permet d'évaluer les effets d'un différentiel d'imposition sur la répartition spatiale et la rémunération des facteurs de production, dans un environnement de mobilité et de concurrence parfaites. Dans cette partie, nous rappelons brièvement quelques résultats classiques de la théorie fiscale en économie ouverte, en les situant dans le cadre européen contemporain. Les conclusions qui en découlent quant aux effets de la concurrence fiscale sont également résumées à chaque fois

qu'elles paraissent pertinentes pour notre propos (voir aussi Sterdyniak et al., 1991, Sinn, 1998, Madiès, 1998, Marini, 1999, Le Cacheux, 2000, Conseil national des impôts, 2004 et annexes).

1.2.1. L'imposition directe des facteurs mobiles et leur répartition spatiale

L'imposition directe des facteurs mobiles, ou des revenus qu'ils engendrent pour leurs détenteurs, se heurte à des problèmes similaires, même si, en théorie du moins, le principe de résidence prévaut, obligeant le bénéficiaire des revenus à les déclarer et à acquitter l'impôt dû dans son pays de résidence, indépendamment de la source de ces revenus. Dans le cas le plus simple (mobilité et concurrence parfaites sur tous les marchés), chaque impôt est supporté uniquement par l'offreur du facteur imposé⁽⁵⁾ et le différentiel de fiscalité engendre un écart, strictement identique, de rémunération des facteurs mobiles. Si l'on considère que c'est le capital qui est le facteur mobile, la répartition spatiale du capital productif est modifiée, et la loi des rendements décroissants détermine le nouvel équilibre, avec un stock de capital moindre, mais une productivité marginale du capital plus forte dans le pays où le taux d'imposition est plus élevé.

Dans le cas d'une petite économie ouverte, qui ne peut influencer le taux de rendement mondial du capital, ce dernier, exogène, détermine le taux de rendement net du stock de capital productif installé dans le pays. C'est donc le taux d'imposition à la source des bénéfices des sociétés qui fixe à la fois le stock installé, l'intensité capitalistique de la production, et donc les taux de rémunération bruts des facteurs de production (voir par exemple, Wildasin, 1990 ou Marini, 1998). Il en résulte que le poids de l'impôt est entièrement supporté par les facteurs immobiliers, alors que le revenu net des détenteurs de capitaux est le même partout.

Lorsque l'économie est de taille non négligeable, les conditions qui y prévalent contribuent à la détermination du taux de rendement net mondial du capital productif. Mais les mécanismes qui président à la localisation de l'investissement sont les mêmes, aussi longtemps que la concurrence et la mobilité du capital sont parfaites. Toutefois, il faut souligner que l'élasticité de l'offre de capital est, pour la grande économie ouverte, bien moindre que pour la petite, et que, de ce fait, l'élasticité des recettes fiscales aux modifications de taux d'imposition – marginal et/ou moyen – est elle-même plus favorable pour cette dernière.

(5) Cette séparabilité analytique, commode parce qu'elle permet à l'économiste de ne considérer que l'imposition du facteur considéré dans l'analyse des choix du détenteur ou de l'utilisateur de ce facteur (notamment dans le cas des choix d'investissement ou d'implantation des entreprises, voir l'analyse classique de King et Fullerton, 1984, et ses prolongements récents, notamment Devereux et Griffith, 1998, Marini, 1999, Commission européenne, 2002 et Madiès et Guimbert, 2002), n'est hélas plus valide dès lors que la concurrence est imparfaite sur certains au moins des marchés de facteur.

1.2.2. Principes d'imposition et taux effectifs d'imposition des revenus de facteurs

Bien que commode parce que directement disponibles, les principales mesures de la pression fiscale pesant sur les revenus de facteurs – notamment les taux nominaux d'imposition et les taux d'imposition implicites – sont des indicateurs très imparfaits, qui donnent une indication sur les taux moyens d'imposition *ex post* et agrégés, ce qui ne renseigne guère sur les incitations auxquelles sont soumis les propriétaires de ces facteurs. Dans le cas de l'imposition des bénéficiaires des sociétés, les règles de détermination du pays d'imposition et de l'assiette de l'impôt sont, la plupart du temps, d'une complexité telle, et les différences si importantes entre pays qu'il faut, pour les comparaisons internationales d'incitations fiscales, recourir à la construction d'indicateurs synthétiques que sont les taux effectifs d'imposition, marginaux et moyens⁽⁶⁾. Le tableau 8 donne les taux effectifs d'imposition de la France et de quelques pays concurrents.

Amortissement fiscal des différents types d'investissements, autorisation de provisions diverses, déductibles de l'assiette de l'impôt, déductibilité des intérêts d'emprunts et traitement fiscal des relations de financement entre sociétés mères et filiales installées dans un autre pays sont les principales sources d'écarts, parfois importants, entre les classements selon les taux faciaux d'imposition des bénéficiaires des sociétés et les classements selon les taux effectifs, marginaux ou moyens. Bien que fragile, parce que reposant sur des hypothèses nombreuses, et parfois fortes, concernant les structures des marchés, des biens et des facteurs, et la nature précise des investissements et de leur mode de financement, le calcul des taux effectifs d'imposition est un outil indispensable, en permettant, notamment, l'intégration de l'incidence des différents impôts acquittés par les entreprises, comme, dans le cas de la France, l'IS et la taxe professionnelle.

Le choix de considérer le taux effectif marginal ou le taux effectif moyen n'est, en pratique, pas souvent simple. Devereux et Griffith (1998) ont, en effet, montré de façon convaincante, que les décisions d'implantation à l'étranger ou de délocalisation d'activités de production devaient dépendre du taux effectif moyen dès lors qu'il existe des coûts de mobilité et/ou d'implantation. Mais, une fois prises ces décisions d'implantation, le choix d'investir un euro de plus sur l'un ou l'autre des sites de production existants dépend, quant à lui, des écarts de taux marginaux effectifs.

(6) Voir King et Fullerton, 1984, pour la méthode de calcul des taux marginaux effectifs et Gubian et Le Cacheux, 1986 pour une première application aux pays européens, Devereux et Griffith, 1998, pour la méthode de calcul des taux moyens effectifs, et Commission européenne, 2001 ou Aujean, dans ce volume, pour des applications récentes de ces deux mesures à l'ensemble des pays membres de l'Union européenne.

1.2.3. La concurrence par comparaison et les taux faciaux et apparents

Même en l'absence de mobilité des facteurs, il se peut que la concurrence fiscale exerce une pression sur les pratiques nationales. La littérature récente a, en effet, identifié la possibilité qu'une telle influence transite par le processus de décision politique : les contribuables nationaux, se fondant sur l'observation des choix fiscaux des pays voisins, cherchent à obtenir une réforme ayant apparemment les mêmes caractéristiques, si celles-ci sont jugées souhaitables. S'il en va ainsi, on aurait donc une « concurrence fiscale par comparaison » (« *yardstick competition* », Salmon, 2005) dans laquelle, pour reprendre les catégories proposées par Albert Hirschmann (1971), un mécanisme de « *voice* » se substitue au mécanisme d'« *exit* » que constitue la délocalisation du contribuable rendue possible par la mobilité de l'assiette.

Ceci permettrait de mieux comprendre pourquoi certains indicateurs fiscaux, tels que la pression fiscale globale ou les taux faciaux d'imposition des bénéficiaires des sociétés, par exemple, dont la théorie indique qu'ils ne sont pas pertinents dans l'analyse des phénomènes de concurrence fiscale traditionnelle, sont cependant souvent considérés par les contribuables concernés et par les décideurs publics comme importants : dans ce contexte, l'affichage compte autant que les incitations microéconomiques engendrées par le système fiscal mis en place. La puissance de la « concurrence par comparaison » éclaire sans doute aussi le rôle – symbolique – important que jouent dans les choix de localisation des entreprises, des facteurs tels que les cotisations sociales, par exemple, alors que, là encore, la théorie économique standard inciterait plutôt à ne leur accorder qu'une influence mineure, voire nulle en principe, sur les choix d'implantation des entreprises, dans la mesure où leur incidence, à long terme, est sur les revenus salariaux et non sur le coût de la main d'œuvre.

1.3. Taux nominaux d'imposition dans les principaux pays concurrents

Afin d'avoir une première appréciation du niveau de compétitivité fiscale de la France, on peut analyser successivement les taux marginaux d'imposition sur les hauts salaires, les taux d'imposition sur les sociétés et les taux marginaux d'imposition sur les dividendes. La fiscalité marginale n'est qu'un élément d'appréciation de la compétitivité fiscale d'un pays. Mais c'est un élément qui reçoit une large publicité dans les comparaisons internationales et qui influence considérablement la compétitivité fiscale « ressentie » par la communauté des affaires internationale. Même si la compétitivité fiscale *ressentie* diffère de la compétitivité réelle, c'est souvent la première qui influence les décisions d'investissement direct et, plus généralement, de localisation des facteurs mobiles de production.

1.3.1. Taux marginaux d'imposition sur les hauts salaires

Les taux marginaux d'imposition calculés par l'OCDE permettent de comparer les incitations fiscales à employer des salariés sur un territoire soumis à compétition fiscale. Le tableau 2 donne les taux marginaux calculés pour des salariés gagnant douze fois en 2000 et dix fois en 2003 le salaire de production moyen.

Le tableau 2 fait apparaître que le taux d'imposition marginal pour les salariés les plus productifs et potentiellement les plus mobiles est le plus élevé en France parmi les pays retenus, c'est-à-dire ceux avec lesquels elle est en compétition la plus directe. En effet, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse sont souvent cités comme pays d'expatriation pour les grandes fortunes ou les hauts revenus, selon la taille des patrimoines et la nature des revenus, le Royaume-Uni est le pays compétiteur pour attirer les financiers et les États-Unis le pays compétiteur pour attirer les chercheurs. L'Italie et l'Espagne sont attentives à leur compétitivité fiscale. Il apparaît que les pays les plus compétitifs pour attirer des hauts salaires, comme le Royaume-Uni et les États-Unis concernant les financiers et les chercheurs, avaient, en 2003, un taux d'imposition marginale sur le revenu de 41 % contre 42 % en Suisse-Irlande, 45 % en Italie-Espagne et 56 % en France (CSG comprise). Le taux d'imposition marginale pour les hauts salaires n'était que de 39 % au Luxembourg. Pour être à nouveau attractive pour les chercheurs et financiers de haut niveau, la France devrait baisser son taux marginal d'imposition sur les revenus des personnes physiques d'au moins 15 points de pourcentage.

2. Taux marginaux d'imposition pour les hauts salaires en 2000 et 2003

En %

	2000	2003
Belgique	60,5	53,5
France	61,2	56,1
Allemagne	53,8	51,2
Italie	46,4	45,9
Espagne	48,0	45,0
Luxembourg	47,1	38,9
Irlande	44,0	42,0
Suisse	43,7	42,1
Royaume-Uni	40,0	40,0
États-Unis	46,5	41,4
Japon	50,0	50,0

Note : Taux marginaux d'imposition calculés pour des salariés gagnant 12 fois en 2000 et 10 fois en 2003 le salaire de production moyen).

Source : OCDE, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, 2004.

1.3.2. Taux nominaux d'imposition sur les sociétés

La comparaison des taux nominaux d'imposition sur les sociétés fait apparaître que la position relative de la France est apparemment moins mauvaise que pour les taux marginaux d'imposition sur les hauts salaires (nous traiterons à la section suivante des taux effectifs et implicites). Toutefois, on peut noter la situation spécifique de l'Irlande qui s'est positionnée, avec un taux de 12,5 %, comme zone d'accueil de sièges sociaux et d'entreprises manufacturières à forte marge. De plus, comme il apparaîtra plus loin, la fiscalité sur les sociétés des dix nouveaux membres de l'Union est très basse, et l'IS sera probablement le premier vecteur de la concurrence fiscale dans l'Union européenne (voir annexe 1).

3. Taux d'imposition sur les sociétés en 2000 et 2003

	En %	
	2000	2003
Belgique	40,2	34,0
France	37,8	35,4
Allemagne	52,0	40,2
Italie	37,0	34,0
Espagne	35,0	35,0
Luxembourg	37,5	30,4
Irlande	24,0	12,5
Suisse	24,9	24,1
Royaume-Uni	30,0	30,0
États-Unis	39,4	39,4
Japon	40,9	40,9

Note: Taux nationaux et locaux.

Source : OCDE, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, 2004.

1.3.3. Taux marginaux d'imposition sur les dividendes

Les taux marginaux d'imposition sur les revenus du capital investi en actions, en intégrant l'imposition sur les sociétés et les personnes et les mesures spécifiques, comme l'avoir fiscal ou les crédits d'impôt visant à éviter les doubles impositions, sont les plus élevés en France parmi les pays recensés au tableau 4, hors Japon. Néanmoins l'écart apparaît moins fort que pour les taux d'imposition des revenus sur le travail du seul fait que les mécanismes visant à éviter la double imposition étaient moins efficaces hors de France qu'en France, en 2003. Les dividendes bénéficiaient alors en France du mécanisme de l'avoir fiscal. Ce dispositif a été remplacé par un abattement de 50 % sur les dividendes mis en paiement à partir du 1^{er} janvier 2005.

4. Taux marginaux d'imposition sur les dividendes en 2000 et 2003

En %

	2000	2003
Belgique	49,1	43,9
France	63,2	57,0
Allemagne	53,8	55,5
Italie	45,9	46,1
Espagne	52,7	50,0
Luxembourg	52,3	44,0
Irlande	57,4	49,3
Suisse	56,5	55,2
Royaume-Uni	47,5	47,5
États-Unis	59,3	51,3
Japon	66,7	66,7

Note : Taux marginaux d'imposition calculés en intégrant l'imposition sur les sociétés et les personnes et les mesures spécifiques comme avoir fiscal ou crédit d'impôt.

Source : OCDE, *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, 2004.

Bien que l'écart de fiscalité sur les dividendes soit moins fort que pour les salaires, si l'on consolide la mesure de l'imposition marginale sur les hauts salaires et les revenus du capital, il apparaît que l'imposition marginale des facteurs les plus mobiles est significativement plus élevée en France que dans les pays concurrents, ce qui défavorise notre pays dans la compétition pour attirer les activités à forte valeur ajoutée, et notamment les activités de R&D et de finance (voir à ce propos, l'annexe 2).

Bien que l'imposition marginale des facteurs mobiles soit très élevée, on pourrait penser que les baisses récentes des taux marginaux d'imposition sur les revenus des personnes physiques (IRPP), intervenues en France en 2002-2003, ont réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu. En intégrant la prime pour l'emploi (PPE), la part de l'IRPP payée par le décile supérieur (ménages déclarant les revenus les plus élevés) est passée de 64,2 % en 2000 à 75,9 % en 2003 (voir OCDE : *Recent Tax Policy Trends*, 2004). La part payée par le deuxième décile supérieur est passée de 14,6 % en 2000 à 14,9 % en 2003. En considérant la PPE comme un chèque venant en déduction de l'IRPP dû, les deux déciles supérieurs ont donc payé 90,8 % des recettes de l'IRPP en 2003, contre 78,8 % en 2000, soit une progression de douze points de pourcentage. En excluant la PPE, les deux déciles supérieurs ont payé 82,5 % des recettes de l'IRPP en 2003, soit quatre points de pourcentage de plus qu'en 2000.

En d'autres termes, 20 % des ménages ont payé 91 % des recettes de l'IRPP en France en 2003, alors que les 40 % de ménages ayant les revenus les plus faibles ont reçu un chèque combiné égal à 6 % des recettes de

l'IRPP. Les 40 % de ménages intermédiaires ont contribué à hauteur de 15 % des recettes de l'IRPP. Au total, les 60 % de ménages ayant les revenus les plus élevés ont donc contribué à hauteur de 106 % des recettes de l'IRPP (dont 76 % pour le seul décile supérieur), 100 % allant à l'État et 6 % aux ménages les moins aisés.

La forte progressivité de l'IRPP en France n'est qu'un des éléments de la progressivité globale du système de redistribution. Il faut également prendre en compte le fait que les 40 % de ménages les moins aisés sont les principaux bénéficiaires des allocations de toutes natures (RMI, allocation-logement, etc.). De plus, l'assurance-maladie est un formidable outil de redistribution dans la mesure où les cotisations d'assurance-maladie sont proportionnelles aux revenus alors que les profils de dépenses par ménage se sont fortement rapprochés au cours des quinze dernières années.

Le système français de protection sociale, élément-clé de solidarité entre les générations et entre les individus, est un des plus généreux parmi les pays développés avec 29,9 % du PIB pour les prestations sociales en 2003 (soit le niveau de redistribution le plus élevé jamais atteint depuis le début de l'État providence en France), et un des moins contraignants en termes de contrepartie, si l'on se réfère aux politiques de l'emploi des pays ayant des niveaux comparables de protection sociale, comme la Suède et le Danemark – pays dans lesquels les chômeurs sont obligés d'accepter des propositions d'emplois compatibles avec leurs qualifications. De même l'Allemagne a mis en place le 1^{er} janvier 2005 une réforme stricte du régime d'indemnisation du chômage⁽⁷⁾.

La France ne peut espérer garder de tels niveaux de protection sociale et de redistribution des revenus qu'en menant une politique déterminée de développement de l'activité productive et compétitive dans le Marché unique européen, lui-même plongé toutes portes ouvertes dans le marché global. Vouloir simultanément un niveau élevé de protection sociale et favoriser l'émigration des talents individuels, des capitaux et des entreprises n'est pas cohérent avec l'ouverture totale des frontières.

Comme les éléments disponibles conduisent à penser que l'expatriation des facteurs les plus mobiles n'est pas un phénomène linéaire, mais qu'elle peut être soumise à des mouvements d'accélération brutale liés à la compétitivité fiscale *ressentie*, il est urgent de configurer le système fiscal français pour l'adapter aux nouvelles contraintes nées du Marché unique et du marché global.

(7) La mesure Hartz IV est le dernier volet de la réforme du marché du travail organisée par la coalition gouvernementale SPD-Verts. Hartz IV va réduire l'indemnisation des chômeurs de longue durée dont le nombre, selon l'Agence fédérale pour l'emploi de Nuremberg, est estimé à 2,7 millions. L'indemnité de chômage longue durée, qui était fonction du dernier salaire, est devenue forfaitaire et égale à l'aide sociale. À cette indemnisation s'ajoutent une somme par enfant à charge et le paiement – dans certaines limites – des loyers et du chauffage (*Les Échos* du 30 décembre 2004).

Il résulte des observations précédentes que ce sont surtout :

- la concentration de quelques impôts (IRPP, ISF, IS) sur les facteurs de production les plus dynamiques en termes de création de richesses économiques et potentiellement les plus mobiles ;
- la nature de l'assiette fiscale pour la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires qui posent problème en termes de compétitivité fiscale.

Mais comme les impôts hyper-concentrés sur les facteurs les plus dynamiques (et potentiellement les plus mobiles) ou les impôts à assiette problématique ont un rendement global limité, la marge de manœuvre pour réaliser en France une réforme fiscale ayant un effet spectaculaire sur le dynamisme et la compétitivité fiscale du pays pour un coût en termes de recettes faible ou nul, voire avec un rendement supérieur, est considérable.

C'est le *paradoxe de la compétitivité fiscale française* : elle est très mauvaise car la fiscalité est hyper-concentrée sur les facteurs les plus dynamiques et potentiellement mobiles, mais comme la base est très étroite, les recettes sont faibles, ce qui rend d'autant plus facile une réforme qui aurait des effets spectaculaires.

1.4. La France dans la concurrence fiscale

Depuis l'apparition de stratégies affichées de recherche de compétitivité fiscale dans les principaux pays européens, au milieu des années quatre-vingt-dix, on observe la mise en place de réformes dans de très nombreux pays visant à baisser les taux d'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés, comme l'attestent les tableaux 2 à 4.

1.4.1. Un risque majeur de délocalisations massives lors du remplacement de classes d'âge de travailleurs qualifiés

Dans son dernier rapport (*La Concurrence fiscale et l'entreprise*, automne 2004), le Conseil des impôts note qu'il faut distinguer le rôle de la fiscalité dans l'attractivité d'un territoire et dans la concurrence fiscale, car activité économique et base d'imposition ne coïncident pas toujours (on entend par *base d'imposition* les valeurs comptables utilisées pour l'établissement de l'impôt et qui tentent d'appréhender le revenu ou le patrimoine des entreprises ou des personnes physiques).

Il faut donc bien distinguer la concurrence pour la localisation des activités et de l'emploi, qui dépend beaucoup de la *compétitivité économique des territoires* (localisation, concentration de savoir-faire et de marchés, infrastructures et logistique, qualité des biens publics, de la R&D et du capital humain, etc.) et la concurrence pour la localisation des bases d'imposition indépendamment de l'activité, qui relève des techniques d'optimisation fiscale. L'optimisation, qui s'appuie sur la coexistence de systèmes d'imposition nationaux pour minimiser l'imposition d'une activité de nature globale, permet à la limite de localiser l'activité dans des territoires compétitifs et les

bénéfices dans des pays offrant l'imposition la plus faible. La globalisation de la plupart des marchés de biens échangeables depuis une vingtaine d'années, avec un niveau de désintégration de plus en plus fort des chaînes de valeur (sous-traitance et externalisation sur une base mondiale), offre un champ quasi illimité à l'optimisation fiscale. Le contrôle des prix de transfert ne peut que toucher au mieux la partie émergée de l'iceberg (prix de transfert sur des produits déjà « formés » et séparables), car une administration fiscale nationale ne pourra jamais matériellement suivre la formation de la valeur ajoutée dans une multitude quasi infinie de chaînes de valeur globales (voir l'annexe 3). De plus, les règles du Marché unique européen rendent difficile toute tentative de renforcer réellement le contrôle des chaînes de valeur au nom du double impératif de concurrence et de non-discrimination nationale.

Si les entreprises peuvent, en termes d'optimisation, jouer à la fois de la désintégration des chaînes de valeur et de l'organisation en groupes, filiales et holdings, les personnes physiques peuvent localiser à l'étranger leur épargne ou d'autres éléments de patrimoine, voire se domicilier à l'étranger⁽⁸⁾. À titre d'exemple, pour montrer les limites du contrôle de l'optimisation fiscale, la France s'est vue imposer de supprimer l'« *exit tax* », un impôt créé en 1999 pour freiner les transferts de domicile fiscal de la France vers d'autres pays de l'Union européenne. En mars 2004, la Cour de Justice européenne a condamné la France pour entrave à la libre circulation des personnes et le Conseil d'État a annulé le dispositif en novembre 2004. Les résidents français partis depuis le 1^{er} janvier 2000 peuvent même demander au Trésor public le remboursement de l'impôt de sortie lorsqu'ils l'ont payé, ou bien la levée de garantie des cautionnements éventuellement donnés pour obtenir des sursis de paiement.

Il est donc crucial de noter que la *triple réalité qui s'impose à nous* (globalisation des chaînes de valeur, Marché unique soumis au double impératif de concurrence et de non-discrimination nationale, et optimisation fiscale) va accélérer, dans un premier temps, la délocalisation des bases d'imposition et, lorsque l'écartèlement entre bases d'imposition et activités ne sera plus gérable, des activités elles-mêmes et donc de l'emploi. La délocalisation des bases et des activités reporte tout le poids du financement des biens publics et de la protection sociale sur les facteurs de production les moins mobiles, ce qui crée rapidement un écrasement fiscal insupportable sur les actifs et les détenteurs de patrimoine même moyens, voire, à terme, faibles.

C'est ce cercle vicieux de délocalisations des bases d'imposition et des activités que la France doit briser. Or, ce cercle vicieux peut se transformer en nœud coulant à un horizon assez rapproché. La délocalisation des bases et des activités ne permettrait plus de baisser les taux afin de stabiliser les

(8) Notons toutefois que, sur le plan légal, ne pas déclarer un élément de patrimoine situé à l'étranger relève de l'évasion fiscale.

bases restantes, voire de favoriser les retours. Une telle évolution conduirait à transférer la charge de la protection sociale sur les classes moyennes.

La France peut d'autant mieux réagir et anticiper cette évolution que l'hyper-concentration de la fiscalité sur les facteurs les plus mobiles rapporte finalement peu, et va rapporter de moins en moins, et que l'on peut concevoir un système fiscal adapté à la triple réalité s'imposant à nous, qui favorise la relocalisation des bases et des activités tout en apportant davantage de recettes au Trésor public.

De ce point de vue, terminons-en avec le poncif de l'importance des investissements directs en France qui signifierait que la situation n'est pas grave puisqu'il y a encore des groupes qui investissent en France. D'une part, les entrées de fonds, au titre des investissements directs, sont très inférieures aux sorties, et beaucoup de ces entrées passent par un rachat d'entreprises moyennes qui se vendent sous l'effet de l'hyper-concentration de la fiscalité française sur les plus productifs⁽⁹⁾. D'autre part, les vrais développements d'activités nouvelles par des groupes internationaux ne s'accompagnent pas nécessairement d'une augmentation concomitante des bases d'imposition pour toutes les raisons évoquées ci-dessus. Le fait qu'il y ait encore des investissements directs en France, en dépit du poids fiscal sur les plus productifs ou les plus mobiles, ne fait que renforcer l'idée que si la France réformait son système fiscal, les bénéfices à attendre pourraient être bien plus considérables que toutes les estimations qui pourraient en être faites par avance. En effet, si la France n'est pas compétitive sur le plan fiscal, les territoires français restent encore économiquement compétitifs : localisation exceptionnelle aux carrefours nord-sud et est-ouest, concentration exceptionnelle de savoir-faire et de marchés, infrastructures et logistique, qualité des biens publics, de la R&D et du capital humain, etc. Mais ce potentiel est en risque d'amoindrissement, sauf rebond stratégique rapide.

Notons, à titre complémentaire, que la délocalisation des entreprises et des hommes est d'autant plus intimement liée que les décisions de localisation des individus sont souvent liées à une problématique d'entreprise. Les principales fortunes françaises sont constituées de façon prépondérante de parts d'entreprise. Quant aux salariés à hauts revenus, leur mobilité géographique dépend au moins autant des décisions stratégiques de leurs entreprises que de leurs motivations personnelles. De ce point de vue, le fait qu'un gros tiers des salariés français les plus productifs vont partir à la retraite dans moins de sept ans peut conduire les entreprises françaises à délocaliser massivement les recrutements de remplacement au bénéfice des pays proches qui se seront mis en position de réduire fortement le coin fiscal sur les salariés les mieux rémunérés.

(9) Ces entreprises étant souvent dépecées rapidement avec pertes des centres de décision et des centres de recherche, avant la fermeture de centres de production qui perdent la seule source de compétitivité possible dans le monde global, qui vient de l'intégration et de la réactivité de ces trois centres d'action.

5. Coût fiscal d'un même revenu salarié dans l'Union européenne en 2004

	Dépense employeur
<i>Cas 1 : revenu net du salarié de 68 602 euros</i>	
• Célibataire	
– France	221 692
– Allemagne	125 102
– Royaume-Uni	113 271
– Suisse	103 399
– Pays-Bas	146 822
• Marié, 2 enfants	
– France	173 672
– Allemagne	112 476
– Royaume-Uni	108 153
– Suisse	100 487
– Pays-Bas	141 118
<i>Cas 2 : revenu net du salarié de 137 204 euros</i>	
• Célibataire	
– France	558 539
– Allemagne	319 527
– Royaume-Uni	241 556
– Suisse	225 589
– Pays-Bas	318 328
• Marié, 2 enfants	
– France	469 891
– Allemagne	277 364
– Royaume-Uni	236 439
– Suisse	219 492
– Pays-Bas	312 624

Source : Bureau Francis Lefebvre, in Paris Europlace, 2004.

Pour fixer les idées, le tableau 5, à jour au 1^{er} septembre 2004, donne le revenu net du salarié et la dépense employeur correspondante égale à la somme du revenu net du salarié, de l'impôt sur le revenu payé par le salarié et des charges sociales employé et employeur, pour un célibataire et une personne mariée avec deux enfants, à deux niveaux de revenus.

Ce tableau 5 éclaire le risque *de délocalisation de toutes les activités à forte valeur ajoutée* et facilement délocalisables : banques, assurances, conseil, R&D, activités juridiques, marketing et publicité, création, etc. Ce sont des pans entiers d'activités qui peuvent se délocaliser au moment du renouvellement des personnels partant massivement à la retraite au cours des prochaines années.

Il apparaît dans le tableau 5 que la dépense employeur pour un célibataire gagnant en net 68 000 euros est, en moyenne, de 108 000 euros au Royaume-Uni et en Suisse (RU-Suisse), de 136 000 euros en Allemagne et aux Pays-Bas (AI-PB) et de 222 000 euros en France. *Elle se situe à plus du double en France par rapport au couple Royaume-Uni-Suisse.*

La dépense employeur pour une personne mariée avec deux enfants gagnant en net 68 000 euros est de 104 000 euros au RU-Suisse et 127 000 euros en AI-PB et de 174 000 euros en France. *Elle se situe à deux tiers de plus en France par rapport au couple Royaume-Uni-Suisse.*

La dépense employeur pour un célibataire gagnant en net 137 000 euros, est de 234 000 euros au RU-Suisse, 319 000 euros en AI-PB, et de 558 000 euros en France. *Elle se situe en France à près de 2,4 fois le niveau atteint au Royaume-Uni-Suisse.*

La dépense employeur pour une personne mariée avec deux enfants gagnant en net 137 000 euros est de 228 000 euros au RU-Suisse, 295 000 en AI-PB et de 470 000 euros en France. *Elle est deux fois plus élevée en France qu'au RU-Suisse.*

La dépense employeur pour un même salaire net est comprise, en France, selon les cas considérés, entre 1,4 et 1,75 fois le niveau atteint en Allemagne et aux Pays-Bas.

Il faut bien s'entendre sur l'utilisation de ce tableau. Il présente les choix possibles *du point de vue de l'employeur*, en mesurant la dépense employeur égale à la somme du revenu net du salarié, de l'impôt sur le revenu payé par l'employé et des charges sociales employé et employeur. Toutefois, un revenu net équivalent dans les cinq pays étudiés *ne signifie pas un niveau de vie équivalent pour le salarié*, particulièrement pour les familles. Car les coûts d'éducation, de santé et de logement peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Un cadre parisien transféré à Londres devra, pour maintenir son niveau de vie, obtenir un salaire nettement plus élevé ou négocier des allocations substantielles de remplacement en matière d'éducation, de santé, de retraite et éventuellement de logement, compensant la prise en charge publique en France de ces mêmes coûts. Toutefois, les écarts de niveau de vie à salaire équivalent sont moindres pour les célibataires, ce qui conduirait à un nomadisme fiscal et social important : les jeunes travailleurs qualifiés français célibataires iraient travailler à l'étranger et ne reviendraient en France qu'au moment de la scolarisation de leurs enfants. En termes de financement des biens publics, ce serait vite dommageable pour la France.

Ces remarques étant faites, le tableau 5 montre qu'il ne s'agit pas d'écarts techniques intéressant les seuls spécialistes. Ces écarts sont d'une telle ampleur qu'ils ont, quels que soient les arguments sur le coût des études, la qualité de la protection sociale, le coût du logement, etc., des implications économiques et stratégiques majeures à court et moyen terme. C'est rapidement qu'il faut envoyer un signal majeur.

1.4.2. Quels enseignements de la théorie en termes de concurrence fiscale ?

Comme le note le Conseil des impôts dans son rapport, la concurrence fiscale désigne à la fois, de manière statique, la situation dans laquelle certains acteurs mettent en compétition les systèmes fiscaux de différents États et, de manière dynamique, les réactions des États pour améliorer leur position dans cette compétition.

Un système d'imposition est efficient s'il est, notamment, neutre par rapport à la prise de décision économique. La perte d'efficacité économique est un argument majeur contre certaines formes de concurrence fiscale, qui sont néanmoins possibles dans le Marché unique européen et ont même toutes les raisons de s'aggraver dans les années prochaines, en l'absence de coordination fiscale. Il est à noter que le Royaume-Uni, l'Irlande et la plupart des nouveaux entrants rejettent de façon véhémente toute notion de coordination fiscale en Europe autre que technique. La concurrence par les taux est considérée par ces pays comme bienfaitrice. Que faut-il en penser ?

Soient deux pays A et B, A étant plus productif que B mais pratiquant une imposition plus lourde. Un investissement de 100 dans le pays A procure un bénéfice avant impôt de 20 taxé à 50 % : le bénéfice après impôt est de 10. Le même investissement rapporte 15 avant impôt dans le pays B taxé à 20 %, ce qui donne un bénéfice net de 12. L'entreprise maximise son profit en investissant dans B, alors que l'investissement y est moins productif. Il y a perte d'efficacité économique.

Pour apprécier l'efficacité d'ensemble du couple « dépense-fiscalité », il faut prendre en compte la qualité de la dépense publique financée par l'impôt. Si la dépense permet de financer des infrastructures, de l'éducation, de la R&D, elle est source de productivité pour les facteurs de production privés. La concurrence se fait sur la qualité relative du couple « biens publics-fiscalité ». Dans l'exemple précédent, si c'est la dépense publique qui permet une meilleure efficacité productive dans le pays A, les entreprises investiront dans A aussi longtemps que la fiscalité est inférieure à 40 %. Avec un taux d'IS de 35 %, le pays A est plus compétitif que le pays B avec une fiscalité de 20 %.

Bénassy-Quéré, Gopalraja et Trannoy montrent (complément A) qu'une politique qui conduit, de façon efficace avec des procédures d'évaluation appropriées, à augmenter les biens publics directement utiles à la productivité et à l'efficacité des entreprises, que la littérature économique appelle *facteur public* (infrastructures, dépenses visant à faire respecter les droits de propriété et les contrats, éducation, R&D), est de nature à augmenter l'attractivité d'un pays pour l'investissement du capital international. Les mêmes auteurs démontrent que la concurrence fiscale conduira simultanément à augmenter l'efficacité du secteur public et à favoriser, au sein de la dépense publique, le *facteur public* au détriment des biens publics qui ne

sont consommés que par les ménages. Se pose alors la question de l'avenir de la redistribution des revenus dans un cadre de concurrence fiscale accrue.

Il résulte des points précédents que l'action publique est soumise au choix suivant :

- soit la dépense publique est efficace et la production de *facteur public* suffisante (en quantité et qualité) pour attirer les entreprises, et la concurrence fiscale n'interdit pas un écart de fiscalité, à condition que cet écart soit inférieur à celui de la productivité des activités productives délocalisables ;
- soit la dépense publique n'est pas efficace, et la concurrence fiscale va forcer les États à améliorer la qualité de la dépense publique.

La « concurrence fiscale fondée sur les écarts relatifs de fiscalité et d'efficacité productive », que nous appellerons « concurrence fiscale productive » est donc une bonne chose en ce qu'elle oblige les États à être efficaces. Tout autre est la concurrence fiscale liée à la possibilité offerte aux facteurs mobiles de localiser leurs opérations économiques là où le revenu avant impôt est le plus important, tout en acquittant l'impôt dans le pays où il est le plus réduit, que nous appellerons « concurrence fiscale prédatrice ».

La *concurrence fiscale prédatrice*, qui est en train de se développer dans le marché unique et qui sera d'autant plus violente que la croissance européenne sera faible, tend à entraîner une réduction de l'imposition des facteurs les plus mobiles et un alourdissement de l'imposition des moins mobiles. Elle peut conduire également à financer des biens publics directement utiles aux facteurs les plus mobiles, provoquant une déformation non souhaitée de l'offre de biens publics. À la limite, l'impôt versé par les détenteurs d'assiette mobile tend vers une redevance pour « services rendus » et ne laisse plus de place à la redistribution. Cette dernière n'est, pour les facteurs mobiles, qu'une charge sans contrepartie.

La *concurrence fiscale prédatrice* s'attaque directement à l'État providence, notamment aux dépenses qui ne bénéficient pas directement à la qualité de la main d'œuvre, des infrastructures et de la R&D. Dans ce contexte, on doit s'attendre à une baisse de la fiscalité sur les assiettes les plus mobiles que sont les bénéficiaires des sociétés, le patrimoine des individus et les revenus des salariés les mieux rémunérés. Comme cela a été évoqué dans l'introduction, il ne faut pas s'attendre à une harmonisation fiscale et sociale en Europe dans les dix ans qui viennent, car, non seulement, au moins quinze des vingt-cinq pays membres de l'Union refusent cette harmonisation mais, de plus, un grand nombre de ces pays revendiquent ce refus.

Comme nous le verrons en section 2, la France peut réagir, à condition d'anticiper, pour préserver ses ressources fiscales et maintenir un système fiscal équitable. Si elle ne réagit pas, il y aura un transfert inéluctable et insupportable de charges fiscales des facteurs de production mobiles vers les facteurs immobiliers.

1.4.3. Observations complémentaires montrant que la concurrence fiscale est active

Les taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés ont baissé de 14 points de pourcentage, en moyenne, entre 1982 et 2003, passant de 47 à 33 % (fiscalité nationale plus impôts locaux assis sur les bénéfices) pour les principaux pays industriels (voir le rapport du Conseil des impôts).

Les réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques intervenues aux États-Unis et au Royaume-Uni dans les années quatre-vingt, et celles mises en œuvre en Europe depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, confirment le mouvement général de baisse des taux d'imposition, compensé par un élargissement des assiettes, afin de préserver les recettes publiques.

Ce mouvement s'inscrit de plus en plus en direction d'un système fiscal à taux unique d'imposition (« *flat tax* ») sur un ou plusieurs des éléments suivants : la consommation, les revenus du travail et de l'épargne des particuliers, et le bénéfice des sociétés. L'Estonie a introduit un tel système en 1994, puis la Russie en 2001 (taux unique de 13 % sur les revenus des personnes physiques), puis la Serbie (taux de 14 %) et l'Ukraine (13 %). Mais c'est surtout le cas slovaque qui a retenu l'attention avec l'introduction, en 2003, d'un taux unique de 19 % sur la consommation, les revenus du travail et le bénéfice des sociétés. La Roumanie a introduit un système équivalent au taux de 16 % en 2005 et la Pologne et la République tchèque envisagent une réforme de ce type au taux de 15 %. Des études de faisabilité d'une *flat tax* sont menées en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas.

Le mouvement général en faveur d'une baisse significative des taux d'imposition en contrepartie d'un élargissement des bases d'imposition, voire en faveur d'une *flat tax*, ne doit pas conduire les États ayant choisi un niveau élevé de biens et services publics à considérer que toutes leurs politiques antérieures sont remises nécessairement en cause, comme nous l'illustrerons en section 2. Toutefois, et ce point est absolument crucial, ce mouvement général en faveur de taux apparents faibles conduit à redonner une importance clé aux taux nominaux d'imposition qui sont affichés, voire qui font l'objet d'une communication active de la part des gouvernements qui les ont mis en œuvre. Les taux d'imposition effectifs retiennent beaucoup moins l'attention lorsque les taux nominaux sont faibles et les bases d'imposition très larges, car les possibilités d'échapper à l'impôt s'amoindrissent avec l'élargissement des bases. De plus, l'obsession de l'écrasement fiscal s'estompe lorsque les taux nominaux sont faibles. Le mouvement en faveur de la baisse des taux instaure ainsi une sorte de primat politique et médiatique des taux nominaux. Si les taux nominaux d'un pays sont très élevés dans un environnement de taux faibles, il n'est plus crédible, voire audible, d'arguer que les taux effectifs sont faibles. Voire, on en déduit alors que le système à taux nominaux élevés et taux effectifs faibles, est complexe et coûteux à administrer pour les États et à gérer pour les entreprises. Les acteurs économiques les plus dynamiques, et potentiellement les plus mobiles, refusent de plus en plus de devoir arbitrer l'allocation de leurs ressources en fonction de la fiscalité ou d'être conduit à dédier des moyens

importants au seul calcul des impôts dus, lorsqu'ils peuvent éviter ces inconvénients en se délocalisant dans un pays à faibles taux nominaux d'imposition.

Enfin, on peut noter que l'impôt sur la fortune a été supprimé en 1993 par l'Autriche, en 1995 par l'Allemagne, en 1997 par le Danemark et en 2001 par les Pays-Bas. Il s'agit pourtant là de pays réputés pour avoir une démocratie sociale avec un haut niveau de redistribution.

Les tableaux 2 et 3 confirment que ce mouvement de baisse de la fiscalité s'est accéléré en Europe depuis 1999, avec le passage à l'euro qui sert de révélateur des écarts de prix et de fiscalité, dans le cadre d'un marché unique qui pousse à la concurrence fiscale. Sauf dans les pays qui, comme le Royaume-Uni, avaient mis en œuvre de fortes baisses de taux d'imposition avant 1999 pour des raisons d'efficacité économique, la baisse des taux marginaux d'imposition sur les hauts revenus est générale et celle sur les taux d'IS est parfois spectaculaire comme en Irlande ou forte comme au Luxembourg ou en Belgique.

Les taux nominaux sur les trois assiettes mobiles considérées (bénéfice des sociétés, revenus des contribuables imposés à la tranche supérieure, patrimoines imposables à l'ISF) indiquent bien une tendance générale à la baisse qui s'accroît dans la période récente en Europe, notamment parmi les dix nouveaux entrants au sein de l'Union européenne.

Le tableau 6 montre que se généralisent dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne des taux marginaux sur le revenu des personnes physiques qui se situent entre 30 et 40 %, à l'extrême limite supérieure, et des taux de l'impôt sur les sociétés qui évoluent entre 12,5 % pour l'Irlande et 15 à 19 % pour les nouveaux entrants. L'Estonie a un taux moyen d'impôt sur les sociétés de 13 % pour des bénéfices qui seraient, en deux moitiés, mis en réserve et distribués.

6. Taux d'imposition supérieurs dans six nouveaux membres de l'Union européenne, en 2004

	TIR	TIS
République tchèque	32,0	28,0
Estonie	26,0	26,0 ^(*) 0 ^(**)
Chypre	30,0	15,0
Hongrie	40,0	17,7
Pologne	40,0	19,0
Slovaquie	38,0	19,0

Notes : TIR = Taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; TIS = Taux de l'impôt sur les sociétés le plus élevé, taxes locales comprises ; (*) Pour bénéfices distribués ; (**) Pour bénéfices mis en réserve.

Source : Commission européenne, 2004.

Comme évoqué précédemment, le mouvement à la baisse des taux nominaux s’amplifie dans toute l’Europe. Certes, les taux d’imposition nominaux ne donnent qu’une vue partielle de la réalité de la fiscalité, car il faut tenir compte des assiettes, des niches fiscales, des règles d’amortissement et autres mesures spécifiques pour apprécier le poids réel de la taxation. C’est ce que nous allons étudier immédiatement. Néanmoins, et pour insister sur un point clé, il est essentiel de noter que la concurrence fiscale est une guerre tout autant psychologique que rationnelle. Répéter indéfiniment qu’un pays a une fiscalité lourde, car il a des taux nominaux marginaux très élevés, a aujourd’hui un coût négatif considérable en termes d’image et d’attractivité, même si toutes les études disponibles montrent qu’en réalité, toutes considérations prises en compte, la fiscalité réelle n’est pas si lourde. Si le poids réel des impôts est raisonnable, alors c’est une incitation supplémentaire pour, à recettes constantes, faire apparaître cette réalité en élargissant les bases et en baissant fortement les taux affichés !

L’importance nouvelle des taux nominaux d’imposition étant bien notée, qu’en est-il des taux d’imposition implicites et des taux d’imposition effectifs qui tiennent compte des taux et des assiettes ?

1.4.4. Taux d’imposition implicites et effectifs

Le *taux d’imposition implicite* des sociétés est défini comme le rapport de l’impôt effectivement payé sur un indicateur de revenu avant impôt, qui est le plus souvent l’excédent net d’exploitation (ENE). Il peut intégrer tous les impôts acquittés par l’entreprise, ou seulement certains d’entre eux, tels que l’IS ou la taxe professionnelle (TP). Il est calculé essentiellement pour les sociétés non financières.

7. Taux d’imposition implicites dans l’Union européenne

	Taux d’IS 2002	IS 20002/ENE 2001
France	35,43	20,0
Espagne	35	29,4
Pays-Bas	34,50	21,9
Italie	36	10,1
Royaume-Uni	30	19,7
Suède	28	26,3
Allemagne	26,37	3,5 ^(*)

Note : (*) Pour l’Allemagne, le taux légal comprend les impôts locaux assis sur les bénéfices. Le ratio IS/ENE fait apparaître un problème d’homogénéité des données en Allemagne qui s’expliquerait notamment par la forte proportion d’entreprises classifiées en tant que travailleurs indépendants.

Source : Commission européenne, Eurostat, calculs DP, Rapport Conseil des impôts.

Même si les calculs de taux d'imposition implicites sont très fragiles dans la mesure où l'impôt payé par les sociétés dépend beaucoup de la conjoncture, les classifications entre entreprises individuelles et sociétés varient d'un pays à l'autre, et les modes de calcul de l'ENE ne sont pas homogènes, le tableau 7 fait apparaître que le taux d'imposition implicite des sociétés en France n'était pas manifestement excessif en 2002. Toutefois, la position relative s'est dégradée depuis, compte tenu des baisses de taux nominaux dans les pays concurrents.

Des calculs de taux implicites globaux, rapportant tous les impôts payés par les sociétés non financières à l'ENE, donnent un taux moyen, sur les trois années 1999-2001, de 13,6 % en France, contre 13,0 % en Allemagne, 10,1 % en Belgique, 7,7 % en Espagne, 8,9 % aux Pays-Bas, 13,8 % au Royaume-Uni et 16,0 % en Italie (cf. Commission européenne et Conseil des impôts). Le taux français est toutefois en forte augmentation (8,4 % en 1995-1997), la moyenne européenne étant passée de 9,2 % en 1995-1997 à 11,2 % en 1999-2001. Sur la période, le taux implicite global a augmenté de 5,2 points de pourcentage en France contre 2 points de pourcentage pour la moyenne européenne.

On peut également aborder la question des taux implicites en étudiant des cas types d'entreprises dans cinq pays (France, Italie, Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis), en rapportant la somme de l'IS et des impositions locales à la valeur ajoutée des entreprises (calculs de la DP pour la Commission de réforme de la taxe professionnelle). Deux cas sont envisagés (base 2003) :

- pour les entreprises bénéficiaires, la charge fiscale globale sur la valeur ajoutée s'établit à 9,2 % en France, contre 6,8 % au Royaume-Uni, 7,9 % en Allemagne, 8,2 % aux États-Unis et 10,6 % en Italie ;
- pour les entreprises déficitaires, la charge fiscale globale sur la valeur ajoutée s'établit à 3,8 % en France contre 1,2 % au Royaume-Uni, 0,8 % en Allemagne et aux États-Unis, et 4,6 % en Italie.

Le fait que la position de la France soit meilleure en taux implicites qu'en taux nominaux traduit le fait que des dispositions favorables en matière de déductibilité des intérêts d'emprunt relatifs à l'acquisition de participations et les règles d'amortissement réduisent relativement plus l'assiette imposable en France que dans les pays concurrents.

Au total, la position de la France n'est pas absolument hors de l'épure en termes d'imposition implicite (hors taxe professionnelle), ce qui rend d'autant plus dommageable sa mauvaise réputation en termes de taux nominaux, surtout par rapport aux nouveaux pays membres de l'Union européenne.

Les taux d'imposition implicites sont rétrospectifs. Pour les compléter, on a construit des *taux d'imposition effectifs* calculés, en simulant, de

(10) L'augmentation des taux implicites d'imposition des entreprises est confirmée par les travaux de Schmidt-Faber présentés dans la troisième section de l'annexe 2.

manière fictive, l'imposition qui frappe au cours de son cycle de vie un même investissement standard, lorsqu'on lui applique le système fiscal de différents pays, et en la rapportant au revenu économique net avant impôt dégagé sur la période.

Le calcul des taux d'imposition effectifs nécessite de définir un cas type d'investissement, en précisant sa nature (machines, bâtiments, stocks, actifs incorporels), sa durée de vie économique, le secteur d'activité considéré (manufacturier ou non), les modalités de financement (autofinancement, émission d'actions, emprunt), son pays d'origine et de destination et des hypothèses d'inflation et de taux d'intérêt. On applique aux revenus générés par l'investissement les dispositions fiscales propres à chaque État (taux, assiette, amortissement). On peut calculer un taux marginal effectif d'imposition s'appliquant à un investissement marginal et un taux moyen s'appliquant à un investissement incluant les coûts fixes d'installation.

Si l'on se limite à des estimations faites en 2004 sur des données allant jusqu'en 2003⁽¹¹⁾, pour des investissements en machines et équipements financés par des capitaux propres (capital et réserves), les taux d'imposition effectifs (IS seul ou IS et taxes locales assises sur les bénéfices) ne sont pas disproportionnés en France par rapport aux autres pays considérés, lorsque les calculs ne prennent en compte que le taux d'IS en France (voir tableau 8). Toutefois, d'autres analyses menées par la Commission européenne (*La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur*, 2001) montrent que les taux effectifs marginaux et moyens étaient les plus élevés en France de l'Europe à quinze, en incluant la taxe professionnelle. Nous reviendrons sur cet impôt plus tard.

Pour finir ce tour d'horizon fiscal, la Commission européenne calcule des taux d'imposition implicite (TII) par type d'activité économique, qui mesurent le poids moyen effectif de taxation en pourcentage de la base d'imposition potentielle, pour la consommation, le facteur travail et le facteur capital :

- le TII sur la consommation prend en compte les impôts et taxes prélevés sur la consommation finale rapportés à la consommation finale des ménages sur le territoire ;
- le TII sur le travail prend en compte tous les impôts sur les revenus, les taxes sur les salaires et les cotisations sociales rapportés au total des rémunérations versées ;
- le TII sur le capital prend en compte les impôts payés sur les revenus de l'épargne des ménages et des entreprises et la fiscalité du patrimoine rapportés au capital des agents.

(11) Cf. Michael Devereux, pour la Commission européenne, base de données transmise aux auteurs par l'équipe du Conseil des impôts.

8. Taux d'imposition effectifs en 2003

En %

	TIE marginal	TIE moyen
France (IS seul)	22	29
Allemagne	30	35
Royaume-Uni	20	26
Italie	20	31
Espagne	21	29
Suisse	20	28
États-Unis	24	33
Japon	29	36

Lecture : IS seul ou IS et taxes locales assises sur les bénéficiaires, investissements en machines et équipements financés par des capitaux propres (imposition au niveau de l'actionnaire non prise en compte, taux d'amortissement de 12,25%, taux d'inflation commun de 3,5%, taux d'intérêt réel de 10%).

Notes : TIE marginal = Taux d'imposition effectif marginal ; TIE moyen = Taux d'imposition effectif moyen.

Source : Calculs de Michael Devereux pour la Commission européenne transmis par le Conseil des impôts

Le tableau 9 fait ressortir que l'imposition est, en France, plutôt relativement forte sur le travail et la consommation et relativement très forte sur le capital. La taxation sur le facteur travail la situe dans le groupe taxant le plus ce facteur : France, Italie et Belgique. Ces trois pays taxent le facteur travail de 15 points de pourcentage de plus que le Royaume-Uni qui a un taux de chômage moitié moindre que les trois pays considérés.

9. Taux d'imposition implicite (TII) sur la consommation, le travail et le capital en 2002

En %

	Consommation	Travail	Capital
Allemagne	18,3	39,9	20,9
France	21,9	41,8	36,6
Royaume-Uni	21,3	24,6	30,8
Italie	17,1	41,1	28,1
Espagne	16,3	30,0	29,6
Pays-Bas	24,2	31,9	29,6
Belgique	21,9	43,5	30,1
Union européenne à quinze	19,5	36,3	28,4

Source : Commission européenne (2004) et Direction de la prévision (2005).

L'imposition implicite des bénéficiaires ou effective des investissements physiques en France n'est pas massivement supérieure aux taux équivalents à l'étranger, mais l'imposition effective est lourde si l'on inclut les effets de la taxe professionnelle. L'imposition implicite sur le travail, et surtout sur le capital, ne favorise pas l'emploi et l'investissement productif dans notre pays.

Surtout, comme déjà évoqué, l'essentiel de l'optimisation fiscale et de l'image de modernité fiscale d'un pays se construit sur la base des taux nominaux, les taux d'imposition implicites et effectifs étant d'un maniement délicat et largement réservé à l'usage des économistes. Les classements mondiaux de compétitivité et d'attractivité et les opinions des milieux d'affaires, qui décident des investissements et des emplois, sont largement conditionnés par les taux nominaux de l'IS et de l'IRPP, et par les effets de la taxe professionnelle et de la taxe sur les salaires (voir annexe 4). Certes, une fois les questions d'image résolues, on peut montrer que les décisions objectives d'investissement dans un pays sont prises sur la base des taux moyens d'imposition, les taux marginaux contribuant à déterminer le montant investi. Mais la décision d'investir dans un pays ne vaut pas engagement d'y laisser la base imposable.

Il faut bien comprendre la nature du risque encouru par notre pays. L'activité économique ne va pas s'arrêter du jour au lendemain. Les activités non délocalisables ou difficilement délocalisables représentent peut-être 60 % du PIB et 80 % de l'emploi. Les activités délocalisables dans le cadre des stratégies d'entreprise porteraient donc sur 40 % du PIB et 20 % des emplois, les emplois délocalisables dans le cadre de la concurrence fiscale étant à plus forte valeur ajoutée que la moyenne des emplois non facilement délocalisables. Toutes les activités délocalisables, elles ne partiraient pas non plus du jour au lendemain. *Ce qui est en jeu, c'est le taux de croissance potentielle de notre économie.* Même en cas de départs mesurés, la croissance serait durablement faible et les reports de charges fiscales sur les facteurs de production non mobiles seraient vite insupportables. (Sur les délocalisations, on pourra se reporter au rapport du CAE : « Désindustrialisation, délocalisations », 2005).

Enfin, le risque porte particulièrement sur les entreprises à forte composante de recherche et d'innovation, employant des facteurs de production hyper-mobiles. Il ne servirait à rien de porter l'effort national de R&D à 3 % du PIB si une part importante des activités économiques générées par cet effort se délocalisait pour des raisons fiscales (sur le lien entre R&D et croissance, on pourra se reporter au rapport du CAE : « Financer la R&D », 2005).

La concurrence fiscale ne fait que commencer au sein de l'Union européenne. Les quinze pays membres de l'Union, avant le dernier élargissement, sont dans une démarche de baisse générale des *taux nominaux d'imposition supérieurs* depuis le début des années quatre-vingt-dix, avec

une accélération marquée depuis 1999. Les dix nouveaux membres ont des *taux nominaux d'imposition* considérablement plus faibles que chez les Quinze et affirment leur refus de toute harmonisation fiscale.

Même si l'on peut recenser des effets d'agglomération de l'activité, des écarts de biens publics et des écarts de compétitivité économique intrinsèque, tout conduit à penser que le marché unique n'est pas et ne sera pas un havre de paix fiscale.

1.5. Économie de la connaissance et de l'innovation, et fiscalité

L'Union européenne et la France se sont données pour objectif de construire une économie de la connaissance et de l'innovation en croissance rapide, avec un taux d'emploi en augmentation sensible, à l'horizon 2010. Les résultats ne sont pas au rendez-vous des ambitions, notamment pour la zone euro (voir notamment Creel, Laurent et Le Cacheux, 2005). La croissance de cette dernière a atteint 1,8 % en 2004 et pourrait s'établir à 1,4 % en 2005, dans un contexte de croissance mondiale de 4,7 % en 2004 et 4,0 % en 2005. Le différentiel négatif de croissance de la zone euro, par rapport à la croissance de la planète est de 2,6 % par an.

1.5.1. Économie de la connaissance et fiscalité : l'exemple suédois

Le Royaume-Uni et la Suède ont eu une croissance de l'ordre de 3,3 % en 2004 et devraient bénéficier d'une progression de 2,6 à 2,9 % en 2005. La croissance américaine a été de 3 % en 2003, puis 4,4 % en 2004 et pourrait atteindre 3,5 % en 2005. Le différentiel de croissance, par rapport à la croissance mondiale, est de l'ordre de 1,3 % par an au Royaume-Uni et en Suède et l'ordre de 0,5 % aux États-Unis. Même en corrigeant des écarts de croissance démographique, il manque 1 point de croissance dans la zone euro par rapport au couple Royaume-Uni-Suède et 2 points de croissance par rapport aux États-Unis.

Par rapport au triptyque « R&D-fiscalité-compétitivité », la zone euro et les trois autres pays occupent des positions contrastées. Représentons la zone euro par l'Allemagne, la France et l'Italie qui font 70 % du PIB de la zone.

Les États-Unis et la Suède ont un développement rapide qui s'appuie sur une croissance très forte de la nouvelle économie (NTIC et biotechnologies), avec un effort très marqué de R&D dans les entreprises. L'effort de R&D en entreprises est ainsi quasiment double en Suède de ce qu'il est en France, en termes de budgets et de nombre de chercheurs (voir tableau 10).

Alors que les deux pays sont à l'opposé en termes de poids des prélèvements obligatoires (PO), avec un taux de PO de 50,2 % en Suède en 2002 contre 26,4 % aux États-Unis (voir tableau 11), la Suède est très vigilante sur le niveau de ses taux marginaux d'imposition ou de son taux d'imposition sur les sociétés (taux d'IS). Il apparaît au tableau 12 que le taux d'IS suédois est le plus faible de l'échantillon, donc plus bas qu'aux États-Unis et

qu'au Royaume-Uni, mais aussi que le taux d'imposition marginale sur les dividendes est proche du taux britannique et inférieur au taux américain ! Si le taux marginal d'imposition sur les hauts salaires est plus élevé en Suède qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni, il se situe exactement au niveau de la France.

Le contraste entre la Suède et la France est très riche d'enseignements. Alors que la Suède a un système social extrêmement solidaire, avec des résultats nettement supérieurs en termes d'efficacité (par exemple, taux de chômage 2004 : 9,5 % en France et 5 % en Suède), pour un coût fiscal supérieur de 6 points de PIB (PO en 2002, en % du PIB : 50 % en Suède et 44 % en France), on note que la Suède a une croissance moyenne, en 2003-2005, plus d'une fois et demi supérieure à la France. Les entreprises suédoises font un effort de R&D près du double de l'effort français, et la fiscalité sur les entreprises et sur les revenus du capital investi en actions est nettement inférieure en Suède qu'en France.

La comparaison entre les États-Unis, la Suède et la France montre que l'on peut avoir un niveau élevé de redistribution à condition d'investir massivement dans l'économie de la connaissance et de l'innovation et de ne pas avoir des taux marginaux de fiscalité ou des taux d'IS trop élevés, sous peine de décourager ceux qui sont les acteurs de l'économie de la connaissance : chercheurs, *managers* et capital-risqueurs !

Le Royaume-Uni s'appuie massivement sur le développement des services financiers et bénéficie également de son niveau élevé de production pétrolière. Mais son effort de R&D dans les entreprises est beaucoup plus élevé que ne le laisserait penser le mouvement important de désindustrialisation connu par ce pays depuis trente ans. Le Royaume-Uni a établi de solides positions dans la nouvelle économie et particulièrement dans les biotechnologies. En cohérence avec son projet, ce pays a mis en place des taux marginaux d'imposition et un taux d'IS de nature à attirer le capital financier et les chercheurs (voir tableaux 11 et 12).

Les situations de l'Allemagne et de l'Italie sont contrastées. Ces deux pays ont une croissance très faible, inférieure à celle de la France. Mais l'Allemagne reste un géant industriel et l'un des deux grands mondiaux, avec le Japon, pour les exportations de biens d'équipement et de matériel de transport (voir tableau 13). Malgré la charge du financement des *Länder* de l'Est, le poids des PO est inférieur de 8 points de PIB au niveau français, après quinze ans d'efforts soutenus pour limiter les dépenses publiques, hors transferts à l'Est, et des réformes importantes du marché du travail intervenues en 2003-2005. L'effort de R&D des entreprises allemandes est nettement supérieur à celui des entreprises françaises. En dépit du vieillissement de la population et de la faiblesse de la consommation interne, la puissance des entreprises industrielles et financières allemandes fait de ce pays un des principaux bénéficiaires de l'essor asiatique.

La situation italienne est autrement plus difficile. Croissance faible, positionnement international médiocre (voir tableau 13) et effort de R&D très réduit (tableau 10), ne laissent d'autres choix aux autorités italiennes que de rechercher un rétablissement de la compétitivité du pays par une baisse des taux d'imposition : l'Italie a des taux d'imposition marginaux sur les hauts salaires et les dividendes inférieurs de dix points aux taux français. Le « paquet fiscal » de décembre 2004, décidé par le gouvernement italien, devrait sensiblement améliorer la position relative de l'Italie dans la zone euro.

Mais c'est la France qui, après l'Italie, semble le pays le plus loin d'avoir fait des choix cohérents. Comment peut-on développer une économie de la connaissance en taxant beaucoup plus les acteurs de cette économie (chercheurs, *managers*, capital-risqueurs) qu'en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis, et en ayant un effort de R&D dans les entreprises égal aux deux tiers de l'effort américain et à la moitié de l'effort suédois ? Comment rivaliser dans les industries traditionnelles avec l'Allemagne en ayant un taux de PO supérieur de 8 points de PIB au taux allemand, sans développer massivement les entreprises moyennes et grandes dans les biens d'équipement et les matériels de transport, ce qui suppose un essor de la R&D et de l'apprentissage dans ces entreprises, mais aussi de favoriser fiscalement leur développement et leur transmission ?

La France prétend être compétitive en ayant un effort de R&D en entreprises très insuffisant, une spécialisation industrielle médiocre, et en étant presque toujours au sommet de chacune des catégories d'imposition qui frappent les acteurs de l'économie moderne et compétitive.

10. Dépenses de R&D des entreprises et nombre de chercheurs en entreprises pour 10 000 emplois

En % du PIB

	R&D ^(*)	Chercheurs ^(**)
États-Unis	2,0	66,6
Royaume-Uni	1,2	31,6
Suède (2001 pour R&D)	2,6	52,1
Allemagne	1,7	37,7
France	1,4	28,7
Italie	0,5	11,1

Notes : (*) En 2002 ; (**) En 2001.

Sources : Eurostat, OCDE et CAE.

11. Prélèvements obligatoires en 2002

En % du PIB

	Recettes totales	Recettes hors Sécurité sociale
États-Unis	26,4	19,6
Royaume-Uni	35,8	29,7
Suède	50,2	35,1
Allemagne	36,0	21,5
France	44,0	27,7
Italie	42,6	30,1

Source : OCDE.

12. Taux de fiscalité en 2003

	Taux marginal sur les...		Taux d'IS
	hauts salaires	dividendes	
États-Unis	41,4	51,3	39,4
Royaume-Uni	40,0	47,5	30,0
Suède	56,2	49,6	28,0
Allemagne	51,2	55,5	40,2
France	56,1	57,0	35,4
Italie	45,9	46,0	34,0

Source : OCDE.

13. Structure de la balance commerciale en 2003

En % du PIB

	Solde commercial	dont solde des échanges de biens d'équipement et matériel de transport
États-Unis	- 5,0	- 1,6
Royaume-Uni	- 4,7	- 1,8
Suède (balance courante)	+ 6,3	
Allemagne	+ 6,1	+ 6,6
France	- 0,2	+ 1,1
Italie	+ 0,1	+ 1,0

Source : OCDE.

1.5.2. Croissance, fiscalité et développement des entreprises petites et moyennes⁽¹²⁾

Les faiblesses structurelles de l'Europe, et notamment des pays membres de la zone euro, sont clairement apparues dans l'analyse précédente. Comme le montre notre retard dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et les biotechnologies, les pays membres de la zone euro sont sur le point de ne participer, qu'à titre d'acteur marginal, dans la révolution industrielle qui est en cours. Or, cette marginalisation de la zone euro n'est due, ni à un manque de capital productif ou d'épargne même s'il faut relancer l'investissement, ni à une insuffisance de main d'œuvre qualifiée ou de capacité scientifique et technique même s'il faut motiver davantage cette main d'œuvre et consolider cette capacité, ni à d'autres faiblesses structurelles insurmontables.

Le problème est plus fondamental. Nous négligeons trop les demandes de l'économie industrielle. L'économie de services représente plus des deux tiers de l'économie de la zone euro et les activités recensées comme étant de nature industrielle ne représente plus qu'une part comprise entre un quart et 30 % du PIB des pays membres de la zone euro. L'évolution a été parallèle aux États-Unis et au Japon, et plus nette encore au Royaume-Uni.

Mais ces chiffres sont terriblement trompeurs et l'erreur d'analyse à leur propos peut être grave.

D'abord, la baisse de la part industrielle du PIB, d'un pic conjoncturel à l'autre – de 1989-1990 à 1999-2000 – n'est qu'apparente, car elle est essentiellement due au mouvement d'externalisation de la production des entreprises industrielles qui confient une part croissante de leurs activités propres de services à des entreprises extérieures classées dans les services : externalisation de la restauration, de la sécurité, puis des services informatiques, etc. Ce mouvement d'externalisation s'est accéléré dans les années 2000.

Ensuite, les services se classent en deux catégories : les services aux entreprises et les services aux particuliers. Les services aux entreprises, y compris les transports, le commerce ou les services à forte valeur ajoutée tournés vers les entreprises (R&D, finance, conseils juridiques, marketing, publicité, etc.), représentent les deux tiers des services principalement marchands. Les services aux particuliers représentent le tiers restant. Si nous perdons notre base industrielle, nous perdrons une part importante des services à forte valeur ajoutée et tous les emplois et hauts salaires associés. Une vision prétendue post-industrielle est une vision qui conduit à l'étiollement des activités de services à valeur ajoutée croissante.

(12) Les auteurs remercient les experts en fiscalité consultés, qui nous ont permis de préciser les effets du système fiscal actuel sur la création de richesses : Robert Baconnier (ANSA), Henri Bardet (avocat), Gilles Baron (Fiducial), Richard Beauvais (Gide Loyrette Nouel), et Pierre Lefranc (Fiducial).

Enfin, l'industrie – et la R&D associée – sont le levier de la hiérarchisation des économies mondiales. Les activités dont la demande progresse plus vite que le PIB, avec un progrès technologique rapide et une productivité du travail en croissance, sont essentiellement des activités industrielles ou des activités de services fonctionnant sur le modèle industriel (informatique, finance, logistique, distribution intégrée, etc.). Ces activités de services « industrialisées » ne peuvent pas se développer sans une base industrielle qui leur donne la matière économique nécessaire et qui impose les exigences conduisant ces services à l'excellence compétitive mondiale⁽¹³⁾.

Si le monde économique avancé est plus industriel que jamais (au sens de la généralisation de processus de production normés et contrôlés), contrairement aux apparences, il est aussi plus que jamais fondé sur le développement des PME – petites et moyennes entreprises – et TPE – très petites entreprises – en forte croissance⁽¹⁴⁾.

Seules les TPE et surtout PME en croissance, appelées « gazelles », créent de l'emploi, en net. Or l'essentiel des PME en croissance dans tous les pays du monde industriel avancé, sont des entreprises à capital individuel, ou familial ou relationnel (amis, connaissances). *Les gazelles sont les moteurs du progrès économique et social.*

(13) Pour être plus précis encore, ce qui distingue les services aux particuliers des services fonctionnant sur le modèle industriel, c'est le passage d'une production « intuitive », essentiellement fondée sur des rapports de personne à personne, à une production normée, fondée sur des « processus de production » identifiés permettant d'assurer une production et un service au client final répondant à des normes de qualité contrôlées. Or la généralisation de « processus de production » normés et contrôlés dans les services, qui permet la croissance de la valeur ajoutée par unité de production, ne s'observe généralement que dans les économies ayant une base industrielle solide et le savoir managérial qui l'accompagne (sur la question de la productivité dans le tertiaire, on pourra se reporter au rapport du CAE sur productivité et emploi dans le tertiaire).

Au total, alors que le cœur manufacturier des économies avancées représente entre un quart et un tiers du PIB – c'est vrai pour la zone euro, l'Union européenne à quinze, les États-Unis, le Japon ou l'OCDE –, l'économie industrielle – incluant l'industrie, les services opérant sur le modèle industriel, ou les services dépendant de l'industrie – représente plus des deux tiers du PIB des économies avancées. L'économie moderne compétitive est industrielle par sa base industrielle et, plus encore, par ses « processus de production » industriels. De ce point de vue, les services gérant les comptes et les prêts dans une banque compétitive et les services chargés des contrats d'assurance dans une compagnie d'assurance compétitive sont des services dont les « processus de production » sont industriels, en termes de conception et de fonctionnement. Parler de monde post-industriel, ce n'est pas décrire le monde mais afficher son ignorance.

(14) On peut classer les entreprises, qui assurent l'essentiel du PIB dans les pays industriels avancés, en trois catégories : les éléphants, les gazelles et les souris.

Les éléphants sont les grandes entreprises qui, sur la durée, suppriment des emplois sous l'effet des externalisations et des rationalisations de leurs activités. Ces entreprises jouent un rôle décisif dans la compétitivité globale des pays dans lesquels elles opèrent car elles sont souvent des têtes de réseaux de production, c'est-à-dire des donneurs d'ordres dans le monde global. Mais, directement, elles ne créent pas d'emplois et même ont plutôt tendance à réduire l'emploi par unité de valeur ajoutée.

Les souris sont les TPE – très petites entreprises – ou PME qui ne croissent pas et qui, par nature de leur activité ou de leur positionnement, ne créent pas d'emplois.

Les gazelles sont les PME et TPE en croissance.

Si la modernité économique est, plus que jamais, industrielle et dépendante de l'entreprise à actionnariat familial, elle est fondée sur une *compétitivité globale de l'entreprise*. La compétitivité d'un pays s'appuie essentiellement sur la compétitivité de ses entreprises, qui dépend évidemment de l'ensemble des politiques publiques et privées affectant la création de richesses. Mais cette *compétitivité d'entreprise est un phénomène global au sens suivant : c'est l'intégration réussie de la R&D, du système de production et du système de distribution de l'entreprise qui fait sa compétitivité*. Si on enlève un élément du puzzle, en détachant par exemple la R&D de la production, ou en faisant gérer ses marques et sa distribution en dehors de l'entreprise, on tue progressivement l'entreprise et donc la compétitivité de l'économie. *C'est pour cela qu'il est crucial de ne pas perdre le contrôle des centres de pouvoir des entreprises, si l'on ne veut pas perdre, de proche en proche, la R&D, puis la production et la distribution*.

Il faut donc mener une politique favorable aux entreprises en croissance, en stimulant la R&D dans les entreprises, l'investissement productif, la formation des personnels, et en favorisant l'accumulation de capital par des politiques fiscales et sociales adaptées. Cette accumulation doit mobiliser et bénéficier à toute l'épargne des ménages. Surtout, les salariés des entreprises doivent être associés à leurs succès par des systèmes d'intéressement aux bénéfices et d'association au capital. Il ne peut pas y avoir de développement d'entreprises innovantes et flexibles sans association des travailleurs au progrès des entreprises.

Or les pays de la zone euro, et singulièrement la France, semblent avoir perdu le savoir-faire de la croissance économique dans un monde global, car ces pays ne savent plus favoriser, sur la durée, les entreprises en croissance. *L'entreprise en croissance, développant des processus de production normés et contrôlés, est le catalyseur du progrès économique et social*.

Nous avons vu précédemment que la France était presque toujours en tête, ou dans le trio de tête, pour chaque catégorie d'imposition. Le point décisif, pour comprendre l'impact de la fiscalité sur la croissance, est que la combinaison de ces différents impôts rend aujourd'hui très difficile le développement des gazelles en France. Lorsque les gazelles, c'est-à-dire les entreprises moyennes en croissance rapide, atteignent un certain niveau de développement, leurs dirigeants –propriétaires ont fiscalement intérêt à les vendre plutôt qu'à les développer. Elles sont souvent vendues à des investisseurs étrangers qui délocalisent les centres de décision, puis les centres de recherche, puis les centres de production.

Si l'on admet que la croissance de la valeur ajoutée productive et de l'emploi sur le territoire national dépend essentiellement du développement des gazelles à capitaux familiaux, il convient d'étudier la charge fiscale globale pesant sur les actionnaires familiaux. Les gazelles en fort développement, étant conduites à investir massivement en R&D, développement de produits et réseaux de distribution, ne distribuent qu'un niveau limité de dividendes.

La dernière réforme de la fiscalité des dividendes s'applique depuis le 1^{er} janvier 2005. Le dividende n'est plus assorti de l'avoir fiscal, mais il ne supporte l'IRPP que sur la demi-base. Pour un contribuable imposé dans la tranche maximale de 48,09 % et avec des dividendes supportant l'ensemble des prélèvements sociaux au taux de 11 % (dont 5,1 % au titre de la CSG déductible), la charge fiscale globale au titre de l'IRPP et de la CSG est de 32,6 %.

Une gazelle en forte croissance peut conduire à une évaluation notionnelle des fonds propres très élevée. Pour des actionnaires simples, ne bénéficiant pas du régime de l'outil de travail, et dotées d'un portefeuille d'actions supérieur à la dernière tranche de l'ISF, soit 15 225 000 euros, le taux d'imposition l'ISF est de 1,8 %. Si la personne, compte tenu de ses revenus, bénéficie de la règle du plafonnement/déplafonnement, le taux minimal d'imposition est de 0,9 %. Pour un dividende représentant 0,5 % de la valeur de l'action, la charge fiscale (IRPP, CSG et ISF) atteint 1,063 % du capital, soit 212,6 % du revenu de l'action⁽¹⁵⁾.

On peut montrer que le point d'équilibre à partir duquel la charge fiscale correspond au montant du dividende se situe au niveau d'un rendement de 1,34 %. Beaucoup de sociétés françaises offrent un rendement inférieur à 1,34 %. Les actionnaires doivent alors réaliser une partie du capital pour payer la fiscalité sur les dividendes ou s'expatrier.

Mais de façon encore plus significative, *imaginons un jeune créateur ayant une idée géniale de développement d'un nouveau produit*. Il enrôle trois jeunes ingénieurs-chercheurs avec promesse de stock-options, après avoir réuni 200 000 euros de capital auprès de sa famille (créateur compris pour 30 %). L'idée étant exceptionnelle, il réalise un premier tour de table donnant un tiers du capital à un investisseur extérieur pour 1 million d'euros. L'idée étant prodigieuse, il lève un an après 10 millions d'euros pour un quart du capital après émission d'actions nouvelles.

La famille détient les deux tiers du capital après la première augmentation de capital, puis la moitié du capital à l'issue de la seconde, la valeur de l'entreprise étant estimée à 40 millions d'euros.

Parce que l'idée est stupéfiante, un an après, l'entreprise émet un bloc d'actions représentant la moitié du capital et le vend en Bourse pour 100 millions d'euros, donnant une valeur notionnelle de 300 millions d'euros à l'entreprise, dont un tiers pour la famille. Le créateur-dirigeant détient 10 % du capital et sa famille 23,3 %. L'entreprise, qui ne gagne pas encore d'argent (résultat opérationnel encourageant sur chiffre d'affaires en forte augmentation, mais résultat net encore négatif), ne distribue pas de dividende.

Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour comprendre que l'entreprise aura déménagé son siège social avant la deuxième augmentation de capital,

(15) Calculs d'Henri Bardet, avocat fiscaliste.

ou que entreprise, dirigeants et actionnaires auront dû s'expatrier avant la mise en Bourse. Du point de vue des statistiques d'expatriation de grandes fortunes, il n'y aura eu aucun *blip* sur les radars officiels car la richesse se sera matérialisée à l'étranger. Autre solution : la famille, conseillée par des experts, va commencer un long travail juridico-fiscal, très cher en honoraires, en temps et en complexité, pour diminuer le poids conjoint IRPP-CSG-ISF, en créant des holdings de contrôle séparés des unités opérationnelles, en scindant usufruit et nue-propiété lorsque c'est approprié, etc.

Enfin, dernier exemple, supposons un cas similaire de succès exceptionnel obtenu à Bordeaux par un dirigeant ayant autofinancé son développement. Huit ans après la création de l'entreprise, il vend 80 % de son entreprise à des investisseurs japonais pour 200 millions d'euros. Il conserve alors 20 % du capital estimés à 50 millions d'euros. Avant la vente, la totalité de l'entreprise était estimée à 50 millions d'euros mais le dirigeant, propriétaire à 99,99 % du capital, n'était pas soumis à l'ISF. Si l'opération se déroule alors que le fondateur est en France, il va payer 27 % d'impôt sur la plus-value, cette dernière étant quasiment égale dans ce cas précis à la valeur de la vente (création initiale avec 10 000 euros de capital), soit 54 millions d'euros, puis se retrouve soumis à l'ISF sur les 20 % du capital restant. Si l'entreprise distribue un dividende égal à 0,5 % du capital, la charge fiscale sera supérieure aux dividendes perçus. Si le chef d'entreprise change sa résidence fiscale avant l'opération, pour s'installer à Bruxelles avec sa famille, il ne paie ni l'impôt sur les plus-values, ni l'ISF. Il réinvestira le produit de la vente (200 millions d'euros) dans de nouvelles entreprises hors de France, pour ne pas répéter la mécanique qui vient d'être illustrée. Dans le cas réel utilisé et actualisé, le créateur était prêt à rester en France en payant les 54 millions d'impôt de plus-value, en réinvestissant le solde dans le Sud-Ouest, et en conservant sa famille et les dépenses associées en France. Il est parti à cause de l'effet fiscal de l'ISF sur le solde de sa participation.

Avec le départ de ce dirigeant-créateur, avant la cession, il n'y a aucun impact sur les statistiques ISF puisqu'il n'en payait pas. Mais l'effet réel de ce départ sur l'économie française est dévastateur. Notre pays perd un créateur exceptionnel, il emmène son capital à l'étranger pour y créer d'autres entreprises nouvelles qu'il souhaitait créer en France. Sa famille s'expatrie et toutes les dépenses du ménage et recettes fiscales associées sont perdues. L'effet sur les finances publiques est encore plus alarmant : perte immédiate des 54 millions d'euros d'imposition sur les plus-values, perte de recettes sur les revenus du capital s'il s'était réinvesti en France. L'État met alors en place des incitations pour la création d'entreprises innovantes, mais au bénéfice de qui puisque ceux qui ont les capacités pour créer des richesses ont intérêt à le faire ailleurs ? Enfin, les investisseurs japonais ont demandé au dirigeant-créateur de continuer d'animer l'entreprise en France, ce qu'il fait en passant moins de six mois sur le territoire. Mais à terme, il est plus simple de déménager le siège à l'étranger, puis de proche en proche, les capacités de recherche et de production.

Il est inutile d'aller plus loin. L'ISF rapporte 2,4 milliards d'euros en brut et 2,1 milliards en net, compte tenu des frais considérables d'administration et de vérification de cet impôt qui, en combinaison avec les autres impôts frappant les créateurs de richesses, se révèle être un puissant incitateur à la délocalisation des talents que l'on prétend développer en accélérant l'effort de R&D pour favoriser l'essor d'une économie de la connaissance et de l'innovation. *Il ne s'ensuit pas qu'il soit illégitime de vouloir taxer le capital, mais il faut le faire en frappant les revenus qu'il génère plutôt que par une imposition directe.* Nous reviendrons sur ce point en section 2.

1.6. La taxation des rentes et les distorsions délibérées de prix relatifs

La théorie économique de la fiscalité conclut que les seuls prélèvements n'ayant pas de conséquences sur les choix économiques des agents individuels sont les prélèvements forfaitaires, qui n'induisent pas de distorsion des prix relatifs ou des rémunérations nettes. On sait aussi depuis longtemps – et ce résultat a été rappelé avec force par Maurice Allais dans son ouvrage sur l'imposition du capital (1977) – qu'il peut être souhaitable, du point de vue des effets économiques, de taxer les rentes. Mais la théorie moderne des incitations (Laffont et Tirole, 1988 et Laffont et Martimort, 2002) souligne également les difficultés, liées notamment aux problèmes d'information, que soulèverait une imposition forfaitaire différenciée, seule à même de concilier l'efficacité et un critère d'équité, quel qu'il soit. Par ailleurs, la théorie pigouvienne des externalités et de leur internalisation propose de faire de la fiscalité indirecte un instrument d'égalisation du coût privé et du coût social des choix individuels dans tous les cas où les deux sont perçus comme sensiblement différents, les domaines d'application de ce principe étant principalement la santé publique et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, mais aussi, peut-être, les biens publics mondiaux si l'on parvient à en donner une définition précise et acceptable par le plus grand nombre de pays.

1.6.1. Les rentes de localisation

En économie ouverte, la possibilité de l'imposition des rentes est limitée par la mobilité des détenteurs : ainsi, bien qu'il puisse paraître souhaitable d'imposer les rentes des personnes, ou celles qui découlent de conditions de concurrence imparfaite de certaines entreprises, la faculté, pour ces contribuables, d'échapper à l'impôt en changeant de résidence ou en se délocalisant empêche souvent d'avoir recours à ce type de prélèvement, pourtant théoriquement peu coûteux en termes d'efficacité économique.

Mais à l'inverse, le fait d'imposer à la source les bénéfices des entreprises peut être interprété comme un moyen de prélever, sur les revenus procurés par le capital productif, une taxe sur la rente de localisation et il est souvent possible d'asseoir le prélèvement sur une rente liée à la localisation.

Les analyses développées dans les compléments A et B en fournissent deux illustrations : dans la première, c'est la fourniture d'un « facteur public » qui procure aux entreprises une rente de localisation, justifiant le prélèvement d'un taux d'imposition supérieur à celui pratiqué à l'étranger ; dans la seconde, c'est essentiellement la taille du marché national qui induit une telle rente de localisation et permet aux grands pays de pratiquer une imposition plus lourde des bénéficiaires des sociétés qui y sont installées.

1.6.2. Orienter la croissance avec les instruments de la fiscalité

La possibilité de recourir à la fiscalité pour modifier les prix relatifs des biens et services, leurs coûts relatifs de production ou les coûts d'usage des différentes consommations intermédiaires ou facteurs de production est bien connue : c'est sur elle que repose l'arsenal pigouvien de taxation, notamment en matière de santé publique et de préservation de l'environnement. Le développement de ces taxes au cours des années récentes a été spectaculaire dans les pays européens (Sénat, 2002) et il est possible, et sans doute souhaitable dans de nombreux cas, de les généraliser, notamment concernant les « écotaxes », comme le souligne le complément C. Mais cette fiscalité est sujette à la concurrence fiscale, dans la mesure où les entreprises qui supportent le prélèvement sont susceptibles de se délocaliser.

En outre, dans la mesure où les taux d'imposition effectifs des bénéficiaires des sociétés dépendent fortement des règles d'amortissement fiscal des différents types d'investissements, il est possible, en différenciant ces règles, de promouvoir certaines activités ou, au contraire, d'en dissuader d'autres, ce qui confère à la détermination de l'assiette de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés un rôle potentiel d'orientation de la croissance.

1.6.3. L'imposition indirecte et la compétitivité

Après la signature de l'Acte unique, en 1986, le souci d'une harmonisation fiscale a d'abord concerné la TVA et les accises, la persistance d'écarts importants étant alors perçue comme un obstacle au bon fonctionnement d'un marché unifié des biens et services dans lequel les contrôles aux frontières auraient disparu. L'idée que des taux de TVA et des montants d'accises très différents risquaient d'engendrer des fraudes ou des distorsions de concurrence était, en partie, fondée sur la confusion des principes de destination et d'origine : en cas de maintien du premier principe – ce qui fut fait –, le principal problème est celui de la persistance d'une distinction, du point de vue du vendeur, entre ventes sur le territoire national et ventes dans les autres marchés nationaux de l'Union, ainsi que la possibilité de fraudes grâce aux fausses déclarations d'exportation ; en cas d'adoption du second – ce que proposait la Commission européenne –, la TVA aurait changé de nature, devenant un impôt à la production, les écarts de taux engendrant ainsi des distorsions de concurrence et pouvant faire naître un problème de compétitivité. En définitive, la directive TVA de 1991 qui institue le « régime transitoire » (toujours en vigueur !) retient le principe de destination et l'exo-

nération des exportations ; elle ne comporte que quelques règles communes et laisse aux États membres un large degré d'autonomie : deux taux sont autorisés – un taux normal et un taux réduit – l'un et l'autre soumis à un plancher (15 et 5 %, respectivement) ; le classement des produits entre les deux (ou trois, en pratique, avec un taux « super-réduit » ou taux zéro dans certains pays) fait l'objet d'une décision commune⁽¹⁶⁾. Les droits d'accise n'ont, quant à eux, fait l'objet que d'une harmonisation minimale (voir Commission européenne, 2004).

Une douzaine d'années après l'abolition des contrôles aux frontières intérieures du Marché unique européen, il apparaît que les taux des taxes indirectes (TVA et accises) sur les biens et services dans les différents États membres sont demeurés très différents, et qu'aucune tendance à un resserrement des écarts n'est décelable. En maintenant le principe de destination pour la TVA, on a limité les distorsions de concurrence liées aux écarts persistants de taux, tout en favorisant le développement de fraudes dont l'ampleur est probablement grande ; et, hors des zones frontalières, les détournements de trafic semblent minimes. Quant aux droits d'accises, particulièrement importants sur les tabacs, alcools et produits pétroliers, ils sont également très dispersés, ce qui pose des problèmes de détournement de trafic dans les zones frontalières et, dans le cas du tabac notamment, d'une contrebande apparemment croissante.

Dans le cas d'une petite économie ouverte, qui n'influence pas les prix mondiaux des biens échangés et dont les salaires ne sont pas – ou ne sont que partiellement – indexés sur les prix à la consommation, le recours à la TVA pour le financement d'une part importante des dépenses publiques présente des avantages évidents : il permet en effet de faire supporter aux importations – avec une incidence sur les consommateurs nationaux et sur les producteurs du reste du monde qui dépend des élasticités-prix de la demande intérieure et de l'offre mondiale – une part de la charge financière, tandis que les exportations en sont exonérées. Il est vrai, en revanche, que le caractère « régressif » des taxes générales sur la consommation est souvent souligné ; le recours à plusieurs taux, selon la nature des produits, permet en partie de corriger cet inconvénient et de faire de la TVA une taxe plus ou moins proportionnelle⁽¹⁷⁾. Toutefois, le caractère régressif de la TVA a été contesté par Bourguignon et Bureau (1998).

Restent les problèmes spécifiques que posent, en économie ouverte, les impôts indirects pesant sur les coûts de production, dont des exemples em-

(16) Les exemples de la TVA sur les travaux dans les logements anciens, dont le taux a été abaissé à 5,5 % en 1999, d'abord temporairement dans le cadre d'une initiative visant à abaisser les prélèvements indirects sur certains services non échangeables et utilisateurs de main d'œuvre, et, plus récemment, de la TVA sur les services de restauration, finalement maintenue au taux normal de 19,6 %, illustrent bien les difficultés d'un accord unanime sur des modifications de grille.

(17) Signalons que plusieurs des « petits pays » de l'Union européenne – Danemark, Irlande, etc. – ont un taux normal de TVA élevé (25 %), et des taux réduits faibles ou nuls.

blématiques sont l'imposition des carburants à usage professionnel ou la taxation des activités polluantes. Bien que souvent souhaitables, parce qu'elles permettent d'internaliser les coûts externes des activités subissant le prélèvement et donc, la plupart du temps, de réduire les dépenses publiques engendrées par la nécessité d'en combattre les conséquences négatives (voir aussi Bureau, complément D à ce rapport), ces taxes sont victimes de la concurrence fiscale et de l'impossibilité où se trouvent aujourd'hui les pays européens de s'accorder sur des actions concertées en la matière. Les risques de délocalisation des entreprises ou de contraction des secteurs concernés sont en effet tels, dans certains cas, que l'instauration ou l'augmentation de ces taxes apparaît d'une difficulté quasi insurmontable en dehors d'une véritable action collective que les institutions européennes ne favorisent pas, notamment dans le cadre actuel d'une Union nombreuse et hétérogène (voir, notamment, Le Cacheux, 2005).

1.7. Les conditions de la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne

L'achèvement du Marché unique, puis le passage à la monnaie unique ont créé, au sein de l'Union européenne, les conditions d'une concurrence fiscale accrue, que l'élargissement de 2004 aggrave encore, à la fois parce que les nouveaux membres ont des systèmes fiscaux et sociaux différents et souvent moins développés et parce qu'il accroît le nombre de pays, rendant encore plus probables les stratégies opportunistes et plus difficiles les choix collectifs. Et ce d'autant plus que la fiscalité a été maintenue, pour des raisons sans doute légitimes, dans le domaine où les décisions continuent d'être prises à l'unanimité. En rendant désormais impossible les dévaluations compétitives, l'unification monétaire a, en effet, fait de la concurrence fiscale le principal instrument des stratégies non coopératives des États (voir Fitoussi, 2000), ce que confirme d'ailleurs l'accentuation des tendances à la baisse de l'imposition sur les assiettes les plus mobiles que l'on observe depuis le début des années 2000. Mais en outre, les petits pays sont, plus que les grands, enclins à opter pour de telles stratégies, à la fois parce qu'ils en tirent de plus grands bénéfices et parce que, nombreux, ils contribuent à aggraver les difficultés de l'action collective dans l'Union européenne (Fitoussi et Le Cacheux, 2005).

En limitant les possibilités d'imposition aux seuls facteurs immobiles et en poussant à l'application du principe de résidence, la concurrence fiscale tend à faire porter sur les seuls revenus – et patrimoines, si l'évasion fiscale n'est pas un obstacle insurmontable à leur imposition – des ménages l'intégralité du fardeau des prélèvements obligatoires, notamment ceux qui sont destinés à financer la redistribution explicite. Dès lors, le danger est grand de voir les contribuables les plus aisés plaider en faveur d'une restriction de la redistribution, d'un meilleur ciblage, d'une distinction plus claire entre les mécanismes d'assurance et ceux qui relèvent de la solidarité dans le système de protection sociale. Mais cette revendication de clarification, sou-

vent accompagnée de la défection – exit ou « exil fiscal » – d’une fraction des contribuables les plus mobiles, tendra inéluctablement à polariser les mécanismes de redistribution, en distinguant nettement ceux qui en bénéficient de ceux qui les financent, ce qui les rend politiquement moins supportables. La pression est alors forte en faveur de systèmes de protection sociale et de redistribution dans lesquels les aspects à caractère contributif soient actuariellement neutres, tandis que les transferts de solidarité sont réduits. Mais, dans ces conditions, la supériorité des systèmes publics de protection sociale sur les assurances privées – éventuellement obligatoires – n’est pas très évidente : en fait, la mobilité internationale peut être analysée comme un mécanisme de sélection adverse, et a donc des conséquences similaires.

Un éventuel accroissement de la mobilité des personnes au sein de l’espace européen risquerait dès lors d’engendrer, par le jeu de la concurrence entre des systèmes fiscal-socials nationaux caractérisés par des dosages variables d’universalité – dans les prestations sociales (revenu minimum, assurance maladie, allocations diverses) et dans l’accès aux consommations collectives (éducation, etc.) et de contributivité (pour la retraite notamment) –, deux types de mouvements migratoires : d’une part, les personnes sans ressources pourraient être tentées d’établir leur résidence dans les pays où les prestations à caractère universel sont les plus généreuses, tandis que les personnes à revenus élevés s’établiraient – comme on l’observe déjà depuis longtemps – dans les pays leur offrant les meilleures conditions en termes de prélèvements directs sur les revenus ; d’autre part, dans la mesure où la redistribution qu’opèrent les systèmes fiscal-socials et de dépenses publiques ne s’effectue pas seulement entre les individus appartenant à différentes classes de revenus, mais pour chacun d’eux sur l’ensemble de leur cycle de vie, les individus les plus mobiles pourraient être tentés par le « nomadisme fiscal-social », changeant de résidence selon les coûts et bénéfices offerts par chacun des systèmes nationaux aux différentes étapes de la vie. Ce risque est d’autant plus fort que, contrairement aux idées reçues, les systèmes européens de protection sociale sont, en réalité, très différents les uns des autres, dans leurs modalités de financement comme dans la « générosité » de la couverture des différents risques et dans les conditions de contributivité ; et que les structures démographiques et les perspectives de vieillissement des populations européennes, bien que comparables dans leurs grandes lignes, sont, en fait, suffisamment différentes pour que les problèmes de financement et les tensions sur les systèmes ne se posent pas dans les mêmes conditions et au même moment. Si, en réaction à ces évolutions, de tels comportements de « nomadisme fiscal-social » devenaient plus fréquents⁽¹⁸⁾, ils remettraient inévitablement en cause les

(18) Même s’il est évident que la majorité des individus en Europe est relativement peu mobile, les comportements évoqués ici pourraient concerner, d’une part, les frontaliers dont le choix de résidence n’est pas très contraint, d’autre part les cadres supérieurs et titulaires de hauts revenus, ces derniers étant précisément ceux sur lesquels s’appuient les systèmes nationaux pour supporter une part importante du financement.

mécanismes de solidarité financière qui fondent, plus ou moins explicitement, le financement des dépenses publiques et de la protection sociale dans tous les pays de l'Union⁽¹⁹⁾.

Soulignons enfin que l'une des implications les plus frappantes de la théorie de la fiscalité optimale, qui analyse les conditions de l'arbitrage entre efficacité et équité, pour l'imposition des revenus d'activité des personnes dans une économie fermée, concerne la répartition des taux marginaux d'imposition : leur structure optimale est en forme de U, c'est-à-dire qu'il convient de pratiquer des taux d'imposition marginaux effectifs élevés sur les contribuables dont les revenus – par hypothèse égaux aux productivités marginales – sont faibles, des taux relativement faibles sur les revenus des contribuables situés au milieu de la répartition des revenus, c'est-à-dire les classes moyennes, qui sont nombreuses et dont les productivités marginales sont déjà relativement élevées, et des taux effectifs élevés pour les contribuables situés en haut de l'échelle des revenus, parce qu'ils sont relativement peu nombreux (voir Mirlees, 1971 et Piketty, 1998). Ces conclusions reposent, en réalité, sur les élasticités des diverses portions de l'assiette imposable aux taux marginaux effectifs d'imposition.

La transposition de cette analyse à l'économie ouverte modifie les conclusions d'une façon tout à fait intuitive : parce que l'ouverture économique et financière accroît la mobilité des assiettes dont les propriétaires sont les bénéficiaires des revenus les plus élevés – qu'ils soient salariés avec des salaires élevés, créateurs ou chefs d'entreprises, ou détenteurs de patrimoine –, soit parce qu'ils peuvent délocaliser leurs capitaux ou leurs activités, soit parce qu'eux-mêmes choisiront de résider à l'étranger, l'élasticité de ces assiettes aux taux d'imposition est plus forte qu'en économie fermée ; elle l'est peut-être aussi pour les revenus des détenteurs de revenus modestes, dans la mesure où ceux-ci font preuve d'une certaine mobilité internationale (comme l'atteste le nombre de travailleurs français dans l'hôtellerie – restauration au Royaume-Uni, par exemple) ; la structure fiscale optimale d'une économie ouverte sera donc caractérisée, toutes choses égales par ailleurs, par des taux marginaux effectifs plus faibles qu'en économie fermée sur les titulaires de bas et de hauts revenus, et donc, si l'on vise un rendement similaire, sur des taux moyens relativement plus élevés sur les revenus moyens.

1.8. Note sur les réformes fiscales conduites aux États-Unis au XX^e siècle

Il est apparu dans cette section que la compétitivité fiscale française est très mauvaise car elle est hyperconcentrée sur les facteurs les plus dynamiques, mais comme la base est très étroite, les recettes sont faibles, ce qui rend d'autant plus facile une réforme qui aurait des effets spectaculaires.

(19) Ce paragraphe s'appuie sur l'analyse de la concurrence fiscale dans Le Cacheux, 2000a.

Compte tenu de ce constat, *peut-on* tirer quelques enseignements de l'analyse des très nombreuses et très importantes réformes fiscales intervenues aux États-Unis au XX^e siècle.

Le *Tax Reform Act* (TRA) 1986 est analysé à l'annexe 5. Les principaux enseignements à retenir sont les suivants. Parce que le TRA 1986 a organisé simultanément une forte baisse des taux nominaux et une augmentation importante des assiettes, tout en supprimant de nombreuses niches fiscales, les taux marginaux effectifs sur les revenus moyens et élevés ont peu baissé, voire augmenté sur les hauts revenus incluant une part importante de plus-values à long terme, et les taux moyens d'imposition ont augmenté sur les revenus élevés avec le renforcement de l'imposition minimale. Les Américains sont soumis au calcul de deux impositions sur le revenu : l'IRPP et un impôt minimal et doivent acquitter le plus élevé des deux.

Le TRA 1986 n'est que l'une des réformes fiscales majeures intervenues aux États-Unis au cours du dernier siècle, alternant fortes baisses et hausses de la fiscalité. En comparant les années vingt et quatre-vingt, au cours desquelles la baisse a été franche, on note que les revenus déclarés augmentent significativement quand les taux marginaux baissent franchement. Ceci ne permet pas de préjuger si les recettes fiscales vont augmenter ou baisser.

Il apparaît toutefois que si les taux marginaux baissent fortement tandis que les assiettes s'élargissent tout aussi nettement et que les niches se réduisent ou disparaissent, non seulement les recettes fiscales ne vont pas suivre l'évolution des taux marginaux en proportion, mais elles évoluent fortement en sens contraire. Surtout si l'on introduit des taux minima d'imposition ou des prélèvements à la source portant sur la quasi-totalité des revenus distribués sur un territoire.

À l'inverse, des baisses successives de faible ampleur des taux marginaux, sans réduction des niches et sans accroissement des assiettes, peuvent conduire à des résultats décevants en termes de hausse des revenus imposables.

Pour résumer, l'expérience américaine semble indiquer que pour limiter le coût, en termes de recettes fiscales, d'une baisse des taux marginaux d'imposition, il vaut mieux baisser les taux significativement, en augmentant les assiettes et en réduisant/éliminant les niches, que de les baisser graduellement.

1.9. Conclusion

La France fait face à des risques majeurs de délocalisation de ses bases d'imposition et de ses activités. Sa fiscalité frappe très fortement les facteurs de production les plus dynamiques et potentiellement les plus mobiles alors que la concurrence fiscale, qui dérive directement de la nature du marché unique européen, ne peut que s'exacerber à brève échéance.

Une réforme qui abaisserait fortement les taux marginaux nominaux d'imposition, tout en élargissant les bases et en supprimant les niches fiscales, peut maintenir le niveau actuel de recettes, voire l'améliorer, tout en rendant le système fiscal français compétitif pour développer une économie de la connaissance et de l'innovation et favoriser le développement des gazelles, ces PME en croissance, qui sont la vraie source de création de richesses et d'emplois.

2. Une réforme fiscale pour la France

La section 1 a montré que, loin d'être une évolution, opérant contre la volonté des pays membres et des autorités de l'Union européenne, la concurrence fiscale est inscrite dans le fonctionnement actuel du Marché unique dont elle constitue un élément clé ; et son accentuation est revendiquée par une majorité d'États membres de l'Union et encouragée par la Commission européenne. Or, si la France n'est pas en position favorable dans la concurrence fiscale européenne, ce n'est pas tant en raison du poids global de ses prélèvements obligatoires que de l'extrême concentration de sa fiscalité sur les facteurs de production les plus dynamiques et potentiellement les plus mobiles. Plus précisément, ce sont surtout :

- la concentration de quelques impôts (IRPP, ISF, IS) sur les facteurs de production les plus dynamiques et potentiellement les plus mobiles ;
- la nature de l'assiette fiscale pour la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires qui posent problème en termes de compétitivité fiscale.

Mais comme les impôts hyper-concentrés sur les facteurs dynamiques ou les impôts à assiette problématique ont un rendement global limité, la marge de manœuvre pour réaliser en France une réforme fiscale ayant un effet spectaculaire sur la compétitivité fiscale du pays pour un coût en termes de recettes faible ou nul, voire avec un rendement supérieur, est considérable.

C'est le *paradoxe de la compétitivité fiscale française* : elle très mauvaise car la fiscalité est concentrée sur les facteurs les plus dynamiques mais, parce que la base est très étroite, les recettes sont faibles, ce qui rend d'autant plus facile une réforme qui aurait des effets spectaculaires : passer d'une situation inefficace à une situation plus efficace constituerait bien une amélioration parétienne, procurant un gain net.

La réforme fiscale s'impose donc à un double titre :

- favoriser la croissance en réduisant la charge fiscale pesant sur les facteurs de production les plus dynamiques, pour tous les segments de la population active et pour toutes les formes d'accumulation de capital ;
- mettre la France en position de résister à la concurrence fiscale qui va dominer le fonctionnement du Marché unique au cours des prochaines années.

Ces deux objectifs sont évidemment cohérents entre eux car les facteurs de production les plus dynamiques sont aussi potentiellement les plus mobiles, notamment pour ce qui concerne le capital, les jeunes travailleurs les plus entreprenants et les chefs d'entreprise, *managers*, ingénieurs et chercheurs aux capacités en pleine adéquation avec les demandes des institutions d'excellence ou des marchés.

La section 1 a également fait apparaître que, dans la mesure où la majorité des pays membres de l'Union européenne s'orientent vers des systèmes d'imposition à larges bases et faibles taux, voire vers un taux d'imposition unique, le poids économique et médiatique des taux nominaux d'imposition devient crucial dans la compétition fiscale. Parce que nous plaçons la réforme souhaitable sous la triple exigence de l'efficacité, de l'équité horizontale et de l'équité verticale, nous ne retiendrons pas la voie du taux unique d'imposition qui ne permet pas de respecter l'objectif d'équité verticale. Mais pour nous donner des armes dans la compétition fiscale, nous partirons du calcul du taux technique d'imposition qui est le taux d'équilibre sous-jacent au système actuel. Puis, en intégrant les acquis du raisonnement économique sur les caractéristiques économiques spécifiques des pays moyens, par rapport aux petits pays, dans un marché unique, nous reconstruirons un système fiscal cohérent permettant d'atteindre tous les objectifs d'efficacité et d'équité que nous nous sommes donnés.

Notre recherche d'un système fiscal favorisant une croissance équitable débouche néanmoins sur un système fiscal équilibré, et bénéficiant même d'une certaine élégance théorique et pratique, dans la mesure où le taux d'imposition d'équilibre sous-jacent au système français actuel se trouve être extrêmement proche du taux d'imposition tendanciel des petits pays membres du marché unique. C'est l'un des apports clés de notre travail de simulation, inscrit dans une démarche d'analyse économique au service d'une croissance équitable, que de faire ressortir ce point compte tenu de la nature de la question que nous avons posée.

2.1. Simulations « macro-comptables » du système fiscal et taux d'équilibre

Afin d'imaginer des pistes d'évolution possible du système fiscal français, il faut d'abord préciser les principes devant guider la recherche d'un nouveau système fiscal, qui soit à la fois juste et compétitif dans le contexte de la concurrence fiscale en Europe, puis évaluer l'ampleur des évolutions possibles.

2.1.1. Principes devant guider la réforme

Tout l'intérêt de réfléchir à une réforme fiscale d'ensemble « à froid », c'est-à-dire avant que les effets de la concurrence fiscale ne soient devenus insupportables en termes de délocalisation de bases d'imposition et d'activités, vient de ce que l'on peut définir les principes devant guider la

réforme. « À chaud », c'est-à-dire après que des délocalisations importantes auront conduit à des transferts massifs de fiscalité des facteurs de production les plus mobiles vers les moins mobiles, il n'y a plus de principes qui vailent mais de simples adaptations à mettre en œuvre, y compris celles que l'on peut réprover.

Trois objectifs sont classiquement assignés à une réforme fiscale dans une démocratie moderne : équité, efficacité et simplicité.

Définissons quelques termes. On distingue l'équité horizontale de l'équité verticale de l'imposition. L'équité horizontale veut que deux personnes « identiques » soient traitées de la même façon, ce qui laisse une marge d'appréciation sur les critères de différenciation admissibles. Mais pour simplifier la notion d'équité horizontale, on peut considérer qu'elle est atteinte si deux individus ayant les mêmes revenus, quelles que soient les sources de ces revenus, paient une charge fiscale équivalente, même si elle n'est pas identique et dépend de l'utilisation de ces revenus – la collectivité ayant intérêt à encourager certaines formes d'utilisation du revenu plutôt que d'autres. L'équité horizontale veut également que le calcul de la charge fiscale tienne compte du nombre d'unités de consommation par foyer fiscal. Le système du quotient familial intégré à l'IRPP a justement pour objet de prendre en compte le nombre d'unités de consommation par foyer fiscal.

L'équité verticale suppose que les contribuables ayant les revenus les plus élevés contribuent proportionnellement plus que les autres.

L'imposition est efficace lorsque le coût de collecte est faible, en proportion des sommes collectées, et les distorsions induites dans l'économie par l'impôt sont les plus limitées possibles. Les impôts sont supposés clairement définis, non arbitraires et suffisamment bien acceptés par les contribuables pour qu'ils déclarent le plus « spontanément » possible leurs revenus.

En *économie fermée*, les distorsions induites par les impôts résultent de ce que les prix perçus par les producteurs et les consommateurs diffèrent et de ce que l'utilité relative travail-loisir est modifiée. Hors fiscalité, l'équilibre concurrentiel est Pareto-optimal car chaque consommateur égalise ses taux marginaux de substitution (rapports des utilités marginales de chaque bien) aux prix relatifs, chaque entreprise égalisant ses taux marginaux de substitution technique aux mêmes prix relatifs. Avec la fiscalité, les prix relatifs perçus par les différents agents divergent et l'équilibre ne conduit plus à l'égalisation des taux marginaux de substitution : ce n'est plus un optimum de Pareto (voir Salanié, 2002). En ce qui concerne l'arbitrage travail-loisir, des taux marginaux d'imposition élevés sur le revenu déclaré découragent le travail déclaré et favorisent le travail non déclaré et le loisir.

En *économie ouverte*, les facteurs mobiles de production et les détenteurs de patrimoine font un arbitrage entre les différents pays dans lesquels ils considèrent pouvoir vivre ou investir sur la base de l'écart relatif entre le poids de la fiscalité et les biens publics offerts en contrepartie. La perception de cet écart relatif affecte les stratégies des détenteurs des bases fisca-

les mobiles qui cherchent à maximiser les biens publics consommés en minimisant le coût fiscal qui leur est imputé.

Pour ce qui est de la simplicité, on peut souhaiter éliminer toutes les mesures spécifiques qui compliquent la déclaration et le calcul de l'impôt, notamment les niches fiscales résultant de démarches, certes légales, mais compliquées, des contribuables. La baisse des taux marginaux vise, notamment, à permettre l'élimination des mesures spécifiques ou à en réduire l'attrait.

Les principes qui doivent guider la réforme du système fiscal français (SFF) pourraient donc être les suivants :

- dans un premier temps, la réforme ne doit pas affecter le niveau des prélèvements obligatoires (44,0 % du PIB en 2002) afin de continuer d'assurer le même niveau de prestations publiques et de protection sociale qu'avant la réforme ;
- le SFF doit être efficace au triple sens suivant :
 - les distorsions induites par les impôts doivent être les plus faibles possibles, ce qui suppose de modifier le moins possible les prix relatifs entre les biens et services et entre travail déclaré, non déclaré et loisir ;
 - la fiscalité sur les facteurs mobiles de production doit tenir compte de l'imposition qui frappe ces mêmes facteurs dans les pays concurrents afin de ne pas inciter à la délocalisation des bases d'imposition et des activités ;
 - le coût de collecte doit être aussi faible que possible et les impôts doivent avoir le plus haut niveau d'acceptabilité sociale possible, en évitant notamment les déclarations, portant atteinte à la vie intime des contribuables, qui pourraient être détournées de leur objet d'administration d'un système fiscal moderne et juste ;
- le SFF doit être équitable au double sens de l'équité verticale (les contribuables ayant les revenus les plus élevés contribuent proportionnellement plus que les autres) et de l'équité horizontale (deux personnes ayant les mêmes revenus paient une charge fiscale équivalente) ;
- le SFF doit être simple à comprendre et à administrer, pour les contribuables, comme pour l'administration fiscale.

On peut considérer que les impôts, pour être efficaces, doivent s'appuyer sur une très large assiette, avec les taux moyens et marginaux les plus faibles possibles. Les impôts proportionnels à taux réduits sont considérés comme les plus efficaces dans la mesure où ils sont faciles à collecter et modifient le moins possible les comportements des acteurs économiques. Mais l'efficacité doit se conjuguer avec l'équité pour rendre la fiscalité acceptable par le corps social.

Pour qu'un système fiscal faisant appel, à titre principal, à des impôts à large assiette avec les taux moyens et marginaux les plus faibles possibles, reste juste, il faut donc s'assurer que deux conditions sont respectées :

- il doit y avoir au moins un impôt qui reste progressif, tel que l'IRPP en France. Même si le nombre de tranches est limité, la progressivité doit rester marquée entre les revenus les plus faibles et les plus élevés ;

- les taux moyens d'imposition des revenus les plus élevés doivent rester significatifs, ce qui suppose, soit de fortement limiter l'effet des niches fiscales (individuellement ou prises ensemble), soit de fixer un impôt minimum (voir l'annexe 5).

Rappelons que l'équité du système fiscal ne se mesure pas seulement à la progressivité de l'imposition mais également à l'affectation des dépenses. En France, le système de santé, largement financé par des cotisations proportionnelles, bénéficie de plus en plus uniformément à tous les ménages. De plus, un nombre croissant d'allocations publiques sont soumises à des conditions de ressources.

Les cotisations sociales, essentiellement proportionnelles aux salaires, sont lourdes en France : 16,3 % du PIB, contre 13,2 % du PIB, en 2002, pour la moyenne pondérée des autres pays membres de la zone euro (voir tableau 1). De même, les impôts prélevés sur les biens et services représentent un montant important (11,2 % du PIB, en 2002, en France, comme dans la zone euro hors France). Les impôts sur les biens et services comprennent des taxes *ad valorem*, comme la TVA, et des taxes spécifiques (montant fixe par unité de biens ou de facteurs de production).

Aussi lourds soient-ils, ce qui ne fait que refléter les choix collectifs de chaque pays, les cotisations sociales et les impôts sur les biens et services, étant forfaitaires ou proportionnels, sont triplement efficaces :

- ils introduisent les distorsions les plus faibles possibles, à recettes données, dans les choix des agents économiques ;
- ils frappent également les assiettes mobiles et non mobiles, mais sans cibler spécifiquement les assiettes les plus dynamiques (sauf pour l'effet du déplaçonnement total des cotisations d'assurance-maladie employeur sur les très hauts salaires) ;
- ils ont un coût de collecte faible et ne comportent pas de déclarations révélant des informations intimes sur les personnes : les cotisations sociales sont assises sur des revenus qui sont déclarés par ailleurs et l'essentiel des impôts sur les biens et services sont anonymes.

14. Prélèvements obligatoires en 2002 (hors cotisations sociales et impôts sur les biens et services)

	<i>En % du PIB</i>	
	France	Zone euro (hors France)
Impôts sur le revenu et les bénéfices	10,5	11,7
Impôts sur le patrimoine	3,3	1,5
Taxe sur les salaires	1,1	0,1
Autres (77% de TP pour la France)	1,6	0,9

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2004.

Dans la mesure où notre rapport envisage une réforme du SFF pour qu'il soit juste et efficace, tout en permettant à notre pays de résister à la concurrence fiscale qui cible les facteurs de production mobiles, il apparaît judicieux, dans ce contexte précis, de laisser, dans l'immédiat, les cotisations sociales et les impôts sur les biens et services hors du champ de la réforme. Il apparaît néanmoins que si les conditions de la concurrence fiscale et sociale s'aggravent au sein du marché unique ou du fait de la globalisation de l'économie, un rapport complémentaire devra être fait, le moment venu, sur au moins deux points :

- dans la mesure où le déplafonnement total des cotisations d'assurance-maladie employeur sur les hauts salaires éloigne très fortement la structure de financement de l'assurance-maladie d'un financement fondé sur les risques plutôt que sur les revenus, on pourrait assister à un assèchement du financement de l'assurance-maladie par délocalisation des gros salaires. Cette évolution pourrait conduire à imposer en catastrophe, à un moment pour l'instant indéterminé, un financement influencé majoritairement par les risques. Afin d'éviter cet écueil, il faudrait réfléchir à la ré-introduction d'un plafonnement des cotisations maladie employeur sur les salaires trois ou cinq fois supérieurs au SMIC ;

- le financement de la dépense publique par la TVA a pu apparaître au cours des deux dernières décennies comme régressif car il frapperait plus que proportionnellement les revenus faibles et moyens, à forte composante de consommation, que les gros revenus à forte composante d'épargne. Ce préjugé dramatique est doublement faux. D'une part, l'épargne est le fruit d'un revenu qui a été fiscalisé ou d'un capital qui est la somme de revenus ayant été fiscalisés. De plus, l'épargne sera frappée par la TVA lorsqu'elle sera consommée. Enfin, l'épargne finance l'accumulation de capital qui permet l'essor de l'emploi. D'autre part, la TVA est acquittée par tous les biens et services consommés sur le territoire, y compris ceux produits hors du territoire. Financer notamment une partie de la protection sociale par la TVA, plutôt que par des cotisations sur le travail résident, permet de transférer une partie du financement de la protection sociale sur le travail et le capital non-résidents. La TVA, dans un monde de concurrence fiscale et sociale, est ainsi devenue le seul rempart envisageable permettant de protéger le travail résident, indépendamment des politiques actives (investissement productif, formation et R&D) qui en assurent le fondement compétitif. Tous les pays du nord de l'Europe, qui ont des systèmes économiques compétitifs et des systèmes sociaux très développés, font un large usage de la TVA. Il est temps, en France, de redécouvrir les avantages économiques et sociaux de la TVA qui complètent ses avantages techniques. La TVA, inventée en France, est plus que jamais un impôt d'avenir, juste, intelligent et social.

Si nous laissons les cotisations sociales et plus encore la TVA, hors du champ immédiat de réforme, la direction d'évolution de ces deux impôts, pour favoriser l'emploi, la création de richesse et la justice sociale, est néanmoins plus que claire : il faut continuer de réduire les charges salariales et il faut augmenter la TVA. La réforme de la TVA exigera d'éliminer des clau-

ses d'exception qui n'ont plus de justification : pourquoi imposer différemment la restauration assise et la restauration « ambulatoire » ? Une recherche d'optimisation de la structure de la TVA, avec trois taux simples (par exemple, 10 % pour un panier étroit de consommation d'urgence, 15 % pour la consommation de biens à forte composante de travail dans la valeur ajoutée, et 20 %, voire plus, pour tous les autres biens), doit être entreprise le plus rapidement possible si l'on veut réellement protéger l'emploi en France.

La réforme des impôts qui gênent le plus le développement d'une économie de la connaissance et de l'innovation et qui handicapent la France dans la concurrence fiscale européenne, n'épuise pas le sujet de l'optimisation de la structure fiscale et du lien fiscalité/dépense. La mise en place d'impôts « intelligents » est de nature à réduire la dépense publique : c'est particulièrement vrai des éco-taxes appliquées à la lutte contre les pollutions.

Dominique Bureau montre, dans son complément, qu'une politique environnementale fondée sur le signal-prix modifié par la fiscalité, plutôt que sur la réglementation, permet de minimiser les coûts de protection à objectif environnemental donné, « avec un facteur de gain qui s'établit usuellement dans des proportions allant de 2 à 10. » *A contrario*, il suggère que lorsque l'optimisation des impôts n'a pas eu lieu, ceci conduit à développer des interventions publiques directes pour corriger ces distorsions. Leur efficacité est souvent sujette à caution car, l'instrument choisi n'étant pas le plus approprié, se met en place un cercle vicieux : besoin de dépense à financer excessif ; accroissement des distorsions fiscales associées à ce besoin de financement.

Si l'optimisation de la structure fiscale et le recours aux impôts intelligents doivent permettre de réduire indirectement la dépense publique, il n'en reste pas moins vrai qu'il faudra que notre pays s'attache :

- à améliorer ses procédures budgétaires, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF ;
- à moderniser les pratiques managériales dans l'ensemble des administrations publiques (État, collectivités locales et Sécurité sociale), en mettant en place des agences publiques (dotées d'objectifs précis, de responsables désignés disposant d'un vrai pouvoir de gestion, de moyens mesurés et de procédures d'évaluation), et en instituant notamment un intéressement des personnels aux bénéfices de la réforme ;
- à spécialiser les différents niveaux d'intervention publique pour éviter les recouvrements de missions.

La réforme du Système fiscal français n'est qu'un élément de la transformation du contrat social français capable de remettre notre pays sur le chemin de la croissance. Mais c'est un élément clé de cette nécessaire transformation.

Compte tenu des considérations précédentes, nous allons centrer notre attention sur la réforme des prélèvements hors cotisations sociales et impôts

sur les biens et services, au sens du tableau 14. Il s'agit des impôts qui frappent notamment les facteurs mobiles (impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine) et des impôts qui posent problème en termes de compétitivité fiscale, compte tenu de leur assiette fiscale (taxe professionnelle et taxe sur les salaires).

2.1.2. Simulations « macro-comptables »

Le cadre est posé : réformer le SFF, à recettes constantes la première année, afin de le rendre efficace, équitable et simple à administrer, pour mieux dynamiser la création de richesses en France et résister à la concurrence fiscale européenne. Le champ de la réforme concerne les impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine, ainsi que la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires.

L'objet de cette section est d'évaluer les conditions d'une réforme des principaux impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine, à recettes constantes, sur la base des grandeurs macroéconomiques de 2002.

Les impôts concernés sont les suivants :

- pour les ménages : l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt proportionnel sur les plus-values, la contribution sociale généralisée (CSG), l'ISF et les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) ;
- pour les entreprises, l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Le principe de la simulation est le suivant :

- l'impôt sur le revenu doit rester un impôt progressif avec trois tranches d'imposition, en contrepartie de la suppression de la plupart des niches fiscales actuelle, mais avec le maintien du quotient familial. L'IRPP est calculé après prélèvement de la CSG qui serait totalement déductible du revenu imposable ;
- la question posée est de calculer le taux unique d'imposition de $x\%$ qui, pour les impôts concernés et sur la base des revenus de 2002, donnerait les mêmes recettes que ces impôts en 2002. Ce taux unique est un taux technique d'évaluation du point d'équilibre du SFF actuel. Il sert de simple base technique pour concevoir le système futur. Il est, pour chaque catégorie d'impôt, une moyenne des taux effectifs et ne doit pas être interprété comme étant lui-même un taux effectif ;
- ces remarques étant faites, le taux à calculer conduirait à une chute considérable des taux marginaux et entraînerait une hausse de l'imposition des revenus les plus faibles qui ne paient pas actuellement d'impôt. Pour éviter ce problème, et afin de construire un nouveau SFF équitable, nous imposons une contrainte supplémentaire de simulation : l'abattement sur les revenus pour le calcul de l'IRPP avec le système de quotient familial doit doubler par rapport au niveau actuel d'environ 4 000 euros par part. Selon les simulations, nous retiendrons un abattement de 7 500 ou 10 000 euros par part ;
- l'ISF est aujourd'hui un impôt qui rapporte peu, tout en freinant le développement de l'économie de la connaissance et de l'innovation et celui

des gazelles, ces PME en forte croissance qui créent les richesses et l'emploi. De plus, c'est un impôt inquisiteur au sens de la divulgation d'informations extrêmement personnelles sur la vie intime des contribuables. L'imposition sur le capital reste néanmoins légitime, à condition de porter sur les revenus de ce capital. Le revenu moyen observé des ménages qui sont dans la première tranche de l'ISF est de l'ordre de 50 000 euros par part (il s'agit d'une évaluation car l'ISF est un impôt par foyer fiscal). L'idée est de transformer l'impôt sur la fortune en un *Impôt sur les revenus de la fortune (IRF)* et de créer une tranche spécifique de l'IRPP, au taux de y %, au-delà d'un revenu imposable de 50 000 euros par part, qui rapporte en brut ce que rapporte actuellement l'ISF, soit davantage en net, compte tenu de la très forte baisse du coût d'administration de l'IRF par rapport à l'ISF.

Nous avons indiqué, dès l'introduction, qu'une réforme à recettes constantes, ayant la structure retenue ici pour les raisons évoquées en section 1, et respectant l'équité parmi les ménages conduit à augmenter l'imposition des ménages à revenus moyens et supérieurs. Nous nous sommes imposés qu'aucun décile de revenus ne subisse une perte de revenu supérieure à 5 %. Toutefois, si l'on considère qu'une baisse des taux marginaux d'imposition des revenus des ménages et du taux d'imposition des bénéfices des sociétés doit conduire à une hausse du taux de croissance de l'économie et donc à une augmentation des recettes fiscales, on peut aussi proposer une réforme telle qu'aucun centile de revenus des ménages ne paie davantage d'impôts sur le revenu. Nous nous imposons alors qu'aucun décile de revenus ne bénéficie d'un gain de revenus supérieur à 5 %. Pour imposer cette dernière règle dans toutes les simulations, nous cherchons le taux x' tel que le décile de revenus les plus élevés n'ait jamais un gain de revenus supérieur à 5 %, x' s'appliquant au taux marginal d'imposition, c'est-à-dire au taux de la plus haute tranche.

Au total, l'IRPP serait à trois tranches :

- une tranche d'imposition à 0 % jusqu'à 7 500 ou 10 000 euros par part, insufflant tout à la fois une forte dose de progressivité à l'IRPP et une grande équité au bénéfice des bas revenus ;
- une tranche d'imposition à x %, entre 7 500 ou 10 000 euros et 50 000 euros de revenus par part ;
- une tranche à $x + y + x'$ % au-delà de 50 000 euros par part, y % étant le taux de l'impôt sur les revenus de la fortune et x' le taux d'équité verticale (aucun décile ne doit enregistrer un gain supérieur à 5 %).

Le taux de x % s'appliquant à la CSG, et pour que le nouveau SFF soit équitable, il serait créé un crédit d'impôt plafonné par foyer fiscal de 600 euros pour une personne seule et de 1 200 euros pour un couple ou parent isolé. Par exemple, si une personne seule doit 1 500 euros de CSG, elle n'acquitte que 900 euros. Si elle doit 400 euros, elle ne paie rien.

La Prime pour l'emploi (PPE) serait maintenue, telle qu'elle existait au 1^{er} janvier 2005, afin d'encourager l'activité.

Le quotient familial est non seulement maintenu pour assurer l'équité horizontale en prenant en compte le nombre d'unités de consommation par foyer fiscal, mais il a une place centrale dans le système fiscal.

Le nouveau SFF est alors d'une extrême simplicité :

- deux abattements seulement pour tout le système : un abattement de 600/1 200 euros sur la CSG et un abattement de 7 500 ou 10 000 euros (selon les scénarios) pour la première tranche de l'IRPP. La PPE fonctionne comme un second crédit d'impôt au bénéfice de ceux qui travaillent ;
- un IRPP à trois tranches, dont la tranche d'Impôt sur les revenus de la fortune. L'ISF serait supprimé. La troisième tranche comprend également l'imposition d'équité verticale x' ;
- un taux x % commun pour la deuxième tranche de l'IRPP, l'IS, la CSG, l'impôt sur les plus-values et les droits de mutation à titre gratuit.

Les résultats de la simulation pour 2002 donnent un taux $x = 13$ % pour un abattement de 7 500 euros par part à l'IRPP et un crédit d'impôt de 600/1 200 euros pour la CSG, $y = 5$ % et $x' = 10$ %. Ces taux techniques doivent être considérés comme tels⁽²⁰⁾. Ils ne peuvent être interprétés que dans le contexte des hypothèses utilisées. Ils rendent possibles plusieurs scénarios d'évolution des taux effectifs.

2.1.3. Hiérarchie des taux d'imposition

Le nouveau SFF serait construit sur un taux technique central de 13 %.

Les principaux taux d'imposition varieraient de :

- 0 % (taux sur l'abattement de 7 500 euros par part sur l'IRPP) ;
- 13 % (taux central du système), taux de la CSG, de la première tranche de l'IRPP (entre 7 500 et 50 000 euros par part), et de l'impôt sur les plus-values de long terme ;
- 18 % pour le taux d'IS, le taux de prélèvement libératoire « normal » et le taux d'imposition des plus-values à court terme ;
- 13 % de CSG + 13 % sur 87 % du revenu initial pour le taux normal de l'IRPP, soit 24,31 % pour le taux central de l'IRPP (CSG déductible comprise) sur les classes moyennes. Mais le taux psychologique sur revenu après CSG serait de 13 % ;
- 13 % de CSG + 28 % sur 87 % du revenu initial pour le taux marginal de l'IRPP, soit 37,36 % en incluant l'Impôt sur les revenus de la fortune. Mais le taux marginal psychologique après CSG serait de 28 % au-delà de 50 000 euros de revenus par part, avec suppression de l'ISF remplacé par l'IRF.

(20) Ils sont donnés sous la seule responsabilité des auteurs, qui ont bénéficié, pour les calculer, d'éléments fournis par le Service des politiques publiques de la Direction générale du trésor et de la politique économique.

En contrepartie, suppression de toutes les niches fiscales, abattements et autres dispositions de toutes natures : maintien du quotient familial, pour des raisons constitutionnelles, le Conseil constitutionnel ayant fait de la prise en compte des charges de famille un élément clé de l'équité fiscale ; maintien de la PPE pour encourager l'activité.

Le SFF inclurait un crédit d'impôt de 600/1200 euros sur la CSG (plafond majoré dans les variantes au scénario de base), un abattement de 7 500 euros par part sur l'IRPP et le versement de la PPE afin d'assurer l'équité fiscale.

L'IRPP à trois tranches reste fortement progressif sur le revenu déclaré, après CSG déductible :

- 0 % jusqu'à 7 500 euros de revenus par part ;
- 13 % de 7 500 euros à 50 000 euros de revenus par part ;
- 28 % au-delà de 50 000 euros de revenus par part, donnant un taux marginal de 37,36 %, qui est quasiment le triple du taux technique central.

2.2. Quelle réforme fiscale ?

Le calcul des taux techniques x , y et x' ne préjuge pas de la réforme fiscale à mettre en œuvre qui doit prendre en compte de nombreux autres éléments d'environnement.

2.2.1. Impact sur les ménages

Avec les coefficients calculés, le taux marginal de l'IRPP, CSG déductible comprise, passerait à 37,4 % (13 % de CSG déductible et une imposition de 28 % sur 87 % du revenu donnent un taux global de 37,36 %). Les déciles de revenus 3 à 9 (les déciles croissants correspondent à des revenus croissants par unité de consommation) perdent en moyenne de 3 à 4,5 % de revenu disponible. Les déciles 1 et 10 gagnent respectivement 0,4 et 0,9 % de revenu disponible. Au total, les ménages perdent presque 1,1 % de PIB en revenus après impôts et les entreprises ont un gain de 1 % du PIB en baisse d'imposition (ce qui donne une légère hausse des PO de moins de 0,1 % du PIB). Aucun décile de revenus des ménages ne perd plus de 5 % de revenus en moyenne et aucun ne gagne plus de 1 % de revenus. La France est alors dotée d'un système fiscal qui est favorable à la création de richesses et d'emplois tout en respectant toutes les contraintes d'efficacité et d'équité qui ont été imposées au départ de la simulation.

Notons une fois pour toutes que les ménages sont classés par décile de revenus par unité de consommation, c'est-à-dire par décile de niveau de vie. Mais jusqu'à la fin de cette section et dans l'annexe 6, on ne répétera pas qu'il s'agit de déciles de revenus « par unité de consommation ».

15. Paramètres des deux scénarios retenus et variantes

	Paramètres de la CSG	Paramètres de l'IRPP
<i>Paramètres des deux scénarios retenus</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Scénario A 	13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG <i>plafonné</i> à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé ^(*)	0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part
<ul style="list-style-type: none"> • Scénario B 	12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG <i>plafonné</i> à 900 euros pour une personne seule, 1 800 euros pour un couple ou parent isolé	0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part
<i>Variantes autour du scénario A</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Variante 1 	13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé ; <i>le plafond est majoré de 100 euros par demi-part supplémentaire</i>	0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part
<ul style="list-style-type: none"> • Variante 2 	13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé ; <i>le plafond est majoré de 200 euros par demi-part supplémentaire</i>	0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part
<i>Variantes autour du scénario B</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Variante 1 	12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 800 euros pour une personne seule, 1 600 euros pour un couple ou parent isolé ; <i>le plafond est majoré de 100 euros par demi-part supplémentaire</i>	0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part
<ul style="list-style-type: none"> • Variante 2 	12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG plafonné à 800 euros pour une personne seule, 1 600 euros pour un couple ou parent isolé ; <i>le plafond est majoré de 200 euros par demi-part supplémentaire</i>	0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part

Note : (*) Pour une personne seule (respectivement un couple ou un parent isolé), si le montant de CSG payé sur un an est inférieur à 600 euros (resp. 1 200 euros), alors le crédit de CSG est égal au montant de CSG payé ; s'il est supérieur, le crédit de CSG est de 600 euros (resp. 1 200 euros).

Pour limiter les pertes de revenus des ménages, sans remettre en cause l'équilibre de la réforme (PO constants), nous avons simulé⁽²¹⁾ deux variantes concernant uniquement le crédit de CSG plafonné de 600/1 200 euros (voir première partie du tableau 15). Le scénario central s'appelle désormais scénario A (les simulations sont faites sur la base des comptes nationaux pour 2003). Dans le scénario A1, le plafond du crédit de CSG est majoré de 100 euros par demi-part supplémentaire. Dans le scénario A2, le plafond du crédit de CSG est majoré de 200 euros par demi-part. Le coût du passage de A à A1 est de 2,3 milliards d'euros et le coût de passage de A à A2 est de 4,6 milliards d'euros. Alors que le scénario A conduisait à augmenter les PO de 0,1 % (mesures en faveur des entreprises prises en compte), le scénario A2 conduit à réduire le total des PO de 0,2 % du PIB.

En se focalisant sur le scénario A2, il apparaît que les déciles de revenus 3 à 9 voient leurs pertes instantanées de revenus après impôts réduites à une fourchette de 2 à 4 %. Les déciles 1 et 10 gagnent respectivement 1,4 et 1,2 % de revenu disponible. Sur l'ensemble des dix déciles, la perte moyenne instantanée de revenus est de 2,0 %, mais 79 % des ménages ont une perte égale à 3,8 % de revenu disponible en moyenne tandis que 21 % des ménages ont un gain de 2,5 % de revenu disponible en moyenne (voir l'annexe 6 pour plus de détails).

Dans ce scénario A2, les pertes des personnes seules sont supérieures à celles des familles. Quasiment tous les couples ou parents isolés avec enfants des trois premiers déciles (en partant du bas de l'échelle des revenus) sont gagnants à la réforme. Pour une perte moyenne instantanée de l'ensemble des ménages de 2 %, la perte des ménages de moins de 60 ans est de 1,8 % et celle des ménages de plus de 60 ans reste limitée à 2,6 %. Les auteurs de ce rapport ne voulaient pas que les ménages, essentiellement retraités, de plus de 60 ans fassent les frais de la réforme.

Pour ce qui est de l'économie politique de la réforme, il était clair dès le début de notre travail qu'une réduction massive du taux d'IS, avec maintien du niveau initial de PO, ne pouvait que conduire à une baisse du revenu disponible moyen des ménages. Un abaissement conjoint des taux marginaux pouvait alors conduire à un second transfert des « pauvres » vers les « riches ». C'est exactement ce que la réforme proposée évite en préservant les revenus moyens du premier décile de revenus (celui des revenus les plus faibles), et même en augmentant le revenu disponible moyen des familles des trois déciles de revenus les plus faibles.

De plus, une baisse instantanée de revenu disponible, après réforme, ne signifie pas une baisse générale et permanente de revenus. Les entreprises, qui verraient leur taux d'IS baisser, pourraient compenser une part importante de la baisse instantanée de revenu disponible par une politique salariale plus généreuse. Toutefois, les auteurs de l'étude, conscients des réalités politiques, proposeront plus loin une variante de la réforme de base qui préserve le revenu moyen après impôt, non pas de chaque décile de revenus, mais de *chaque centile de revenus*.

(21) Ces simulations ont été conduites avec le modèle INES de l'INSEE (voir annexe 6).

Au total, nous sommes dans un cas type d'élargissement des bases d'imposition compensant la baisse des taux et donnant des taux moyens par décile peu modifiés (au moins dans le scénario A2), compte tenu des abattements et crédit d'impôt mis en place. Mais en termes de taux nominaux affichés, la réforme proposée ferait de la France un des pays fiscalement les plus attractifs de l'Union européenne pour les facteurs de production les plus mobiles. La transformation de l'ISF en IRF entraînerait un bouleversement des comportements des créateurs de richesse au service du développement d'une économie de la connaissance et de l'innovation.

Insistons sur le phénomène d'interaction entre les taux d'imposition, les assiettes et les niches fiscales. Il faut bien comprendre que, lorsque les bases d'imposition sont étroites et les taux d'imposition élevés, le système fiscal devient si injuste et si inefficace qu'il provoque naturellement la multiplication des niches fiscales afin de rétablir une certaine logique économique, qui plus est socialement acceptable. Mais un système à taux élevés et niches nombreuses est nécessairement opaque et lourd à gérer. Avec une attente forte des acteurs économiques pour des taux nominaux faibles et une structure d'imposition facile à comprendre et à gérer, on doit passer d'un coup du trinôme « bases étroites/taux élevés/niches nombreuses » à un trinôme « bases larges/taux faibles/ niches en tout petit nombre répondant exclusivement à des objectifs d'équité ou d'efficacité globales ». Toutes les niches catégorielles ou sectorielles doivent disparaître.

La nouvelle CSG au taux de 13 % devient *l'impôt de base du nouveau SFF* (en gardant son nom, elle voit son périmètre élargi et devient un *impôt* général sur la totalité des revenus, une sorte de contribution *sociétale* généralisée). Comment s'applique le taux de CSG déductible de 13 % avec crédit d'impôt de 600/1200 euros ? Un exemple est donné pour une bonne compréhension. Soit un couple ayant un revenu, avant CSG, de 30 000 euros, composé de 20 000 euros ayant subi le prélèvement CSG à la source de 13 % et 10 000 euros n'ayant pas subi ce prélèvement (par exemple revenus sous forme de loyers). Il doit 3 900 euros de CSG et son revenu imposable à l'IRPP après CSG déductible est de 26 100 euros, diminué de l'abattement résultant du quotient familial. Le contribuable remplit dans le même document, une déclaration CSG et une déclaration IRPP. En ce qui concerne la déclaration CSG, il déclare devoir 3 900 euros de CSG, moins l'abattement de 1 200 euros, et avoir subi un prélèvement à la source de 2 600 euros. Le foyer fiscal doit verser au Trésor : $3\,900 - 1\,200 - 2\,600 = 100$ euros, au titre de la CSG.

Le complément de Monfront, Paul et Pfister sur la fiscalité de l'épargne montre que le taux moyen effectif de fiscalité sur la totalité des revenus de l'épargne est proche de 12 %, en France, selon la réglementation fiscale en vigueur au début de 2005, mais avec des écarts considérables d'un produit d'épargne à l'autre. Idéalement, on pourrait imaginer de soumettre tous les revenus de l'épargne à la seule CSG nouvelle (taux de 13 %), ce prélèvement, au premier euro sur tous les produits, étant totalement libératoire.

Cette fiscalité minimale ne va d'ailleurs pas de soi, puisque les mêmes auteurs montrent que, pour conserver la neutralité de l'impôt sur une base inter-temporelle, il est préférable de ne pas taxer – du tout – les revenus de l'épargne.

Mais comme il est peu probable que le législateur s'interdise complètement de taxer les revenus de l'épargne, ni même d'instaurer une hiérarchie de privilèges bénéficiant aux produits d'épargne, on pourrait disposer que tous les produits sont soumis au prélèvement de 13 %, ce prélèvement étant libératoire pour quelques produits, comme le livret A. Toutefois, on peut imaginer que le Livret d'épargne populaire reste défiscalisé. Pour les revenus des autres placements, déduction faite du prélèvement de 13 %, les contribuables pourraient alors choisir entre l'intégration à l'IRPP ou un prélèvement libératoire de 6 % (soit un taux de 13 % de CSG déductible + un taux de 6 % sur 87 % du revenu initial).

Le taux de 13 % déductible + 6 % s'appliquerait à tous les produits (hors les quelques instruments soumis au seul prélèvement de 13 %), dès le premier euro de revenu, sans aucune considération de nature ou de destination. La CSG de 13 % serait ainsi prélevée à la source.

En ce qui concerne les plus-values, les plus-values mobilières et immobilières de moins de deux ans seraient taxées au taux de 13 % déductible + 6 % et celles à plus de deux ans à 13 %. Mais on pourrait retenir un taux commun de 13 % si la concurrence fiscale s'aggrave.

En ce qui concerne les DMTG (donations et successions), le calcul de la part nette taxable se ferait selon les règles actuelles et le nouveau barème serait commun. Pour les transmissions en ligne directe, les taux seraient, pour une part nette taxable : inférieure à 10 000 euros au taux de 6 %, comprise entre 10 000 et 50 000 euros au taux de 13 %, comprise entre 50 000 euros et 1 million d'euros au taux de 18 %, et 24 % au-delà de 1 million d'euros. Le taux maximum pour les parents au-delà du 4^e degré et les non-parents serait de 48 %.

2.2.2. Impact sur les entreprises et suggestions de réformes de la taxe professionnelle et de la taxe sur les salaires

L'évaluation technique du taux x d'équilibre permettrait d'envisager l'évolution suivante du triptyque IS/taxe professionnelle/taxe sur les salaires :

- l'enveloppe de baisse de la fiscalité des entreprises de 1 % du PIB a été évaluée avec un taux d'IS de 18 % (tous taux d'IS unifiés à ce niveau) tandis que la taxe professionnelle pourrait être remplacée par une taxe nationale sur la valeur ajoutée du secteur marchand non agricole de 1,75 à 2 % jusqu'à 1 million d'euros de valeur ajoutée et 2,50 à 3 % au-delà. Le produit de la taxe professionnelle pourrait ensuite être réparti en tenant compte des équipements installés et du nombre d'employés de l'entreprise dans chaque collectivité locale, avec neutralité budgétaire pour les collectivités locales lors de la mise en place du système. Cette répartition se ferait en aval de la perception de la taxe, les entreprises n'ayant qu'un seul chèque à faire pour

l'ensemble de leurs activités sur le territoire national, ce qui constituerait une énorme simplification par rapport à la situation de départ. Mais pour simplifier davantage, la taxe professionnelle pourrait être à taux unique par tranche, soit 2 % jusqu'à 1 million d'euros de valeur ajoutée et 2,75 % au-delà ;

- la taxe sur les salaires est due par tout employeur non assujéti à la TVA sur 90 % au moins de son chiffre d'affaires (y compris les recettes hors champ d'application de la TVA). L'assiette de la taxe est identique à celle des cotisations de sécurité sociale, au prorata des opérations n'ayant pas ouvert droit à déduction de la TVA sur le total des mêmes opérations et des opérations ayant ouvert droit à déduction de la TVA. Le taux normal de la taxe était, en 2004, de 4,25 % sur la rémunération brute annuelle jusqu'à 6 800 euros, 8,5 % entre 6 800 et 13 600 euros et 13,6 % au-delà. Cette taxe frappe particulièrement les institutions financières et les institutions de recherche et d'enseignement. Elle pourrait être fixée à l'avenir à 4,25 % jusqu'à 8 000 euros, 8,5 % entre 8 000 et 40 000 euros, et rien au-delà.

La mise en œuvre de ces trois mesures (taux d'IS unifié à 18 %, taxe professionnelle à 2/2,75 % de la valeur ajoutée et taxe sur les salaires plafonnée) entraînerait une baisse des recettes fiscales au titre de ces trois impôts la première année de l'ordre d'un point de PIB. Mais on peut penser que ce nouveau régime fiscal pour les sociétés conduirait à une augmentation sensible des bénéfices déclarés par les sociétés. Le coût net pour l'État, au titre de ces trois impôts, serait probablement faible ou nul au bout d'un temps limité. Mais si l'on suppose que ce nouveau régime fiscal devrait conduire à plus d'activité et plus d'emploi, l'effet net, en termes de recettes fiscales, serait rapidement positif pour le Trésor public. Il est vrai que l'on ne dispose pas, sur ce thème, d'évaluations empiriques très étayées pour le cas français et que les études existantes sur des exemples étrangers font apparaître une dispersion importante des résultats. Néanmoins, les travaux les plus récents – et notamment les simulations dynamiques réalisées dans le cadre d'un modèle de croissance, dont les résultats sont discutés par (Mankiw et Weinzierl, 2004) – suggèrent qu'une baisse du taux d'imposition des bénéfices des sociétés pourrait fort bien s'autofinancer partiellement dans des délais raisonnables : selon les calculs de ces auteurs, sur l'économie américaine, 50 % de la perte initiale de recettes fiscales sont récupérés. Ce résultat, qui motive en partie nos propositions de réforme, permet également de justifier le scénario dans lequel l'allègement de la fiscalité sur les ménages et les entreprises conduit, initialement, à une perte de recettes fiscales (*cf. infra*) : l'hypothèse, apparemment raisonnable, est que le surcroît de croissance économique – qui devrait être plus grand en économie ouverte qu'en économie fermée – compensera, au moins partiellement, le manque à gagner fiscal initial.

Pour ce qui est de la pertinence d'un taux d'IS fixé à 18 %, on peut noter que l'Irlande et l'Estonie ont des taux d'IS moyens de 12 à 13 %. On peut penser que ces taux vont devenir la norme pour les petits pays dans l'Union européenne à bref délai. En maintenant un écart de cinq à six points de pourcentage par rapport à ce taux cible, la France prend un risque limité. Le complément B de Gilbert, Lahrière-Révil, Madiès et Mayer montre que les grands pays offrant des marchés importants et des effets d'agglomération

significatifs, peuvent maintenir des taux d'imposition supérieurs à des petits pays périphériques. Mais les phénomènes de délocalisation des bases d'imposition, indépendamment de la localisation des activités, ne permettent pas de maintenir des écarts très importants. Il semble toutefois que si le taux d'IS des petits pays converge vers 12/13 % et le taux d'IS des grands pays vers 18-19 %, les incitations à délocaliser les bases d'imposition des grands pays vers les petits devraient être limitées.

Au-delà des considérations liées à la *Nouvelle économie géographique* (voir complément B), les travaux présentés par le complément A montrent que l'impact d'un changement du taux nominal d'IS dans un pays peut être considérable sur les flux d'investissements directs en provenance de l'étranger. Le taux d'IS de 18 % proposé est donc le fruit de la prise en compte simultanée des nécessités liées à l'aggravation prévisible de la concurrence fiscale au sein du Marché unique, à l'abaissement constaté et prévisible des coûts de transport au sein du Marché unique qui contrebalance et contrebalancera de plus en plus les effets d'agglomération, et à l'impact très important des modifications du taux nominal d'IS sur les flux d'investissement direct.

À propos de la taxe professionnelle, notons qu'elle produit des recettes brutes de 21,5 milliards d'euros (soit 1,93 % de la valeur ajoutée du secteur marchand non agricole) et des recettes nettes, en prenant en compte la déductibilité de la taxe professionnelle de l'assiette de l'IS, de 15,6 milliards d'euros. Le basculement de la TP vers un prélèvement sur la valeur ajoutée devrait, selon les simulations disponibles, augmenter le PIB de 0,4 %, le stock de capital de 1,5 % et l'emploi de 0,1 %. Retenons de ces évaluations que le basculement d'un impôt extrêmement complexe à calculer et s'assimilant à une taxe sur les investissements, vers un impôt facile à calculer et assis sur la valeur ajoutée, serait d'autant plus facilement accepté que le taux de l'IS baisserait significativement et que la nouvelle taxe sur les salaires cesserait d'encourager les délocalisations de travailleurs très qualifiés⁽²²⁾.

(22) À propos du nouveau régime fiscal proposé pour la TP, notons qu'il s'agit de mettre en place, dans le premier cas de figure, des tunnels nationaux de taux d'imposition (taux de 1,75 à 2 % jusqu'à 1 million d'euros de valeur ajoutée et 2,50 à 3 % au-delà). Les taux minima de 1,75 et 2,5 % couvrent largement les 21,5 milliards d'euros acquittés par les entreprises en 2003. L'État continuerait d'acquitter les 11 milliards d'euros de TP qu'il a pris à sa charge au cours du temps. Les collectivités locales pourraient donc augmenter les taux de TP au-delà des taux minima, mais à l'intérieur des tunnels nationaux, en prenant le risque d'une concurrence entre collectivités, et surtout en devant montrer quels sont les services rendus pour l'écart prélevé, dans un système devenu beaucoup plus transparent.

Le dispositif proposé de TP est proche de celui recommandé par la Commission Fouquet. Cette commission a proposé la création d'un impôt assis sur la valeur ajoutée des entreprises (à 80 %) et sur la valeur locative foncière (à 20 %), avec un taux local encadré au niveau national. Le réformateur pourra retenir l'un ou l'autre système, à rendement équivalent, compte tenu de la réforme d'ensemble proposée ici.

Nous ne spécifierons pas davantage la réforme de la TP, bien que le sujet soit passionnant (voir complément B). On peut notamment s'interroger sur la possibilité de ne permettre qu'à certains acteurs locaux (par exemple le seul niveau communal et ses dérivés) de bénéficier de la possibilité d'augmenter les taux au sein des tunnels nationaux. On peut également imaginer que même si le niveau communal pouvait seul bénéficier de la possibilité d'augmenter les taux, les taux choisis soient déterminés au niveau départemental ou régional pour éviter une trop grande dispersion des taux (ce qui donnerait un taux départemental ou régional perçu par les communes, avec ou sans redistribution départementale ou régionale, la redistribution pouvant être partielle lorsqu'elle est mise en place).

Concernant les effets de la réforme proposée des impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine, plus le couple TP-TS (taxe professionnelle et taxe sur les salaires), sur l'économie de la connaissance et de l'innovation, le texte de Paul Champsaur (annexe 7) montre qu'il ne faut pas rechercher une adaptation de la fiscalité générale à un secteur spécifique, en l'occurrence les NTIC, pour en accélérer le développement. En revanche, toute restructuration générale des impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine conduisant à améliorer l'efficacité de l'économie aura un effet d'autant plus sensible sur, par exemple, les NTIC que ce secteur connaît un développement rapide.

2.2.3. Scénarios alternatifs

Le scénario central qui vient d'être exposé conduit à un nouveau SFF donnant les mêmes recettes que le système fiscal actuel, avec un transfert sous-jacent de un point de PIB de charge fiscale des entreprises vers les ménages, ce transfert étant essentiellement supporté (notamment dans le scénario A2) par les déciles de revenus des ménages 4 à 9 (les déciles croissants correspondant à des revenus croissants)⁽²³⁾. On peut penser que si l'économie revient sur un sentier de croissance nettement plus soutenue, la perte moyenne des ménages perdants sera rapidement compensée. De plus, il est probable que les entreprises seront conduites à accorder des augmentations salariales plus généreuses. Enfin, le rythme des délocalisations d'emplois chuterait fortement.

Néanmoins, on imagine bien que les adversaires d'une telle réforme joueraient sur les pertes immédiates de certains ménages pour bloquer la réforme, empêchant le pays de bénéficier d'un repositionnement compétitif positif de grande ampleur.

Nous avons donc simulé le nouveau SFF, avec la même architecture que celle qui vient d'être exposée, mais en imposant deux changements : le taux central x est réduit de 13 à 12 %, l'abattement par part à l'IRPP est porté de 7 500 à 10 000 euros, et le crédit d'impôt CSG passe à 900/1 800 euros, tous autres paramètres inchangés. En particulier, les valeurs de y et x' sont maintenus (voir tableau 15).

Dans le scénario avec taux central à 12 % (abattement de 10 000 euros à l'IRPP et crédit CSG de 900/1800 euros), la charge fiscale de l'ensemble des ménages baisse de 1 % du PIB (au lieu d'une hausse de 1,1 % du PIB dans le scénario à 13 %, abattement à 7 500 euros à l'IRPP et crédit CSG de 600/1 200 euros). Avec une baisse de la charge fiscale des entreprises inchangée à 1 % du PIB, le coût total initial de la réforme est donc de 2 % du PIB.

Dans le scénario avec un taux central de 12 %, non seulement tous les déciles de revenus des ménages paient moins d'impôts que dans le système actuel, mais le gain le plus élevé du décile gagnant le plus est inférieur à 5 %,

(23) Tous déciles confondus, 79 % des ménages voient leur charge fiscale augmenter de 3,8 % en moyenne et 21 % des ménages voient leurs revenus augmenter de 2,5 % en moyenne.

ce qui reste dans les contraintes initiales imposées à la recherche d'un SFF optimal. Et surtout, point clé en termes politiques, aucun centile (des centiles de la distribution) ne perd, en moyenne. Enfin, pour un gain moyen de revenus après impôts sur la totalité des foyers fiscaux de 1,8 %, le gain des ménages de moins de 60 ans est de 2 % tandis que le gain moyen des ménages de plus de 60 ans est de 1,5 %, ce qui reste proche. Les auteurs de ce rapport ne voulaient pas que les plus de 60 ans fassent les frais de la réforme. Notons, par ailleurs, que le taux marginal de l'IRPP passerait à 36 % (35,76 % exactement).

Par rapport à ce scénario alternatif, qui prend le nom de scénario B, nous avons simulé deux variantes du crédit de CSG plafonné qui passe de 900/1800 euros à 800/1600 euros (800 euros pour une personne seule et 1600 euros pour un couple ou parent isolé). Dans le scénario B1, le plafond de 800/1600 euros est majoré de 100 euros par demi-part. Dans le scénario B2, le plafond de 800/1600 euros est majoré de 200 euros par demi-part. Le scénario B1 augmente la charge fiscale des ménages de 2 milliards d'euros tandis que le scénario B2 donne la même charge fiscale que le scénario B.

Focalisons notre attention sur le scénario B2. Le gain moyen de revenus des ménages est de 1,8 % (contre une perte moyenne de 2 % dans le scénario A2). Si le gain moyen est de 1,8 %, environ 29 % des ménages perdent à la réforme en moyenne 2 % de revenus, tandis que 71 % des ménages y gagnent 2,6 % de revenu disponible en moyenne. Toutes les familles des sept premiers déciles (en partant du bas) sont gagnantes (en moyenne), les pertes dans les déciles supérieurs étant faibles. Le gain des ménages de moins de 60 ans est de 2,1 % et celui des ménages de plus de 60 ans est de 1,3 %.

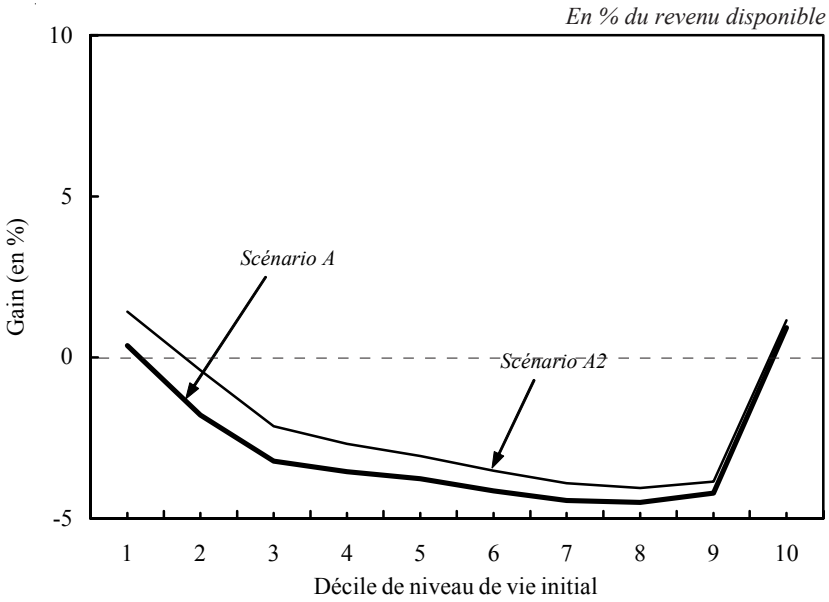
Les gains de chaque décile de revenus à la réforme sont présentés dans les graphiques a et b. Le graphique a montre la modification des charges fiscales pour les scénarios A et A2 par rapport à la situation actuelle. Le graphique b montre cette même modification pour B et B2. Il apparaît bien, comme souhaité par les auteurs, qu'aucun décile ne perd plus de 5 % avec A-A2 et qu'aucun ne gagne plus de 5 % avec B-B2.

Les deux réformes proposées (taux centraux de 12 et 13 %) sont donc efficaces et équitables entre riches et pauvres et entre retraités et actifs. La première respecte les contraintes budgétaires, la seconde respecte les contraintes politiques.

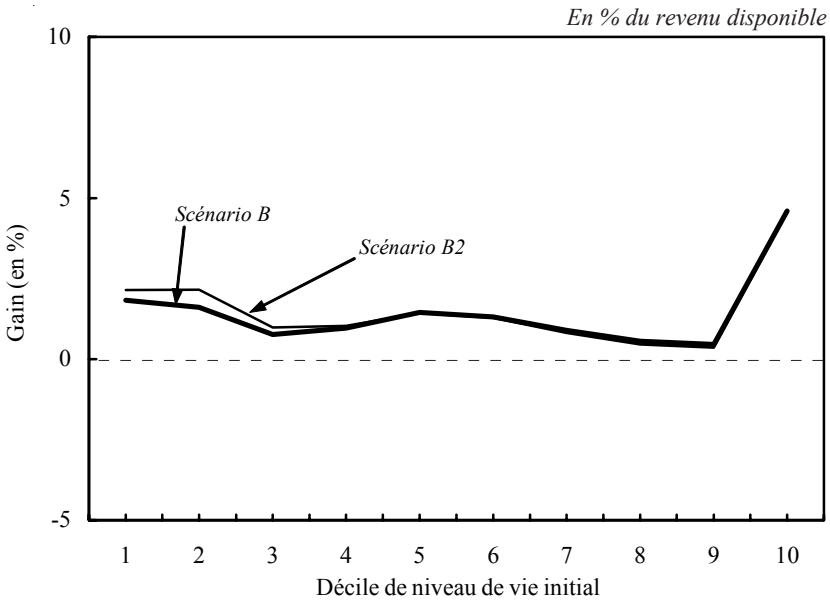
Pour compléter les évaluations précédentes, le tableau 16 présente une analyse de la distribution des impôts effectivement payés par chaque décile de revenus, pour l'IRPP seul, puis pour la somme de l'IRPP et de la nouvelle CSG, nette du crédit de CSG. Les comparaisons sont présentées entre le système actuel et les scénarios A2 et B2. Dans la mesure où la nouvelle CSG est un impôt général payé par tous les ménages, comparons la part des prélèvements payés par chaque décile pour la somme IRPP + CSG dans chaque scénario. Il apparaît que les scénarios A2 et B2 sont plus favorables que le système actuel pour les deux déciles de revenus les plus faibles, et que le scénario B2 est quasiment identique au système actuel pour les six premiers déciles de revenus les plus faibles.

Gain à la réforme en fonction du niveau de vie initial

a. Scénario A et variante



b. Scénario B et variante



Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

**16. Masses d'impôts et part des prélèvements (IRPP et CSG)
payées par les ménages de chaque décile de niveau de vie initial,
dans différents scénarios**

Décile de niveau de vie initial	Masses d'IRPP			Masses d'IRPP + CSG (nettes du crédit de CSG)		
	Système actuel	Scénario A2	Scénario B2	Système actuel	Scénario A2	Scénario B2
Masses d'impôts (en milliards d'euros)						
1	0,0	0,0	0,0	1,0	0,5	0,2
2	0,0	0,1	0,0	2,0	2,2	1,1
3	0,1	0,3	0,1	2,7	3,7	2,2
4	0,3	0,8	0,2	4,1	5,6	3,6
5	0,9	1,5	0,4	5,9	7,8	5,1
6	1,7	2,5	1,0	7,9	10,4	7,0
7	2,9	3,6	1,9	10,2	13,2	9,6
8	4,7	5,1	3,3	13,5	17,1	13,1
9	8,0	7,5	5,5	19,2	23,3	18,8
10	32,8	21,0	18,6	55,1	53,0	47,0
Part des prélèvements (IRPP et CSG) (en %)						
1	0,0	0,1	0,1	0,8	0,4	0,2
2	0,1	0,3	0,2	1,7	1,6	1,0
3	0,2	0,7	0,3	2,2	2,7	2,1
4	0,6	1,8	0,7	3,4	4,1	3,3
5	1,7	3,6	1,4	4,9	5,7	4,7
6	3,4	5,8	3,2	6,5	7,6	6,5
7	5,6	8,5	6,2	8,4	9,7	8,9
8	9,1	12,0	10,5	11,1	12,5	12,2
9	15,6	17,8	17,8	15,8	17,0	17,5
10	63,8	49,4	59,6	45,3	38,7	43,6

Note : Dans le système actuel les masses de CSG correspondent à la somme des masses de CSG, de CRDS et de prélèvement social. Il s'agit des masses extrapolées.

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

La part d'IRPP + CSG payée par le décile de revenus les plus élevés est légèrement plus faible dans le scénario B2 que dans le système actuel, la différence étant à la charge des déciles 8 et 9 de revenus les plus élevés. Mais pour A2, la baisse de part relative d'impôts payés par le dixième décile est plus importante, la différence étant prise en charge, pour l'essentiel, par les déciles 6 à 9.

Au total, il apparaît que les redistributions de charge fiscale se font, pour l'essentiel, à l'intérieur des 5 déciles supérieurs, les 5 déciles de revenus inférieurs étant proches de la neutralité par rapport à la situation de départ, avec un léger gain en B2 et une légère perte en A2.

Ces deux scénarios (A et B et leurs variantes A2 et B2) définissent ainsi le champ de la réforme qui est techniquement possible, les décideurs politi-

ques pouvant jouer à l'intérieur de la fourchette de taux centraux, et en ajustant l'abattement par part à l'IRPP et le crédit d'impôt CSG.

Par exemple, en fixant le taux central à 12,5 %, le taux d'IS à 25 %, l'abattement IRPP à 10 000 euros par part et le crédit d'impôt CSG à 700/1 400 euros par foyer, le coût fiscal est quasi nul et le coût politique négligeable. Mais l'impact d'un taux d'IS à 25 % sur la croissance n'est évidemment pas le même qu'à 18 %.

2.3. Quelle architecture pour un système fiscal juste et efficace ?

Les simulations « macro-comptables » précédentes rendent concevables des évolutions très fortes de la structure de la fiscalité en France, qui conduiraient à un SFF plus efficace et probablement plus juste, en ce qu'il ferait disparaître les niches fiscales bénéficiant notamment aux hauts revenus. Une part significative des contribuables à très hauts revenus paierait beaucoup plus d'impôts dans le nouveau SFF que dans l'actuel système fiscal.

On peut toutefois se poser deux types de questions : faut-il privilégier un périmètre de réforme large ou étroit ? Faut-il procéder à une réforme instantanée ou à une série de réformes graduelles ?

2.3.1. Périmètre de la réforme

Le périmètre de réforme proposé dans cette étude est à la fois large, puisqu'il concerne neuf impôts (six pour les ménages : CSG, IRPP, ISF, prélèvement libératoire, plus-value et DMTG ; et trois pour les entreprises : IS, TP et taxe sur les salaires), et limité puisqu'il concerne 30 % des prélèvements obligatoires (l'ISF ne représente, par exemple, qu'une fraction des impôts sur le patrimoine).

On considère souvent que pour réformer un régime fiscal, il faut éviter de modifier plusieurs impôts à la fois, afin de ne pas faire naître une coalition d'intérêts catégoriels capables de faire échouer un projet général.

Il apparaît toutefois, dans l'architecture de réforme proposée ici, qu'un équilibre des efforts s'instaure en réformant simultanément plusieurs impôts.

En ce qui concerne les ménages, la mise en place d'un abattement élevé sur les revenus (7 500 ou 10 000 euros par part) et d'un crédit d'impôt considérable sur la CSG (600/1 200 euros) ne se justifie que par l'élargissement massif des bases d'imposition. Mais à l'inverse, l'élargissement massif des bases n'est acceptable que grâce à la mise en place d'un système d'abattements généreux. Le maintien du quotient familial préserve l'équité horizontale par unité de consommation.

En ce qui concerne les entreprises, la mise en place d'une taxe professionnelle (avec éventuellement des tunnels nationaux substantiels) en pourcentage de la valeur ajoutée marchande non agricole (au-delà d'un million

d'euros de valeur ajoutée), qui est de nature à simplifier cet impôt tout en assurant des recettes stables pour les collectivités locales, n'est acceptable que dans le cadre d'une baisse substantielle du taux d'IS.

2.3.2. Réformes graduelles ou réforme instantanée ?

De même que l'on considère souvent qu'il vaut mieux éviter de réformer plusieurs impôts en même temps, on suggère que des réformes graduelles sont préférables à une réforme instantanée, c'est-à-dire en une seule fois.

La réforme de la fiscalité en France est soumise à deux urgences :

- accélérer rapidement le développement de l'économie de la connaissance et de l'innovation, et de façon plus générale l'essor des gazelles, ces PME en croissance ;
- faire face à une concurrence fiscale de plus en plus marquée.

En ce qui concerne notamment la concurrence fiscale, les mécanismes de délocalisation des bases d'imposition indépendamment de la localisation des activités, conduisent à penser qu'une réduction graduelle des taux d'imposition, qui ne modifie pas les incitations à la délocalisation des bases d'imposition, ne fait qu'accompagner le déclin de l'économie soumise à concurrence fiscale.

Pour ce qui est de la création de richesses, la France, comme d'autres pays de la zone euro, n'a pas su favoriser l'essor des entreprises produisant des équipements de NTIC ou des biotechnologies sur son territoire depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Les biotechnologies devraient devenir un secteur majeur du développement économique au cours des cinq prochaines années. D'autres révolutions technologiques, comme les nanotechnologies, vont structurer le développement de l'économie moderne au cours des cinq à sept prochaines années. La France ne peut pas se permettre de différer une réforme fiscale qui redonnerait de l'attrait à la localisation de ces industries sur son territoire.

Surtout, la réforme proposée se faisant à recettes constantes, il n'y a pas de raison technique ou financière de retarder une réforme qui serait mise en place en une seule fois afin de changer fortement et immédiatement les anticipations des acteurs économiques.

2.4. Quelle stratégie macroéconomique et fiscale ?

La réforme proposée de la fiscalité vise à dynamiser la création de richesses et à améliorer fortement la position compétitive de la France dans la concurrence fiscale européenne, par une seule réforme de plusieurs impôts, tout en maintenant le niveau initial de recettes publiques.

2.4.1. Fiscalité et dépense

Comme indiqué précédemment, l'optimisation du système fiscal devrait permettre d'accélérer la croissance, d'augmenter le taux d'activité de la population et de réduire le taux de chômage de la population active. Ces

évolutions devraient contribuer de façon significative à réduire le poids de la dépense publique exprimé en pourcentage du PIB.

Nous avons également indiqué que l'optimisation du système fiscal ne suffira évidemment pas à réformer la sphère publique. Il faut également améliorer les procédures budgétaires, moderniser les pratiques managériales et spécialiser les différents niveaux d'intervention publique (voir, Saint-Étienne, 2001).

La réforme proposée de la fiscalité s'inscrit donc dans l'objectif général visant à augmenter le rythme de croissance durable de notre pays.

Mais il est absolument crucial de comprendre que la réforme proposée de la fiscalité ne cherche pas à atteindre le moins-disant fiscal ou à remettre en cause les bienfaits de la dépense publique, aussi longtemps que cette dernière est mise sous tension pour être efficace.

Si la dépense permet de produire efficacement des infrastructures, de l'éducation, de la R&D, elle est source de productivité pour les facteurs de production privés. La concurrence se fait sur la qualité relative du couple « biens publics/fiscalité ».

Bénassy-Quéré, Gopalraja et Trannoy (complément A) montrent qu'une politique qui conduit, de façon efficace avec des procédures d'évaluation appropriées, à augmenter les biens publics, directement utiles à la productivité et à l'efficacité des entreprises (le *facteur public*), est de nature à augmenter l'attractivité d'un pays pour l'investissement du capital international. Les mêmes auteurs montrent que la concurrence fiscale conduit simultanément à augmenter l'efficacité du secteur public et à favoriser, au sein de la dépense publique, le *facteur public* au détriment des biens publics qui ne sont consommés que par les ménages. Ils montrent également que l'augmentation d'un point de pourcentage du taux nominal d'IS abaisse de 3,5 points de pourcentage les investissements directs entrants des entreprises étrangères en France.

Il résulte des points précédents que l'action publique est soumise au choix suivant :

- soit la dépense publique est efficace et la production de *facteur public* suffisante (en quantité et qualité) pour attirer les entreprises, et la concurrence fiscale n'interdit pas un écart de fiscalité, à condition que cet écart soit inférieur à celui de la productivité des activités productives délocalisables ;
- soit la dépense publique n'est pas efficace, et la concurrence fiscale va forcer les États à améliorer la qualité de la dépense publique.

En abordant la question de la réforme fiscale face à la concurrence fiscale européenne et internationale, de façon à privilégier le maintien de recettes publiques constantes la première année, nous avons clairement fait le choix d'une stratégie macroéconomique et fiscale ambitieuse visant à associer un niveau élevé de *facteur public* bénéficiant aux entreprises et de biens publics bénéficiant aux ménages, avec des taux marginaux d'imposition compétitifs pour les facteurs mobiles de production.

La forte baisse proposée du taux d'IS permettrait non seulement d'éviter la délocalisation des bases d'imposition et de favoriser le développement des gazelles, ces entreprises petites et moyennes en forte croissance, mais aussi d'attirer les investissements directs entrants en France.

Mais pour préserver ainsi son pacte social, la France doit simultanément :

- tout faire pour améliorer la qualité et l'efficacité de la dépense publique ;
- réformer rapidement son système fiscal selon les orientations évoquées précédemment ;
- veiller tout particulièrement à la qualité du *facteur public* offert aux entreprises.

À l'inverse, le comportement de l'autruche, c'est-à-dire retarder la modernisation de la sphère publique et retarder la réforme fiscale, ne peut conduire qu'au désastre : délocalisations massives des bases d'imposition, report brutal, en catastrophe, du poids de la fiscalité sur les facteurs de production les moins mobiles, baisse non moins brutale des services publics offerts aux ménages dans le cadre d'un affaiblissement de l'État et de la paupérisation de la nation.

Il y a malheureusement urgence à choisir entre ces deux options.

2.4.2. *Fiscalité et concurrence fiscale intra-européenne*

Comme noté dès l'introduction de ce rapport, toutes les informations disponibles convergent pour indiquer que la concurrence fiscale s'impose comme le moyen privilégié par une majorité des États membres de l'Union européenne à vingt-cinq pour servir leurs intérêts propres.

Les auteurs de ce rapport auraient souhaité, comme beaucoup de citoyens de l'Union originelle à six, qu'en matière fiscale et sociale, un minimum d'harmonisation des règles du jeu conduise à créer un véritable espace de démocratie fondée sur des valeurs, des intérêts, des ambitions et des obligations partagés. C'était tout l'enjeu du débat clé des années quatre-vingt-dix sur « élargissement-appfondissement ». Parce que, notamment, le couple franco-allemand était désuni en 1999-2000, le Traité de Nice, signé en décembre 2000, a tranché en faveur de l'élargissement sans approfondissement sur le sujet crucial de l'harmonisation fiscale et sociale. D'autres avancées dans l'intégration institutionnelle et politique ont caché que, non seulement il n'y avait pas de progrès en matière d'harmonisation fiscale et sociale, mais qu'il ne s'agissait pas là d'une faiblesse temporaire mais d'un choix fondamental (voir, Saint-Etienne, 2003).

C'est à l'occasion du projet de directive européenne sur la libéralisation du commerce des services, dite directive Bolkestein, projet réactivé en janvier 2005, que beaucoup d'Européens ont commencé à prendre conscience que, non seulement il n'y aurait pas d'harmonisation sociale dans l'Union, mais que la Commission actuelle, soutenue par une majorité de gouverne-

ments européens, notamment le Royaume-Uni et les dix nouveaux entrants, ne voulait pas d'harmonisation par principe⁽²⁴⁾.

De même que la Commission a renoncé à une harmonisation minimale des règles juridiques et sociales au sein de l'Union, il n'y a aura pas, par principe et pour les mêmes raisons, d'harmonisation fiscale. Toutes les informations disponibles, notamment les déclarations d'intention des gouvernements européens et les évolutions successives des règles fiscales dans les Dix nouveaux pays membres depuis cinq ans, conduisent à anticiper que, à l'horizon de 2007 et dans une bonne douzaine de pays membres de l'Union à vingt-cinq, le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) est en train de converger vers 12 %, que le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) est en train de converger vers 30 %, que le taux effectif d'imposition sur l'épargne est en train de converger vers un taux de 12 %, et que l'imposition sur la fortune (ISF) est en train d'être supprimé dans la plupart des pays de l'Union.

Les travaux présentés dans ce rapport conduisent à penser que les grands pays européens ayant une protection sociale publique très développée et une base industrielle propre significative (au sens de la section 1.5), comme l'Allemagne, la France et l'Italie, peuvent, compte tenu de la taille de leurs marchés et des effets dits d'agglomération, avoir un différentiel positif de fiscalité par rapport à cette tendance. Le différentiel ne peut toutefois dépasser les avantages résultant de la qualité des biens publics si l'on veut éviter d'inciter les acteurs économiques à délocaliser les bases d'imposition, voire leurs activités elles-mêmes.

Dans le cas de la France, compte tenu de la qualité des biens publics nationaux et de spécificités telles que la quasi-gratuité des études dans les institutions publiques, de la qualité des services de santé et de la qualité de vie générale dans le pays, le différentiel maximum admissible semble être de l'ordre de 5 à 6 % pour l'IS et l'IRPP et au maximum de ce même montant pour la fiscalité de l'épargne. Ceci devrait conduire la France, en privilégiant une stratégie de production efficace de biens publics de qualité, à se donner pour objectif d'atteindre rapidement la structure fiscale suivante :

- IS au taux européen tendanciel de 12 % plus un taux différentiel de qualité des biens publics de 6 % ;

(24) Ce projet est bâti sur le principe dit du pays d'origine selon lequel la prestation serait placée sous le régime juridique du pays d'origine du prestataire de services. Le Conseil d'État, dans un avis donné au gouvernement sur la directive Bolkestein le 18 novembre 2004 et rendu public le 16 mars 2005, considère d'ailleurs que le régime juridique du pays d'origine contrevient à la souveraineté nationale, à l'égalité devant la loi et à la légalité des délits et des peines. Le Conseil note, en particulier, que « si le principe de l'application territoriale de la loi pénale était remis en cause, du fait que la loi nationale serait paralysée à l'égard d'un prestataire agissant en France, il conviendrait de prendre la peine mesure des difficultés qui en résulteraient ». Plutôt que de généraliser le principe du pays d'origine, le Conseil suggère de « dresser une liste positive de cas » dans lesquels ce principe pourrait s'appliquer « dans des conditions satisfaisantes ». Un accord a été trouvé par le Conseil européen en mars 2005 pour continuer la négociation sur ce projet de Directive.

- IRPP marginal au taux européen tendanciel de 30 % (avec ISF supprimé) plus un taux différentiel de qualité des biens publics de 6 % ;
- taux de fiscalité sur l'épargne au taux tendanciel européen de 12 % plus un taux différentiel de qualité des biens publics de 6 % ;
- ISF remplacé par un impôt sur les revenus de la fortune (IRF).

Ce n'est évidemment pas un hasard si les travaux des rapporteurs les conduisent à proposer la structure fiscale suivante :

- taux d'IS de 18 % ;
- taux marginal d'IRPP (incluant l'IRF) de 36 % avec un taux central de 12 et de 37,4 % avec un taux central de 13 % ;
- taux de fiscalité de l'épargne de 18 % ;
- ISF remplacé par l'IRF.

Avec cette nouvelle structure fiscale (au taux central de 13 %), et les autres dispositions incluses dans cette section sur les DMTG, la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires, le taux de prélèvements obligatoires (PO) serait légèrement supérieur, au moment de la mise en œuvre de la réforme, au taux de référence. En acceptant une baisse initiale des PO, on peut proposer des variantes qui évitent une hausse des impôts pour les ménages. Quel que soit le scénario retenu (A ou B et leurs variantes), le nouveau système fiscal français conduirait à une rapide expansion de la production, des revenus et donc des bases d'imposition. À nouveaux taux donnés, les recettes fiscales progresseraient significativement et ramèneraient rapidement les finances publiques à l'équilibre.

2.5. Conclusion : l'expert et le politique

Le rôle de l'expert est d'explicitier les enjeux et de baliser le terrain. Mais c'est au politique d'imaginer les voies et moyens.

Les simulations « macro-comptables » de cette section ne prétendent pas épuiser l'économie politique de la réforme de la fiscalité en France.

Quatre messages clés émergent toutefois de ce rapport :

- la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne n'est pas un phénomène périphérique mais un élément central de l'intégration européenne telle qu'elle s'est construite au cours des deux dernières décennies : constitutive au fonctionnement du Marché unique, elle est également souhaitée et revendiquée par une majorité d'États membres. La Commission européenne tente de pousser à la mise en place d'une base commune consolidée d'imposition des entreprises dans l'Union européenne (voir complément E) : l'émergence de cette base commune sera rendue plus facile si la France réussit la réforme fiscale proposée dans ce rapport car, ce faisant, les pays qui poussent le plus à une concurrence fiscale débridée seront ramenés dans le droit chemin de la coopération en matière de fiscalité ;

- le système fiscal français (SFF) pèse particulièrement sur les facteurs de production les plus dynamiques et potentiellement les plus mobiles, mais comme les recettes dérivées de cette fiscalité concentrée sont faibles, la marge de manœuvre pour opérer une réforme, à la fois juste et efficace, est considérable ;
- la réforme du SFF doit intervenir vite si l'on veut éviter de devoir la réaliser dans l'urgence, après que les délocalisations de bases d'imposition seront devenues insupportables ;
- une grande réforme est paradoxalement plus facile à réaliser qu'une série d'ajustements partiels, car la réforme d'ensemble crée de nouveaux équilibres, d'intérêts partagés et de sacrifices consentis, mais aussi d'opportunités nouvelles.

Références bibliographiques

- Bourguignon F. et D. Bureau (1999) : *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, Rapport du CAE, n° 17, Paris, La Documentation française.
- Commissariat général du Plan (1999) : *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, Rapport du groupe présidé par Joël Maurice, Paris, La Documentation française.
- Commission européenne (1990) : « One Money, One Market », *European Economy*.
- Devereux M.P. (1995) : « Tax Competition and the Impact on Capital Flows » in *Locational Competition in the World Economy*, Siebert, (éd.), Symposium 1994, Tübingen.
- Devereux M.P. et R. Griffith (1998) : « Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals », *Journal of Public Economics*, vol. 68.
- Devereux M.P. et R. Griffith (1999) : « The Taxation of Discrete Investment Choices », *Institute for Fiscal Studies Working Paper Series*, n° W98/16, Londres.
- Devereux M.P. et R. Griffith (2002) : « The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital : A Review », *Swedish Economic Policy Review*, n° 9, pp. 11-32.
- Devereux M.P. et R. Griffith (2003) : « Evaluating Tax Policy for Location Decisions », *International Tax and Public Finance*, n° 10, pp. 107-126.

- Devereux M.P., R. Griffith et A. Klemm (2002) : « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, octobre, pp. 451-495.
- Emonnot C. (1998) : *Intégration financière européenne et fiscalité des revenus du capital*, Paris, Economica.
- Favardin P. (1996) : « Modèles de compétition fiscale », *Revue économique*.
- Fitoussi J-P. (éd.) (2000) : *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2000*, Fayard et Presses de Sciences-Po.
- Giovannini A. (1990) : « Reforming Capital Income Taxation in the Open Economy: Theoretical Issues » in *Reforming Capital Income Taxation*, Siebert (éd.), Tübingen.
- Gubian A. et J. Le Cacheux (1987) : « Fiscalité des placements financiers des ménages en France, en Allemagne et aux États-Unis », *Revue de l'OFCE*, n° 18, janvier.
- Gubian A., F. Guillaumat-Taillet et J. Le Cacheux (1986) : « Fiscalité des entreprises et décisions d'investissement – Allemagne, États-Unis, France », *Revue de l'OFCE*, n° 16, juillet.
- Hirschman A.O. (1970) : *Exit, Voice, and Loyalty*, Princeton University Press.
- Hugounenq R., J. Le Cacheux et T. Madiès (1999a) : « Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale », *Revue de l'OFCE*, n° 70, juillet.
- Hugounenq R., J. Le Cacheux et T. Madiès (1999b) : « Les risques de concurrence fiscale en Europe », *Lettre de l'OFCE*, n° 189, septembre.
- Jayet H., R. Bénard et D. Rajaonarison (1999) : « L'environnement souhaïté par les entreprises », *Économie et statistique*, n° 6-7.
- Kambur R. et M. Keen (1993) : « Jeux sans frontières: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size », *American Economic Review*, vol. 83, n° 1.
- King R. et D. Fullerton (1984) : *Capital Taxation*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Le Cacheux J. (1989) : « L'ère des réformes fiscales », *Lettre de l'OFCE*, n° 67, 29 septembre.
- Le Cacheux J. (1995) : « Réforme fiscale : quelques enseignements des expériences étrangères », *Lettre de l'OFCE*, n° 143, septembre.
- Le Cacheux J. (1996a) : « Les expériences de réforme fiscale dans les pays de l'OCDE », *Les Cahiers français*, n° 274 'Fiscalité et réforme fiscale', janvier-février.
- Le Cacheux J. (1996b) : « L'intégration européenne et la fiscalité », *Les Cahiers français*, n° 274 'Fiscalité et réforme fiscale', janvier-février.
- Le Cacheux J. (1997) : « Les réformes fiscales dans les pays de l'OCDE : Une décennie d'expériences », *Revue française de finances publiques*, octobre.

- Le Cacheux J. (1998a) : « Tax Competition in the European Union: Present and Prospects », Communication au Forum économique franco-allemand. CEPII-ZEI, Paris, juillet, *ZEI Policy Paper*, n° B16 et *Document de travail du CEPII*.
- Le Cacheux J. (1998b) : « La concurrence fiscale en Europe » in *L'économie française en 1999*, OFCE (éd.), Collec. 'Repères', La Découverte.
- Le Cacheux J. (2000a) : « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe » in *Questions européennes*, Rapport du CAE, n° 27, Paris, La Documentation française.
- Le Cacheux J. (2000b) : *Business Taxation and Location Decisions: A Survey of the Conclusions of European Empirical Studies*, Miméo, Commission européenne, DG XXI, avril.
- Le Cacheux J. (2005) : « Politiques de croissance en Europe : un problème d'action collective », *Revue économique*, mai.
- Madiès T. (1997a) : « Concurrence fiscale et intercommunalité », *Revue de l'OFCE*, n° 63, octobre.
- Madiès T. (1997b) : *Concurrence fiscale, compétition entre collectivités locales et localisation des entreprises : modèles de jeux*, Thèse de doctorat d'économie, Université de Paris I, décembre.
- Mankiw G. et M. Weinzierl (2004) : « Dynamic Scoring: A Back-of-the-envelope Guide », *NBER Working Papers*, n° 11000, décembre.
- Marini P. (1999) : « La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat », *Les Rapports du Sénat*, n° 483, juillet
- Marini P. (2002) : « Les réformes fiscales en Europe, 1992-2002 », *Les Rapports du Sénat*.
- Mintz J. et H. Tulkens (1986) : « Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency », *Journal of Public Economics*, vol. 29, n° 1.
- Oates W.E. (1972) : *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (1998) : *Concurrence fiscale dommageable*, Paris.
- Oman C. (2000) : « Policy Competition and Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI », *Document de travail OCDE Development Centre*, Paris.
- Paty S. (2000) : *Essais sur la concurrence fiscale*, Thèse de doctorat d'économie, Université des sciences et technologies de Lille, janvier.
- Razin A. et E. Sadka (1990) : « Capital Market Integration: Issues of International Taxation » in *Reforming Capital Income Taxation*, Siebert H. (éd.), Tübingen.
- Razin A. et J. Slemrod (eds) (1990) : *Taxation in the Global Economy*, Chicago.

- Rexecode (1997) : « Pour une fiscalité compétitive au service de l'emploi », *Les Rapports du Sénat 1997-1998*, n° 118.
- Ruding Committee (1992) : *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, Bruxelles, Commission européenne.
- Saint-Étienne C. (2001) : *Appel à une génération citoyenne (21 propositions pour construire notre avenir)*, Economica, Paris.
- Saint-Étienne C. (2003) : *La puissance de la mort. L'Europe face à l'empire américain*, Le Seuil, Paris.
- Saint-Étienne C. (2005) : « Finances publiques européennes : une réforme politiquement acceptable du pacte de stabilité et de croissance », *Revue d'Économie Financière*, vol. 79.
- Salanié B. (2002) : *Théorie économique de la fiscalité*, Economica, Paris
- Salmon P. (2005) : *Horizontal Competition Among Governments*, Mimeo, Université de Bourgogne, février.
- Siebert H. (éd.) (1990) : *Reforming Capital Income Taxation*, Tübingen.
- Siebert H. (éd.) (1995) : *Locational Competition in the World Economy*, Symposium 1994, Tübingen.
- Sinn H-W (1997) : « The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition », *Journal of Public Economics*, vol. 66, n° 2.
- Sinn H-W (2004) : *The New Systems Competition*, Blackwell Publishers, 208 p.
- Sterdyniak H., M-H. Blonde, G. Cornilleau, J. Le Cacheux et J. Le Dem (1991) : *Vers une fiscalité européenne*, Paris, Economica.
- Tiebout C.M. (1956) : « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, octobre.
- Van Parijs P. (2000) : *Philosophie de la fiscalité pour une économie mondialisée*, Miméo, Ministère belge des Finances, Bruxelles.

Annexe 1

Impôt sur les sociétés : concurrence ou harmonisation ?

Agnès Bénassy-Quéré

CEPII

Jean Pisani-Ferry

Université Paris-Dauphine

Le débat sur la concurrence fiscale illustre de manière éclatante la profondeur des divergences qui subsistent sur les finalités et le modèle de référence de l'Union européenne : espace de concurrence entre systèmes et entre États pour les uns, espace de coopération et de construction d'une souveraineté collective pour les autres. Ce clivage est profond et touche la plupart des facettes de la politique économique : politiques macroéconomiques, normes sociales, investissements publics matériels ou immatériels, politique industrielle. Derrière chacun des différends sectoriels se retrouve le même débat sur le modèle de référence de l'Union⁽¹⁾.

En matière fiscale, la concurrence est la règle et la coopération l'exception. Si l'on met à part les droits de douane, communautarisés depuis la mise en place du Marché commun, c'est en effet seulement en matière de TVA et d'accises que les États se sont dotés d'un régime commun. Ces impôts sont directement liés à la mise en place du Marché unique, puisque les différences de TVA entraînent des différences de prix TTC, donc des distorsions sur le Marché unique. On notera toutefois qu'avec le principe de l'imposition par le pays de destination, la distorsion de concurrence est limitée puisque, sauf pour les frontaliers et pour les achats d'automobiles, le taux qui s'applique est celui du lieu de consommation, non du lieu d'achat. La distorsion serait massive dans un système d'imposition selon le principe de l'origine. Mais ce système, pourtant plus facile à gérer pour les entreprises et moins propice à la fraude, attend depuis plus de dix ans sa mise en application.

(1) Pour un développement sur ce point, voir Pisani-Ferry (2004).

Pour les impôts qui ne font pas l'objet d'harmonisation, la Commission européenne a, depuis longtemps, tenté de favoriser une coopération fiscale entre États membres. Ses efforts sont sur le point d'aboutir en matière de fiscalité de l'épargne, puisque les États membres ont accepté, en janvier 2003, un accord dans le cadre d'un « paquet fiscal » qui les obligera à terme à échanger des informations relatives aux revenus de l'épargne, permettant à chaque État de taxer l'ensemble des revenus de ses résidents.

En matière d'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS), la Commission a proposé dès 1975 l'instauration d'une fourchette de taux d'imposition ; en 1992, avec le rapport Ruding, elle a réitéré sa proposition sous forme d'un taux plancher. Ces deux tentatives étant restées sans suite, la Commission s'est alors attaquée aux « pratiques fiscales dommageables » – les régimes spéciaux dérogatoires accordés à certaines entreprises seulement, qui sont facteurs de distorsions de concurrence. En 1999, le rapport du groupe Primarolo recensait soixante-six de ces pratiques. Le « paquet fiscal » adopté en janvier 2003 (*cf. supra*) comporte donc un engagement des États membres à démanteler ces dispositifs et à ne pas en créer de nouveaux.

L'élimination des pratiques fiscales dommageables n'entame en rien la concurrence fiscale. Elle exige seulement que celle-ci ne conduise pas à discriminer entre entités établies sur un même territoire. Pour aller plus loin, la Commission a proposé de viser à long terme un système d'assiette unique consolidée. Chaque État membre se verrait allouer une part de l'assiette consolidée en fonction d'une clé de répartition liée au chiffre d'affaires, à la masse salariale et/ou aux immobilisations du groupe dans le pays concerné. Il pourrait alors taxer au taux qu'il souhaite cette part de l'assiette lui revenant. Cependant cette proposition ne satisfait ni les tenants de la concurrence fiscale, qui souhaitent conserver toute latitude sur la fixation des assiettes comme des taux, ni des partisans de l'harmonisation, qui soulignent le risque d'une concurrence plus transparente, donc exacerbée. Aucun accord politique n'a été obtenu pour le moment.

Au total, la coordination relative à l'IS est aujourd'hui limitée à la lutte contre les « pratiques dommageables ». Pourtant, le démantèlement de ces pratiques est loin de constituer une garantie contre les discriminations entre entreprises opérant dans un même pays. Par exemple, la directive « mère-filiale » de 1990, destinée à lutter contre la double imposition des bénéfices rapatriés à la maison-mère, peut conduire dans le cas du système du crédit à ce que les bénéfices d'une filiale soient imposés, non dans le pays où cette filiale exerce son activité, mais dans celui de la maison mère, à un taux éventuellement différent de celui auquel sont soumises les entreprises purement locales. Plus grave, une firme multinationale peut jouer sur la structure de financement de ses filiales, sur les prix de transferts ou sur la rémunération des invisibles (*royalties*) pour localiser son bénéfice dans l'État de son choix, qui n'est pas forcément celui où elle exerce une activité significa-

tive⁽²⁾. Ainsi, le système actuellement en place ne lutte ni contre la concurrence fiscale proprement dite (c'est-à-dire la concurrence entre État pour attirer la base fiscale et/ou les activités), ni contre la discrimination fiscale (c'est-à-dire l'inégalité des différentes entreprises d'un même pays face à l'impôt).

Le point de vue défendu dans cette note est que le principal argument pour brider la concurrence fiscale est la distorsion de concurrence à laquelle elle conduit. C'est donc contre cette distorsion, et non contre la concurrence fiscale prise dans un sens général, qu'il convient de lutter. Cela conduit à préconiser l'harmonisation et la consolidation des assiettes d'imposition, mais non une harmonisation des taux. L'argument en faveur de cette démarche est à la fois économique et politique. Économiquement, l'adoption d'une fiscalité plus favorable aux entreprises est pour un pays ou une région un moyen légitime de compenser des désavantages de localisation (situation périphérique) ou une faiblesse des équipements publics. Il n'est donc légitime d'y faire obstacle que si la liberté de manœuvre fiscale est source de fortes distorsions dans les choix de localisation des investissements. Or l'observation ne conduit pas à confirmer que ce risque soit avéré. En revanche, la possibilité pour les entreprises de jouer sur les écarts de législation fiscale pour réduire leur imposition sans déplacer leurs activités s'assimile à une concurrence entre budgets nationaux pour capter la ressource fiscale, sans effets économiques associés. Parce qu'elle diminue la ressource d'ensemble, elle est sans ambiguïté à l'origine d'une perte sociale.

Politiquement, aussi, la lutte contre les distorsions de concurrence a plus d'avenir que l'harmonisation des taux qui, elle, n'a aucune chance de voir le jour à l'échelle de l'Union. En effet, un pays comme la Pologne pourrait y avoir intérêt, alors que ce pays s'opposera à l'harmonisation des taux. Par ailleurs les États membres ont déjà, par le passé, trouvé un accord sur la suppression des « pratiques dommageables », et la consolidation des assiettes peut se voir comme la poursuite logique de cette démarche, tandis que l'harmonisation des taux constituerait une rupture.

Dans un premier temps, une coopération renforcée pourrait être mise en place entre les États membres volontaires pour expérimenter l'assiette consolidée. Au sein de cette coopération, les pays souhaitant s'entendre sur un plancher de taux pourraient le faire de manière informelle. Cette démarche expérimentale permettrait de contourner l'obstacle de la règle de l'unanimité sans pour autant dégrader la position concurrentielle des pays « coopératifs » par rapport aux pays « non coopératifs ».

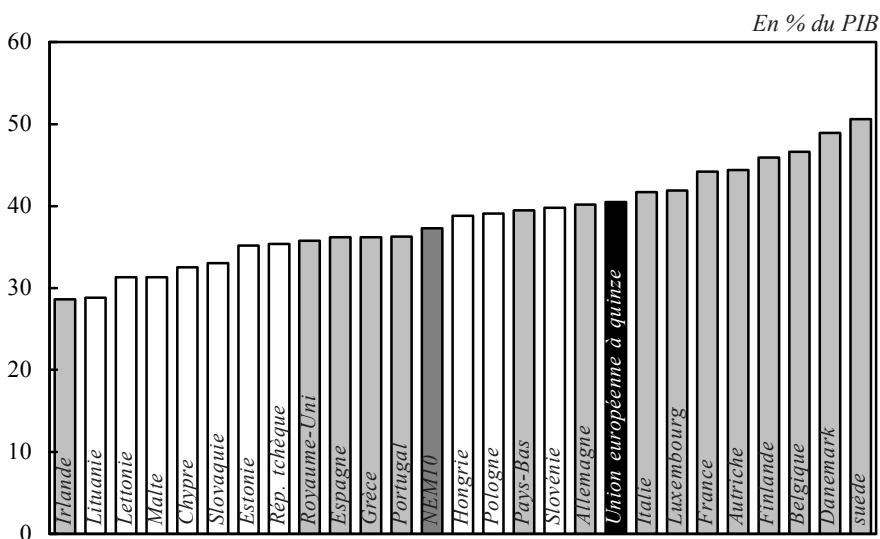
(2) Voir Gérard et Weiner (2003).

1. Les arguments pour la concurrence fiscale

Les partisans de la concurrence fiscale avancent quatre arguments principaux qui méritent examen (même s'ils ne résistent pas complètement à l'analyse) :

- *la concurrence fiscale permet à chaque État d'exercer sa souveraineté et autorise la diversité des préférences.* Cet argument est incontestable. Cependant il n'est pas sûr que la concurrence préserve le choix économique et social de chaque pays : si la taxation des revenus du capital venait à converger vers zéro dans un certain nombre d'États membres, les États souhaitant une forte redistribution des revenus pourraient-ils continuer à la pratiquer ? On sait en particulier qu'un faible taux de l'IS a des effets de contagion sur l'IR, parce que des sociétés peuvent se créer à de simples fins d'évasion fiscale. Par ailleurs, la diversité des choix de société, que l'on peut résumer hâtivement par le poids des prélèvements obligatoires, n'est pas si grande dans l'Union européenne : comme le montre le graphique 1, dans la plupart des pays de l'UE25 la pression fiscale globale se situe entre 30 et 40 %, soit un intervalle relativement restreint. Il est vrai que les trois pays nordiques et la Belgique se démarquent nettement, avec une pression fiscale supérieure à 45 % ;

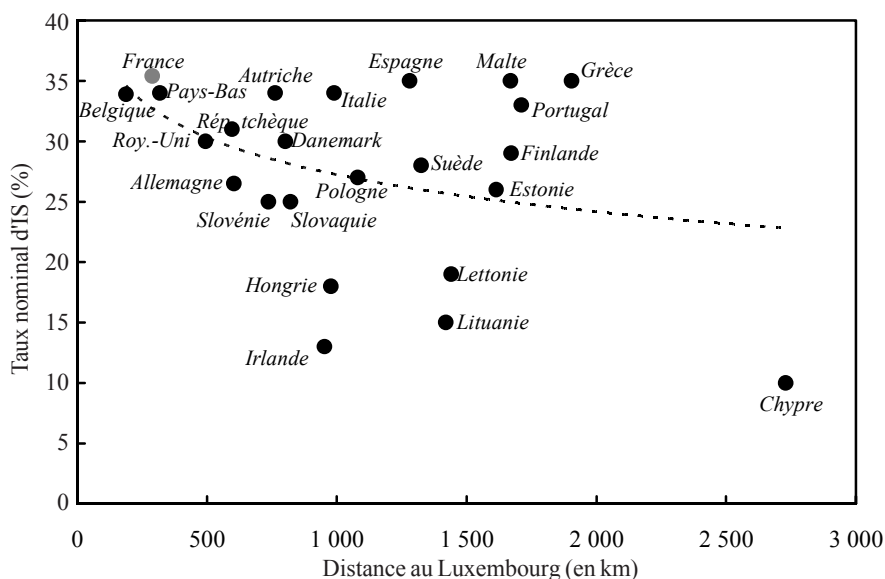
1. Pression fiscale globale en 2002



Source : Commission européenne (2004).

- *la concurrence fiscale permet à certains États de compenser un handicap géographique.* C'est le cas, par exemple, de l'Irlande, qui compense son éloignement des marchés européens par une fiscalité légère, ou des pays baltes. Cependant la répartition des taux d'imposition dans l'Union ne paraît pas systématiquement corrélée avec la géographie. Comme l'illustre le graphique 2, la fiscalité sur les sociétés de l'Irlande, des États baltes et de Chypre paraît excessivement faible au regard de leur position géographique, tandis qu'au contraire la Grèce, Malte et le Portugal ont une fiscalité élevée compte tenu de leur éloignement du centre de gravité de l'Union européenne ;

2. Écart du taux nominal d'IS à la moyenne de l'Union européenne à quinze, en fonction de la distance au Luxembourg



Source : Calculs CEPII.

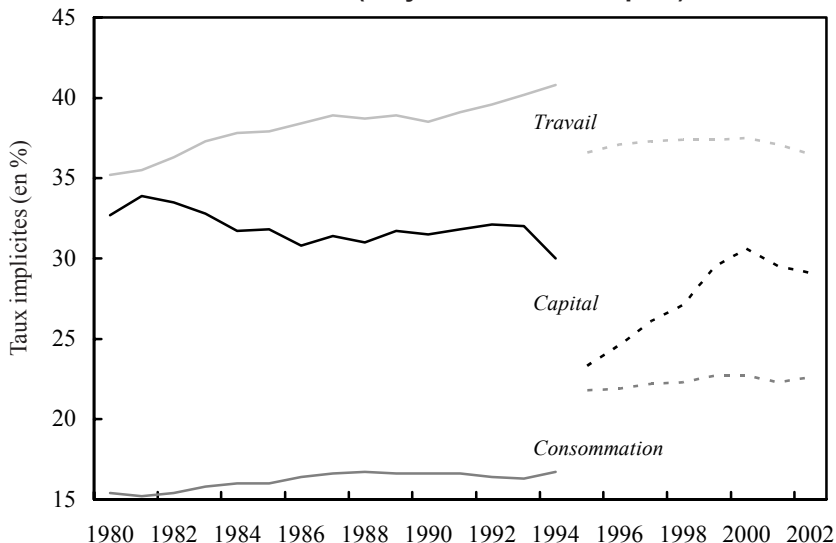
- *la concurrence fiscale est un rempart contre un État Léviathan.* Mettre en concurrence les sphères publiques en sorte que s'exerce sur elles une pression à la réduction des coûts peut être facteur d'efficacité – même si l'on ne croit pas que l'État soit nécessairement un Léviathan. L'augmentation continue du rapport dépenses publiques/PIB dans les années soixante et soixante-dix, alors que la forte croissance associée à des taux d'intérêt réels faibles limitait la hausse du rapport dette publique / PIB, confirme qu'en l'absence de contrainte, les dépenses publiques tendent à augmenter. Cependant une concurrence limitée à la fiscalité sur le capital, c'est-à-dire, selon les calculs de la Commission européenne⁽³⁾, sur 20 % des recettes fiscales, paraît insuffisante pour lutter contre l'expansion des dépenses. De

(3) Commission européenne (2004).

fait, ce sont les prélèvements sur le travail qui ont le plus augmenté dans les années soixante et soixante-dix pour financer le surcroît de dépenses, et ce mouvement s'est prolongé dans les années quatre-vingt (graphique 3). En outre, la concurrence entre les sphères publiques devrait porter sur le « paquet » prélèvements – bien publics, non sur un prélèvement pris isolément ;

- *la concurrence fiscale permet de lutter contre la tendance des États à taxer le capital plutôt que le travail et la consommation*, car les entreprises ne votent pas et elles sont en quelque sorte piégées par leurs investissements passés. Il est vrai que pour une petite économie ouverte, contrairement aux apparences, ce ne sont pas les détenteurs du capital qui payent l'impôt, mais les travailleurs (ou les chômeurs). Toutefois, l'Union européenne ne constitue pas une « petite économie ouverte » : le rendement après impôt ne peut être considéré comme donné, et les impôts sur les revenus du capital sont au moins en partie supportés par les détenteurs du capital : taxer les revenus du capital permet effectivement de répartir la charge fiscale entre les travailleurs et les détenteurs du capital. Empiriquement, le fait que la taxation du capital soit restée stable sur longue période, contrairement à la taxation du travail, montre que les États ne tendent pas spontanément à « trop » taxer le capital (graphique 3).

3. Évolution des taux d'imposition implicites sur la consommation, le travail, le capital dans l'Union européenne à quinze de 1980 à 2002 (moyennes arithmétiques)



Source : Commission européenne, rupture de série en 1995 (ESA95).

Au total, les quatre arguments ont leur logique, mais on peut douter que la concurrence fiscale soit le moyen de préserver la souveraineté, de compenser les handicaps géographiques, de lutter contre l'État Léviathan ou de corriger l'excessive taxation du capital.

2. Les arguments contre la concurrence fiscale

De leur côté, les partisans de l'harmonisation fiscale avancent trois arguments :

- *la concurrence fiscale introduit des distorsions dans les décisions de localisation.* Les travaux empiriques montrent qu'en effet, l'investissement direct à l'étranger réagit aux écarts de fiscalité. Toutefois l'effet n'est pas massif, et il est dominé par des considérations de demande⁽⁴⁾. Ainsi, les écarts de fiscalité ne peuvent pas faire beaucoup plus que compenser des handicaps de localisation. Inversement, les pays situés au centre des marchés peuvent conserver un taux d'imposition plus élevé sans perdre toutes leurs entreprises (ils bénéficient d'une rente de localisation, taxable). Ainsi, une éventuelle harmonisation devrait tenir compte de la localisation et du niveau de développement de chaque pays, en prévoyant par exemple un plancher de taux plus bas pour les nouveaux États membres ;

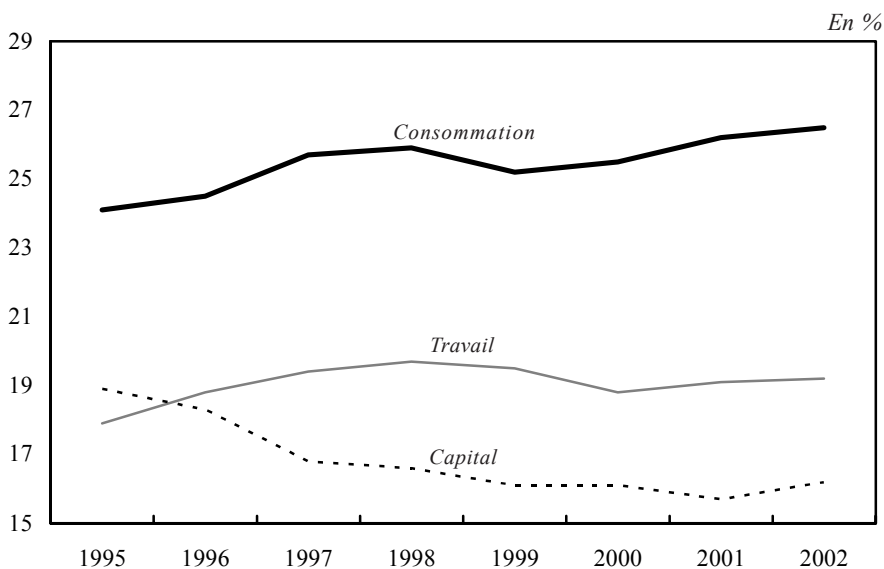
- *la concurrence fiscale conduit à faire supporter la charge fiscale par les assiettes les moins mobiles (le travail).* Si l'argument est imparable sur le plan théorique et très visible empiriquement sur les années soixante à quatre-vingt, les évolutions récentes ne confirment pas cette tendance, marquée par la réduction des charges sociales sur les bas salaires dans un certain nombre de pays européens, et la bonne tenue des recettes d'IS à la suite notamment du boom de l'activité en 1999-2000 (graphique 3). En coupe, on observe néanmoins que les différences de fiscalité entre États membres se concentrent sur la fiscalité sur le travail et sur la consommation, et que cette caractéristique tend à s'accroître au cours du temps. Ainsi, les différents choix en termes de pression fiscale ne se transmettent pas de manière homothétique sur les différents impôts : les bases les moins mobiles sont relativement plus touchées par la fiscalité lorsque celle-ci est forte (graphique 4) ;

- *la concurrence fiscale permet l'évasion fiscale.* Ici, ce n'est pas la concurrence en tant que telle qui est incriminée, mais la possibilité offerte aux multinationales de localiser comptablement le bénéfice là où il sera le moins taxé. Cet argument est solide et des travaux de simulation (Gérard et Weiner, 2003) confirment que le potentiel d'évasion fiscale est élevé. Cependant il conduit à préconiser la consolidation des assiettes plutôt que l'harmonisation des taux.

Finalement, ce qu'il faut préserver, c'est la diversité plutôt que la concurrence ; ce contre quoi il faut lutter, c'est la distorsion, plutôt que la concurrence. Bien sûr, on pourrait songer à une réflexion au niveau de l'Union européenne toute entière sur la manière d'équilibrer les taxes de manière à favoriser la croissance et l'emploi, puis sur les moyens d'atteindre cet équilibre de manière décentralisée tout en préservant la diversité. On peut aussi soutenir que l'objectif devrait être de faire de l'IS un impôt communautaire. Cependant ces objectifs sont éloignés. La réalité de la fiscalité dans l'Union européenne, c'est la concurrence, et l'analyse qui précède conduit à penser qu'il faut chercher à l'encadrer, non à la supprimer.

(4) Voir de Mooij et Ederveen (2001) et Bénassy-Quéré, Fontagné et Lahrière-Révil (2004).

4. Écart-type des taux implicites d'imposition dans l'Union européenne à quinze



Source : Commission européenne (2004).

3. Que faire ?

L'idée d'une fourchette de taux est totalement inadmissible pour un certain nombre d'États membres. La consolidation des assiettes elle-même ne fera pas l'unanimité, au moins dans un premier temps, certains pays bénéficiant des comportements d'optimisation des firmes multinationales.

Une solution pragmatique serait de saisir la possibilité de coopération renforcée pour harmoniser et consolider les assiettes au sein d'un sous-groupe d'États membres le plus large possible (Cœuré et Pisani-Ferry, 2004). Au sein de la coopération renforcée, les États qui le souhaitent pourraient s'entendre sur une fourchette de taux

La question qui se pose immédiatement est celle de savoir si une telle initiative ne serait pas mise en échec par les États restés à l'écart et qui joueraient à fond la stratégie de la concurrence. Bien sûr, la création d'un pôle de pays à fiscalité élevée rendrait plus apparent l'avantage concurrentiel des pays restés en-dehors de cette coopération. Mais il ne le renforcerait pas. Et surtout, les pays engagés dans la coopération fiscale tireraient avantages du fait d'offrir aux entreprises une fiscalité simplifiée et harmonisée favorisant l'intégration économique entre eux.

Références bibliographiques

- Bénassy-Quéré A., Fontagné L. et A. Lahrèche-Révil (2005) : « How Does FDI React to Corporate Taxation? », *International Tax and Public Finance*, à paraître.
- Cœuré B. et J. Pisani-Ferry (2004) : « Autour de l'euro et au-delà : l'UEM et les coopérations renforcées » in *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, rapport pour le Commissariat général du Plan, CGP, mars. Disponible sur www.pisani-ferry.net
- Commission européenne (2004) : *Structures of the Taxation Systems in the European Union, 1995-2002*.
- Gérard M. et J-M. Weiner (2003) : « Cross-Border Loss Offset and Formulary Apportionment: How Do They Affect Multijurisdictional Firm Investment Spending and Interjurisdictional Tax Competition? », *CESifo Working Paper Series*, n° 1004.
- Mooij, De R. et S. Ederveen (2001), « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », *CPB Discussion Paper*, n° 003.
- Pisani-Ferry J. (2004), « Concurrence entre États ou souveraineté collective », *Sociétal*, n° 43, 1^{er} trimestre.

Annexe 2

Fiscalité française et investissements des multinationales

Sébastien Raspiller

Direction des études et synthèses économiques de l'INSEE

L'intégration tant des marchés de capitaux que des marchés de biens et de services place les États en situation de compétition pour attirer les activités des multinationales. Ces dernières déterminent en effet la localisation de leurs investissements en confrontant les différents pays possibles sur les critères qui leur importent.

Ces critères peuvent mêler des facteurs géographiques (proximité des fournisseurs et des clients) ou institutionnels, des facteurs sur l'environnement de production (qualification de la main-d'œuvre, niveau de développement des infrastructures) et bien sûr des facteurs sur les coûts de production. Le poids de la charge fiscale est souvent rangé dans cette dernière catégorie, au même titre notamment que les charges sociales et, plus globalement, du coût de la main d'œuvre.

Dans ce contexte, hiérarchiser sur un plan d'ensemble les différents critères de localisation s'avère particulièrement malaisé. Les nombreux indicateurs, baromètres ou tableaux de bord proposés pour mesurer l'attractivité relative des pays livrent ainsi des messages parfois contradictoires. Il n'en demeure pas moins que la fiscalité – même si elle ne se situe pas toujours en tête de liste – est régulièrement citée comme un facteur intervenant dans les choix de localisation.

Les économistes s'accordent pour considérer le processus décisionnel comme étant séquentiel (*cf.* notamment Mayer et Mucchielli, 1999) : décision ou non de s'implanter à l'étranger, puis choix d'une zone géographique assez large, et enfin sélection d'un site précis à l'intérieur de cette zone. La fiscalité est peu susceptible d'intervenir dans les deux premières séquences, où l'enjeu du développement à l'international et la nécessité d'être proche des marchés les plus porteurs prédominent respectivement. La fiscalité est en revanche susceptible de jouer un rôle important lors de la troisième sé-

quence, et ce à tout niveau : fiscalité nationale et locale, régimes dérogatoires et accords particuliers.

Dans un espace économique aussi intégré que l'Union européenne, les facteurs intervenant lors des deux premières séquences deviennent peu pertinents. Ceux intervenant lors de la dernière séquence (la fiscalité bien sûr, mais aussi l'environnement juridique, le cadre de vie, etc.) voient en contrepartie leur poids se renforcer dans les choix de localisation. Les écarts de pression fiscale entre États membres de l'Union peuvent alors constituer des éléments importants pour apprécier l'attractivité des différents territoires.

Évaluer la charge fiscale pesant sur les entreprises d'un pays est cependant chose difficile, eu égard au degré de complexité des systèmes d'imposition. Concernant les entreprises, trois types d'indicateurs sont à distinguer : les taux nominaux, les taux implicites et les taux effectifs. Pris séparément, chaque indicateur est insuffisant pour dresser un constat définitif sur la place de la France au sein de l'Union européenne⁽¹⁾. Leur synthèse délivre en revanche un message pessimiste sur cette place : si pour l'impôt sur les sociétés la France occupe une position moyenne, elle se situe dans les derniers rangs pour la charge fiscale globale pesant sur les entreprises.

1. Taux nominaux : la position de la France se dégrade sur la dernière décennie

Le taux nominal de l'impôt sur les sociétés est l'indicateur de pression fiscale le plus simple et le plus souvent cité. Vitrine du système d'imposition des entreprises, il a un rôle important de signal (Debonneuil et Fontagné, 2003). Le tableau ci-dessous recense pour treize pays de l'Union européenne leur taux nominal d'imposition des bénéfices des entreprises. Si un impôt sur les bénéfices est prélevé au niveau local (cas de l'Allemagne notamment), le taux nominal correspondant est ajouté au taux nominal de l'impôt sur les sociétés, prélevé lui au niveau national.

Ainsi définis par Devereux, Klemm et Griffith, les taux nominaux d'imposition des bénéfices ont suivi entre 1991 et 2003 un mouvement généralisé à la baisse. Seule la France a en fait vu son taux nominal augmenter sur cette période⁽²⁾. La visibilité de sa politique fiscale vis-à-vis des investisseurs étrangers a sans doute pâti de cet effet de signal négatif.

(1) La forte disparité des indicateurs de pression fiscale est parfaitement illustrée dans un graphique présenté dans Bretin, Guimbert et Madiès (2002).

(2) L'Irlande doit être considérée à part : si le taux pour le secteur manufacturier a bien augmenté entre 1991 et 2003, les taux pour les autres secteurs ont en revanche diminué pour atteindre 12,5 % (arrondi à 13 % dans le tableau).

1. Taux nominaux d'imposition des bénéfices (fiscalité locale et nationale)

En %

	1991	1994	1997	2000	2003
Allemagne	59	54	57	52	40
Autriche	39	34	34	34	34
Belgique	39	40	40	40	34
Espagne	35	35	35	35	35
Finlande	40	25	28	29	29
France	34	33	42	38	35
Grèce	40	40	40	40	35
Irlande	10	10	10	10	13
Italie	48	52	53	41	38
Pays-Bas	35	35	35	35	35
Portugal	40	40	40	35	33
Royaume-Uni	33	33	31	30	30
Suède	30	28	28	28	28

Notes : Les éventuels impôts locaux assis sur les bénéfices des entreprises sont inclus à travers leur moyenne sur les régions. Les autres impôts assis sur les bénéfices des entreprises ne sont pris en compte que s'ils sont appliqués de manière générale.

Si les taux nominaux diffèrent selon les secteurs, le taux du secteur manufacturier est choisi ; pour l'Irlande, cette convention particulière est responsable de la divergence observée avec d'autres sources.

Source : Devereux, Griffith et Klemm (2002).

L'observation des taux nominaux n'apporte cependant qu'une information partielle, car ils ignorent les modalités de calcul de la base imposable : une baisse du taux nominal peut être compensée par un élargissement de l'assiette. D'autres indicateurs doivent être pour cela considérés : les taux effectifs, qui sont simulés *ex ante* à partir des législations fiscales, et les taux implicites, qui sont calculés *ex post* à partir des données de recettes fiscales⁽³⁾.

(3) Cette terminologie est consacrée. Elle n'en demeure pas moins troublante, étant donné que les taux « implicites » deviennent explicites une fois calculés et que les taux « effectifs » ne reposent pas sur des grandeurs comptables.

2. Taux effectifs : l'étroitesse de l'assiette ne suffit pas à compenser le handicap de taux

Le taux effectif mesure de manière prospective la charge fiscale subie par un investissement, ce qui le rend particulièrement adapté pour traiter la question de l'attractivité fiscale. Simulé à partir de paramètres de la législation fiscale, il prend en compte les principales règles de détermination des assiettes, telles que les règles d'amortissement⁽⁴⁾. Une telle approche n'est cependant possible qu'en posant diverses hypothèses simplificatrices. Une modification de ces hypothèses peut donc conduire à des estimations différentes. Dans ces conditions, il importe moins de comparer les niveaux d'un pays à l'autre une année donnée que d'observer l'évolution des taux effectifs sur longue période, à méthode constante.

Est considéré ici le taux moyen effectif d'imposition d'un investissement discret : c'est le critère fiscal considéré lorsqu'une multinationale souhaite créer une nouvelle filiale et hésite entre plusieurs pays pour son implantation. Le tableau ci-dessous recense pour treize pays de l'Union européenne leur taux effectif moyen d'imposition des bénéficiaires qu'engendrera un investissement discret. Le périmètre d'imposition considéré ici est le même que celui utilisé pour les taux nominaux. La source statistique est en effet identique : le calcul a été mené par Devereux, Griffith et Klemm, et leurs résultats sont très souvent repris dans la littérature.

Les taux moyens effectifs d'imposition obtenus par ces auteurs ont suivi entre 1991 et 2003 un mouvement généralisé à la baisse, mouvement qui s'accompagne d'une convergence des taux. La France se situe dans la moyenne haute au sein de l'Union européenne. En fait, l'analyse de ces taux effectifs confirme globalement les enseignements livrés par les taux nominaux : l'étroitesse en France de la base imposable ne semble pas suffire à compenser son handicap en termes de taux nominal.

Si le taux effectif semble pertinent pour étudier l'attractivité fiscale d'un pays, il n'en demeure pas moins imparfait. Il ne tient compte en effet que des dispositifs de droit commun. Or les grands projets d'implantation s'accompagnent souvent d'aménagements fiscaux négociés avec les pouvoirs publics. Ces aménagements peuvent être conséquents, atteignant jusqu'à la moitié du coût de l'investissement (Conseil des Impôts, 2004). En fait, dresser un panorama complet des disparités de pression fiscale nécessite d'analyser le niveau réel des impôts versés par les entreprises.

(4) La méthodologie de calcul, de mise en œuvre complexe, a d'abord été proposée par King et Fullerton (1984) puis étendue par Devereux et Griffith (1998).

2. Taux effectifs moyens d'imposition des bénéficiaires (fiscalité locale et nationale)

En %

	1991	1994	1997	2000	2003
Allemagne	52	46	49	44	35
Autriche	30	27	28	24	27
Belgique	33	35	35	35	29
Espagne	31	28	28	29	29
Finlande	34	20	23	25	25
France	28	27	35	31	29
Grèce	36	36	36	31	26
Irlande	9	8	8	8	11
Italie	39	44	41	28	31
Pays-Bas	30	30	30	30	30
Portugal	33	33	33	29	27
Royaume-Uni	28	28	27	26	26
Suède	25	23	23	23	23

Notes : Réalisé par une entreprise du secteur manufacturier, l'investissement consiste en l'achat de matériel et est financé par émission d'actions ou autofinancement ; le taux de dépréciation du matériel est fixé à 12,25 %, l'inflation à 3,5 %, le taux d'intérêt réel à 10 % et le rendement avant impôt à 20 % : la profitabilité de l'investissement est donc supposée égale à 10 %.

Source : Devereux et al. (2002).

3. Taux implicites : l'empilement des impôts nuit davantage à la position de la France

Par définition, le taux implicite rapporte un montant de prélèvements fiscaux à un indicateur du revenu des entreprises. S'il présente l'intérêt de la simplicité, ce taux est néanmoins très sensible à la spécification comptable retenue pour le numérateur et le dénominateur.

La construction d'un taux implicite à partir de données individuelles d'entreprises permet de décomposer la pression fiscale par secteur d'activité. Une étude réalisée en 2001 pour le compte de la Commission européenne (Nicodème, 2001) met ainsi en évidence que le poids réel de l'impôt sur les sociétés (exprimé en pourcentage de l'excédent brut d'exploitation) est relativement faible en France. Si elle se situe dans la moyenne pour le commerce, la construction, l'industrie manufacturière et les services, la France est en revanche très bien placée pour l'énergie et le transport. Ce constat, qui dépend de la taille des entreprises, suggère que l'existence de régimes particuliers (intégration fiscale, bénéfice mondial, etc.) permet d'atténuer fortement le poids théorique de l'impôt sur les sociétés. Il peut également témoigner de la mise en œuvre de procédés d'optimisation fiscale⁽⁵⁾.

(5) Cf. encadré, dans ce rapport, sur les structures de groupe et l'optimisation fiscale.

3. Taux implicites d'imposition globale des entreprises

En %

	Ensemble des secteurs			Secteur non financier			Secteur financier		
	1995	1998	2001	1995	1998	2001	1995	1998	2001
Allemagne	20,0	23,3	22,3	18,1	19,2	21,6	21,3	26,9	13,6
Autriche	16,7	19,6	25,6	20,9	22,5	29,5	5,2	6,2	8,9
Belgique	14,3	19,8	20,1	15,4	18,7	16,2	5,8	10,7	10,1
Danemark	21,6	25,9	19,5	24,4	33,0	20,2	14,4	13,0	11,8
Espagne	12,7	17,5	21,0	16,6	21,0	30,9	6,5	8,8	5,9
Finlande	16,7	23,5	19,2	20,2	25,2	19,5	4,1	7,5	10,3
<i>France</i>	<i>16,4</i>	<i>20,5</i>	<i>31,1</i>	<i>19,1</i>	<i>17,4</i>	<i>24,5</i>	<i>4,2</i>	<i>12,0</i>	<i>15,1</i>
Grèce	15,1	21,9	20,3	21,9	34,0	27,9	6,2	7,9	8,4
Italie	14,0	14,0	17,0	13,5	11,7	16,5	13,7	17,4	16,3
Pays-Bas	18,2	24,0	22,2	22,2	28,6	26,8	8,1	9,8	8,9
Portugal	14,9	17,5	21,0	17,7	20,9	25,7	4,2	6,7	7,2
Royaume-Uni	16,3	21,3	22,6	16,1	18,4	17,3	2,9	12,5	13,7
Suède	12,6	24,7	25,7	15,3	24,9	23	6,7	16,3	20,8
Moyenne Union européenne	16,9	20,6	22,9	17,6	19,1	21,7	10,9	16,1	13,0

Notes : Le taux apparent rapporte ici le montant des impôts payés par les entreprises à leurs revenus ; ces derniers sont obtenus en sommant le résultat net d'exploitation, le résultat financier et les dividendes nets reçus par les entreprises.

Suivant cette méthodologie, la somme des deux dénominateurs sectoriels n'est pas égale au dénominateur de l'ensemble : la différence représente le montant des dividendes échangés entre entreprises domestiques financières et non financières ; cette différence est à l'origine de l'apparente incohérence entre le niveau de l'ensemble et les niveaux sectoriels.

Pour l'Allemagne, l'Autriche et le Portugal, les entreprises individuelles sont prises en compte ; la moyenne est par ailleurs pondérée par le PIB.

Source : Schmidt-Faber (2004).

L'impôt sur les sociétés ne constitue cependant qu'une partie de la charge fiscale globale pesant sur les entreprises. S'il est concentré sur un faible nombre d'entreprises, le poids de la taxe professionnelle en France est ainsi loin d'être négligeable (Fouquet, 2004). D'ailleurs, selon une autre étude menée par la Commission européenne, la position de la France se dégrade nettement lorsque l'ensemble des impôts prélevés sur les entreprises est considéré.

En effet, selon cette étude, la France se situe en 2001 en fin de classement alors qu'elle était auparavant dans la moyenne. Si elle a dû, comme d'autres pays de l'Union européenne, augmenter ses prélèvements obligatoires – notamment sur les entreprises – afin de satisfaire aux critères d'adhésion à la monnaie unique, elle ne semble pas avoir su juguler cette augmentation entre 1998 et 2001.

Il convient néanmoins de considérer avec prudence ces résultats déjà anciens, car la mesure du taux implicite souffre d'une incohérence temporelle : les prélèvements fiscaux étant généralement assis sur l'exercice précédent, l'évolution du taux implicite peut ne pas refléter celle de la charge fiscale. Une hausse d'une année sur l'autre du taux implicite peut par exemple provenir d'une baisse des revenus des entreprises entre ces deux dates : cela est susceptible d'expliquer le fort taux implicite observé pour la France en 2001.

Au final, la France apparaît mal placée au sein de l'Union européenne. Si le poids de l'impôt sur les sociétés se situe dans la moyenne, une étude de la Commission européenne signale que l'ajout des autres impôts prélevés sur les entreprises relègue la France dans les derniers rangs. À cet égard, la taxe professionnelle joue probablement un rôle prépondérant. Cette position médiocre est donc matière à préoccupation, ce d'autant plus que l'analyse n'a pas tenu compte des charges sociales versées par les employeurs.

Il n'a pas non plus été tenu compte des nouveaux États membres. En phase de rattrapage, ces derniers souhaitent attirer du capital étranger et, pour ce faire, conduisent des politiques fiscales très avantageuses vis-à-vis des entreprises. Le taux nominal d'impôt sur les sociétés se situe ainsi pour la plupart de ces pays en dessous de 20 %⁽⁶⁾.

(6) La Pologne a notamment abaissé son taux nominal de 27 % en 2003 à 19 % en 2004.

Références bibliographiques

- Bretin E., S. Guimbert et T. Madiès (2002) : « La concurrence fiscale sur le bénéfice des entreprises : théories et pratiques », *Économie et Prévision*, n° 152.
- Conseil des Impôts (2004) : *La concurrence fiscale et l'entreprise*, p. 127.
- Debonneuil M. et L. Fontagné (2003) : « La France est-elle compétitive ? » in *Compétitivité*, Rapport du CAE, n° 40, la Documentation française..
- Devereux M. et R. Griffith (1998) : « The Taxation of Discrete Investment Choices », *Institute for Fiscal Studies Working Paper*, n° 16.
- Devereux M., R. Griffith et A. Klemm (2002) : « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, n°17, pp. 451-495.
- Fouquet O. (2004) : *Rapport de la Commission de réforme de la taxe professionnelle*.
- King M. et D. Fullerton (1984) : *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, Chicago University Press.
- Mayer T. et J.-L. Mucchielli (1999) : « La localisation à l'étranger des entreprises multinationales : une approche d'économie géographique hiérarchisée appliquée aux entreprises japonaises », *Économie et Statistique*, pp. 326-327.
- Nicodème G. (2001) : « Computing Effective Corporate Tax Rates: Comparisons and Results », *Directorate General for Economic and Financial Affairs*, Economic Paper, n° 153, ECOFIN E2/358/01-EN, juin.
- Schmidt-Faber C. (2004) : « An Implicit Tax Rate for Non-financial Corporations: Definition and Comparison with Other Tax Indicators », *Commission européenne*.

Annexe 3

Concurrence fiscale et optimisation

Laurent Flochel

Conseil d'analyse économique

La dynamique de bases taxables provient de deux phénomènes distincts : elle peut résulter de la délocalisation d'activités productives, dont les facteurs de production et les bénéficiaires seront taxés dans le nouveau pays d'accueil. Par ailleurs, le transfert par les entreprises de leur assiette taxable entre deux pays peut être réalisé grâce à des techniques d'optimisation fiscale.

1. Concurrence fiscale et optimisation fiscale

Dans le cas de délocalisation des bénéficiaires, l'impact des taux d'IS est particulièrement fort. Les mécanismes d'optimisation fiscale permettent à des multinationales de localiser leurs bénéficiaires dans celui des États d'implantation qui pratique le taux le plus bas. L'optimisation fiscale peut emprunter deux stratégies : l'utilisation des relations financières entre entités au sein d'un même groupe ou la manipulation des prix de transfert.

La première stratégie consiste en une sous-capitalisation des filiales dans les pays à forte imposition. La société mère peut financer sa filiale étrangère au moyen d'actions et réduit alors son bénéfice imposable en rapatriant les profits sous forme de dividendes. Elle peut également la financer par emprunt dont les intérêts réduisent le bénéfice de la filiale et qui sont imposés dans le pays à plus faible pression fiscale. Ces deux stratégies peuvent également être utilisées entre filiales. La réalité de ces phénomènes est étayée par Hines (1999) ou Altshuler et Grubert (1996).

La deuxième technique d'optimisation fiscale consiste à utiliser des procédés de facturation intragroupe. La surévaluation, pour les filiales les plus lourdement imposées, du prix d'acquisition des biens ou de fourniture de services pour l'utilisation de licences d'exploitation ou de brevets, permet de transférer les profits dans les entités du groupe soumises à plus faible pression fiscale. Les législations fiscales exigent que ces prix de transferts soient

les mêmes que ceux qui seraient pratiqués avec des entreprises tierces (OCDE, 1995). Ces dispositions sont difficiles à faire appliquer, vu le manque d'observabilité de ces prix.

Bartelsman et Beetsma (2000) mettent en évidence ces pratiques à partir du constat que le rapport de la valeur ajoutée à la rémunération salariale dans chaque secteur semble affecté par les taux de taxation alors qu'il devrait être proche entre les différents pays. La valeur ajoutée déclarée dans les pays à forte taxation serait anormalement faible. Selon ces auteurs, en moyenne, une hausse du taux d'imposition des sociétés ne permettrait pas une hausse des recettes fiscales à cause de ces comportements d'optimisation. Grubert et Slemrod (1994) ont analysé les raisons pour lesquelles les multinationales américaines détiennent des filiales à Porto Rico. Ils concluent que le traitement fiscal favorable dont jouissent les entreprises installées sur ces territoires incite les multinationales américaines à y détenir des filiales afin de minimiser leur charge fiscale globale, notamment en effectuant des mouvements purement comptables de profit en faveur de ces filiales.

L'existence de ces pratiques d'optimisation fiscale semble se renforcer avec le développement des groupes qui s'est amplifié depuis une vingtaine d'années, avec une très nette accélération entre 1997 et 2002 (Dervieux 2003). Le rapport du Conseil des impôts 2004 montre d'après les données INSEE que 98 entités qui ne représentent que 0.3 % des groupes produisent 87.8 % de l'EBE et emploient 45.8 % des salariés. Inversement, 93.9 % des groupes – des « micro-groupes » – emploient moins de 500 salariés chacun et totalisent 22.5 % des effectifs totaux. Cette dernière catégorie s'est développée depuis 1991 de façon très spectaculaire : leur nombre a été multiplié par 13 entre 1980 et 1999 (Chabanas 2002). Il atteint 28323 en 2001. En outre, ils contrôlaient en 1999 en moyenne une filiale de plus qu'en 1980. Cette mutation s'explique par le fait que l'organisation en groupe permet de rationaliser l'activité et facilite la transmission du patrimoine. Par ailleurs, la présence étrangère en France s'est accrue pendant la même période et a particulièrement ciblé les PME, contribuant ainsi au développement des micro groupes français.

Ces groupes sont fortement internationalisés et sont implantés principalement en Europe. De surcroît, les mouvements de fusions acquisitions ont été dernièrement d'une grande ampleur, entraînant un développement vers l'international par croissance externe plutôt qu'en France par croissance interne. Or c'est justement lors de ce type d'opérations que les entreprises peuvent utiliser des procédés d'optimisation fiscale par sous capitalisation.

2. Impact de la fiscalité sur les localisations

Afin de tester d'éventuelles conséquences des écarts de taxation des entreprises sur les décisions de localisation, la majorité des études empiriques s'est focalisée sur les investissements étrangers directs pour lesquels, par définition, le capital est mobile au niveau international.

Les décisions de localisations et d'investissements sont en fait des choix séquentiels. Les entreprises choisissent dans un premier temps entre exporter ou investir à l'étranger. Dans le deuxième cas, elles choisissent la localisation de leur production et enfin leur niveau d'investissement. Le choix de localisation est donc un choix discret. Les taux moyens sont les déterminants principaux du choix de localisation puisque ceux-ci ont un impact sur le profit total (Devereux et Griffith 2003). En revanche, conditionnellement à ce choix de localisation, la décision du niveau d'investissement est déterminée par l'égalisation du taux de rendement espéré avant impôt et du coût du capital. Ce sont alors les taux marginaux qui apparaissent comme déterminants principaux du choix d'investissement (Devereux et Griffith 1998).

Un certain nombre d'études empiriques montrent que les considérations fiscales sont pertinentes en matière de choix de localisation et d'investissement. En revanche, l'existence de très nombreuses méthodes d'une grande hétérogénéité rend impossible des conclusions tranchées et chiffrées de ces effets. Quatre résultats centraux peuvent néanmoins être tirés : (voir par exemple Mooij et Ederveen (2003) ou Devereux, Griffith (2002) pour une revue de la littérature empirique) :

- la fiscalité ne joue pas sur le choix entre exporter et investir à l'étranger, mais influence la localisation une fois que la décision d'investir à l'étranger a été prise ;
- l'impact de la fiscalité apparaît d'autant mieux que les déterminants en termes d'agglomération ou de potentiel marchand, qui jouent en sens contraire, ont été contrôlés ;
- l'impact de la fiscalité apparaît d'autant mieux que les régimes d'imposition des bénéficiaires étrangers, exemption ou crédit, ont été distingués ;
- Mooij et Ederveen (2003) trouvent qu'en moyenne, une hausse de l'IS de 1 point réduit l'IDE entrant de 4 à 5 %. La sensibilité au taux est plus importante lorsque la fiscalité est mesurée avec les taux effectifs.

Ces études se heurtent cependant toutes à des difficultés particulières, inhérentes à l'interférence potentielle de beaucoup d'autres éléments de fiscalité nationale et de systèmes de protection sociale dans la décision d'une entreprise multinationale de localiser un investissement dans un pays plutôt que dans un autre. Devereux et Griffith soulignent qu'un calcul d'élasticité est très hasardeux.

Références bibliographiques

- Alshuler R. et H. Grubert (1996) : « Balance Sheets, Multinational Financial Policy, and the Cost of Capital at Home and Abroad », *NBER Working Paper*, n° 5810.
- Bartelsman E.J. et R.M.W.J. Bettsma (2000) : « Why Pay More? Corporate Tax Avoidance Through Transfer Pricing in OECD Countries », *CEPR Working Paper*, n° 2543.
- Commission européenne (2001) : *La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur*, Rapport SEC 1681.
- Conseil d'analyse économique (2003) : *Compétitivité*, Rapport du CAE, n° 40, La Documentation française.
- Conseil des impôts (2004) : *La concurrence fiscale et l'entreprise*.
- Desai M.A. et J.R. Hines (1999) : « 'Basket' Cases: Tax Incentives and International Joint Venture Participation by American Multinational Firms », *Journal of Public Economics*, vol. 71, n° 3-1, pp. 379-402.
- Devereux M.P. et M. Griffith (1998) : « The Taxation of Discrete Investment Choices », *Institute for Fiscal Studies Working Paper Series*, n° 98/16.
- Devereux M.P. et M. Griffith (2002) : « The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital: A Review », *Swedish Economic Policy Review*, n° 9, pp. 11-32.
- Devereux M.P. et R. Griffith (1998) : « Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals », *Journal of Public Economics*, n° 68(3), pp. 335-367.
- Devereux M.P. et R. Griffith (2003) : « Evaluating Tax Policy for Location Decisions », *International Tax and Public Finance*, n° 10, pp. 107-126.
- Devereux M.P., L. Lammersen et C. Spengel (2002) : « Corporate Taxes and Economic Inefficiency in Europe », *ZEW*, Mannheim/Warwick.
- Devereux M.P., R. Griffith et A. Klemm (2002) : « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, pp. 451-495, octobre.
- Ernst & Young (2004) : *Company Taxation in the new EU Member States*, ZEW.

- Froot K. A. et J.R. Hines (1995) : « Interest Allocation Rules, Financing Patterns, and the Operations of US Multinationals » in *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, Feldstein, Hines Jr. et Hubbard (eds), University of Chicago Press, pp. 277-307.
- Gropp R. et K. Kostial (2000) : « The Disappearing Tax Base: Is Foreign Direct Investment Eroding Corporate Income Taxes? », *ECB Working Paper*, n° 31.
- Grubert H. (1995) : « Royalties, Dividends, and R&D » in *Proceedings of the Eighty-Seventh Annual Conference on Taxation*, Columbus, OH, National Tax Association.
- Grubert H. (1998) : *Tax Planning by Companies and Tax Competition by Governments: Is There Evidence of Changes in Behavior*, Mimeo.
- Grubert H. et J. Slemrod (1994) : « The Effects of Taxes on Investment and Income Shifting to Puerto Rico », *NBER Working Paper*, n° 4869.
- Houdebine M. et J-L. Schneider (1997) : « Mesurer l'influence de la fiscalité sur la localisation des entreprises », *Économie et prévision*, n° 131, pp. 248-264.
- Mooij, De, R. et S. Ederveen (2003) : « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, n° 10, pp. 673-693.
- OCDE (1995) : *Principes applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales*, OCDE.
- OCDE (1998) : *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, OCDE.

Annexe 4

Les structures de groupe et l'optimisation fiscale

Sébastien Raspiller

Direction des études et synthèses économiques de l'INSEE

Un groupe est l'ensemble constitué par plusieurs entreprises ayant chacune leur existence juridique propre mais unies entre elles par des liens patrimoniaux. L'une de ces entreprises, dite maison mère, exerce un contrôle sur l'ensemble et fait prévaloir une unité de décision.

Le choix d'une structure de groupe est souvent ressenti comme un facteur de compétitivité. Une telle structure permet en effet de rationaliser de nombreuses activités annexes, telles que la comptabilité, la gestion des ressources humaines ou la centralisation des ressources financières. Le poids économique des groupes n'a ainsi cessé d'augmenter. Sur le champ des entreprises non financières, les groupes emploient aujourd'hui plus de la moitié des salariés et produisent près des deux tiers de la valeur ajoutée (Lagarde, Raspiller et Roux, 2003).

Afin de tenir compte sur le plan fiscal de la réalité économique des groupes d'entreprises, des régimes de groupe ont été mis en place dans divers pays. Ces régimes permettent de consolider, dans une certaine mesure, les résultats d'une partie des entreprises d'un groupe. Le principal régime de groupe en France est celui de l'intégration fiscale. Introduit en 1988, il est optionnel. Son principe est simple : sur le périmètre d'intégration⁽¹⁾, c'est le groupe qui est redevable de l'impôt sur les sociétés, impôt assis dans ce cas sur la somme algébrique des bénéfices et des pertes des entreprises intégrées. Ce régime rencontre un franc succès : 75 % des groupes pouvant recourir à ce régime le font effectivement (Conseil des Impôts, 2004, pp. 56-58).

Le seuil de détention permettant l'intégration d'une filiale est suffisamment élevé (95 %) pour que l'entité fiscale ainsi définie soit considérée comme une unité économique à part entière. Que cette entité puisse alors déduire des bénéfices réalisés par certaines des entreprises la composant les déficits creusés par les autres semble légitime, à condition que les béné-

(1) Périmètre défini par le groupe lui-même, à l'intérieur d'un périmètre maximal défini par les règles fiscales.

fices ou les pertes reportés correspondent effectivement à une réalité économique. Ce n'est pas le cas lorsque des procédés d'optimisation fiscale sont mis en œuvre.

Les procédés d'optimisation de la charge fiscale globale supportée par un groupe reposent sur l'altération des relations commerciales ou financières ayant lieu entre ses filiales. Ce type de comportement est surtout à la portée des groupes multinationaux, qui peuvent alors délocaliser tout ou partie d'une base imposable vers un pays à fiscalité avantageuse sans pour autant délocaliser des activités.

Les principaux procédés d'optimisation sont la manipulation des prix de transfert (altération des prix des biens ou services échangés entre filiales) et la sous-capitalisation (altération des modalités de financement des filiales, au profit en France de l'endettement afin de bénéficier de la déductibilité des intérêts versés)⁽²⁾. Ces deux procédés d'optimisation permettent à un groupe multinational de transférer tout ou partie des bénéfices d'une filiale vers une autre localisée dans un pays différent. Le gain fiscal ainsi réalisé est alors proportionnel à la différence des taux nominaux d'impôt sur les sociétés entre les deux pays.

Si diverses études (sur données américaines) concluent à la réalité de ces phénomènes⁽³⁾, aucune ne se risque à livrer une estimation du coût total au niveau des recettes fiscales. Identifier des montages parfois très complexes d'optimisation fiscale est en effet un exercice délicat, surtout lorsque les données comptables et financières des filiales situées à l'étranger sont le plus souvent indisponibles. L'impact macroéconomique des pratiques d'optimisation sur les recettes fiscales ne peut donc être estimé au mieux que de manière indirecte.

En premier lieu, la France présente pour l'impôt sur les sociétés un taux nominal élevé. Les comportements de transfert des bénéfices étant déterminés par le niveau des taux nominaux, les tentations d'optimisation fiscale sont probablement fortes, ce d'autant plus que des pays comme la Belgique, le Luxembourg ou la Suisse – qui disposent de mesures fiscales parfois très avantageuses pour les entreprises – sont limitrophes.

En second lieu, la place de la France au sein de l'Union européenne en matière d'impôt sur les sociétés s'améliore lorsqu'elle est mesurée par des taux *ex post* (dit taux implicites) et non plus par des taux *ex ante* (dits taux effectifs)⁽⁴⁾. Or les taux implicites, contrairement aux taux effectifs, intègrent les pratiques d'optimisation fiscale dans leur calcul. L'écart entre le constat obtenu avec les taux implicites et celui obtenu avec les taux effectifs va donc dans le sens d'une pratique effective des techniques d'optimisation.

(2) Ces procédés, et d'autres encore, sont explicités dans le rapport du Conseil des Impôts, 2004, pp. 169-177.

(3) Les études menées par Grubert comptent parmi les plus intéressantes (*cf.* notamment Grubert, 2003).

(4) *Cf.* encadré, dans ce rapport, sur la place de la France dans la concurrence fiscale.

Charge fiscale des entreprises en France selon l'appartenance ou non à un groupe

En % de l'EBE

	IS					IS + TP				
	1994	1996	1998	2000	2002	1994	1996	1998	2000	2002
Entreprises de groupe	13,0	14,7	16,3	18,4	16,7	22,9	26,1	27,9	29,6	29,5
Entreprises indépendantes	14,6	18,1	21,3	23,2	19,7	27,7	32,8	35,6	34,5	29,9

Champ : Sont considérées toutes les entreprises françaises soumises au régime des bénéfices réels normaux, hors secteurs financier et immobilier (environ 600 000 entreprises). Leur chiffre d'affaires hors taxe doit être supérieur à 730 000 euros pour les activités d'achat-vente et à 230 000 euros pour les activités de prestataire de services.

Notes : Les taux implicites présentés dans ce tableau rapportent à l'excédent brut d'exploitation (EBE) le niveau d'impôt déclaré. Dans le premier cas n'est considéré que l'impôt sur les sociétés (IS) ; dans le second est ajoutée la taxe professionnelle.

Source : INSEE.

Dans ce cas, les groupes – plus à même de mettre en œuvre ces techniques – devraient pouvoir supporter une charge fiscale moindre que les entreprises indépendantes, ce que semblent confirmer les statistiques sur données d'entreprises.

Les entreprises de groupe sont identifiées à l'aide des enquêtes Liaisons Financières de l'INSEE. Le critère d'appartenance à un groupe est la détention à plus de 50 %, qu'elle soit directe ou indirecte, par une autre entreprise.

Mais ces statistiques ne suffisent pas à prouver l'existence des pratiques d'optimisation, encore moins de les quantifier. Les écarts de pression fiscale obtenus peuvent très bien refléter des différences importantes de composition sectorielle ou de performance économique entre entreprises de groupe et entreprises indépendantes. L'industrie automobile et l'énergie sont ainsi les deux secteurs où la proportion d'entreprises de groupe est la plus importante et ces deux secteurs sont aussi ceux où le poids de l'impôt sur les sociétés est le plus faible. Or ce constat n'est pas lié à une pratique assidue de l'optimisation fiscale, mais au fait que des acteurs prépondérants de ces secteurs ont bénéficié d'un régime particulier qui leur était particulièrement favorable sur la période d'étude.

Il convient en fait, lors des estimations, de contrôler un certain nombre de variables autres que l'appartenance ou non à un groupe pour pouvoir obtenir un résultat robuste sur le plan statistique. De telles estimations ont été effectuées sur le panel des entreprises soumises au régime des bénéfices réels normaux (hors secteurs financier et immobilier) sur la période

1994-2002⁽⁵⁾. Les résultats obtenus ne valident pas l'hypothèse d'une moindre pression fiscale pour les entreprises de groupe, bien au contraire. Ces résultats suggèrent donc que l'effet de l'optimisation fiscale n'est au mieux que marginal au niveau macroéconomique.

La problématique de l'optimisation fiscale reste néanmoins importante. Les redressements effectués quant à la fixation des prix de transfert portent ainsi sur des montants loin d'être négligeables⁽⁶⁾, notamment en période de tension budgétaire. Surtout, l'optimisation fiscale peut favoriser l'émergence de comportements de type « passager clandestin », au sens où certains groupes seraient en mesure d'acquitter un montant d'impôt très faible en regard de leur capacité contributive, tout en bénéficiant des mêmes biens publics que les autres. En d'autres termes, l'optimisation fiscale est susceptible d'affecter l'équité devant l'impôt.

Références bibliographiques

- Lagarde P. S. Raspiller et S. Roux (2003) : « La situation économique et financières des entreprises françaises : de fortes hétérogénéités » in *L'Économie française*, édition 2003-2004, INSEE.
- Conseil des Impôts (2004) : *La concurrence fiscale et l'entreprise*.
- Grubert (2003) : « The Tax Burden on Cross-Border Investment: Company Strategies and Country Responses », *US Treasury Department*.

(5) Les contrôles ont porté sur l'aspect sectoriel (ajout d'indicateurs sectorielles), l'aspect conjoncturel (ajout d'indicateurs temporelles), les performances économiques (excédent brut ou résultat d'exploitation) et la taille des entreprises (effectif salarié).

(6) Ces montants sont précisés dans le rapport du Conseil des Impôts (2004) pour la période 1999-2003, p. 193.

Annexe 5

Les effets économiques du *Tax Reform Act* américain de 1986

Christian Saint-Étienne

Université de Tours

Nous allons analyser l'origine et les objectifs poursuivis par le Tax Reform Act (TRA), avant de rendre compte de ses effets.

1. Économie politique du TRA 1986

Quelle est l'origine des changements intervenus dans l'imposition fédérale du revenu des ménages et des entreprises ? Le TRA 1986, voté à la fin de 1986, fait suite au vote de l'Economic Recovery Tax Act (ERTA) de 1981 qui avait fortement réduit les taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques et qui avait allégé significativement la charge fiscale des entreprises en accélérant l'amortissement des immobilisations.

Au début de 1984, le président Reagan demanda au Trésor américain une étude sur le type de réforme fiscale qui permettrait de réduire significativement les taux d'imposition en accroissant l'assiette de la fiscalité, sans pertes de revenus pour l'État. Il y avait une volonté générale de réforme de l'imposition des ménages et des entreprises au début des années quatre-vingt car une forte inflation, couplée avec des tranches d'imposition nominalement fixes, augmentait le nombre de ménages fiscalisés et faussait l'imposition du capital (par suite de problèmes de mesure des gains en capital et de l'amortissement, de l'évaluation des stocks, de l'effet de la déductibilité des intérêts sur la dette, etc.). L'étude, nommé *Treasury I*, lui fut remise en novembre 1984, juste après les élections. Préparée par le Trésor et des consultants externes, avec très peu d'intervention politique, *Treasury I* proposait un bouleversement de l'imposition sur le revenu des personnes physiques et morales. Il s'agissait de relever fortement les seuils d'imposition, pour réduire le nombre de contribuables à faible revenus, de fixer trois tranches d'imposition à l'IRPP (15, 25 et 35 %), en supprimant notamment

la déductibilité des impôts locaux, de réduire le taux de l'IS à 40 % en éliminant un grand nombre de niches fiscales, et d'éviter la double taxation des dividendes par une déduction spécifique.

En mai 1985, Reagan présenta sa propre version de la réforme nécessaire, nommée *Treasury II*, en réponse à *Treasury I*, qui éliminait ou réduisait certaines propositions du texte antérieur : suppression de l'indexation des intérêts, élimination de la proposition de suppression de la déductibilité des impôts locaux, réduction de la déduction spécifique permettant d'éviter la double taxation des dividendes, etc. La proposition de réforme fiscale fut ensuite amendée au cours du processus législatif.

1.1. Quels étaient les objectifs poursuivis par la réforme ?

Ils furent énoncés par Reagan lors de la commande de *Treasury I* : équité, efficacité et simplicité. Ce sont les trois objectifs classiques donnés pour préparer un « bon » système fiscal.

Définissons quelques termes. On distingue l'équité horizontale de l'équité verticale de l'imposition. L'équité horizontale veut que deux personnes « identiques » soient traitées de la même façon, ce qui laisse une marge d'appréciation sur les critères de différenciation admissibles. Mais pour simplifier la notion d'équité horizontale, on peut considérer qu'elle est atteinte si deux individus ayant les mêmes revenus, quelles que soient les sources de ces revenus, paient une charge fiscale équivalente, même si elle n'est pas identique et dépend de l'utilisation de ces revenus – la collectivité ayant intérêt à encourager certaines formes d'utilisation du revenu plutôt que d'autres. L'équité verticale suppose que les contribuables ayant les revenus les plus élevés contribuent proportionnellement plus que les autres.

L'imposition est efficace lorsque le coût de collecte est faible, en proportion des sommes collectées, et les distorsions induites dans l'économie par l'impôt sont les plus limitées possibles. Les impôts sont supposés clairement définis, non arbitraires et suffisamment bien acceptés par les contribuables pour qu'ils déclarent le plus « spontanément » possible leurs revenus. On peut alors considérer que les impôts, pour être efficaces, doivent s'appuyer sur une très large assiette, avec les taux moyens et marginaux les plus faibles possibles. Les impôts proportionnels à taux réduits sont considérés comme les plus efficaces dans la mesure où ils sont faciles à collecter et modifient le moins possible les comportements des acteurs économiques.

Les distorsions induites par la fiscalité en économie ouverte sont la somme des distorsions en économie fermée et des distorsions inter-pays, induites par la perception des écarts entre les impôts perçus et les biens publics offerts d'un pays à l'autre.

En économie fermée, les distorsions induites par les impôts résultent de ce que les prix perçus par les producteurs et les consommateurs divergent et de ce que l'utilité relative travail-loisir est modifiée. Hors fiscalité, l'équi-

libre concurrentiel est Pareto-optimal car chaque consommateur égalise ses taux marginaux de substitution (rapports des utilités marginales de chaque bien) aux prix relatifs, chaque entreprise égalisant ses taux marginaux de substitution technique aux mêmes prix relatifs. Avec la fiscalité, les prix relatifs perçus par les différents agents divergent et l'équilibre ne conduit plus à l'égalisation des taux marginaux de substitution : ce n'est plus un optimum de Pareto (voir Salanié, 2002). En ce qui concerne l'arbitrage travail-loisir, des taux marginaux d'imposition élevés sur le revenu déclaré découragent le travail déclaré et favorisent le travail non déclaré et le loisir.

En économie ouverte, les facteurs mobiles de production et les détenteurs de patrimoine font un arbitrage entre les différents pays dans lesquels ils considèrent pouvoir vivre ou investir sur la base de l'écart relatif entre le poids de la fiscalité et les biens publics offerts en contrepartie. La perception de cet écart relatif affecte les stratégies des détenteurs des bases fiscales mobiles qui cherchent à maximiser les biens publics consommés en minimisant le coût fiscal qui leur est imputé.

Un des arbitrages clés dans la définition d'un système d'imposition est celui entre l'équité verticale et l'efficacité, sachant que le système doit assurer un haut niveau d'équité horizontale – sous réserve des incitations considérées comme souhaitables par la collectivité.

Le TRA 1986 a été attentif à la réduction de la perte d'efficacité résultant de taux marginaux d'imposition sur le revenu des personnes physiques (IRPP) trop élevés car ils entraînent des désincitations à travailler, épargner et investir. Toutefois, comme la réforme devait être neutre en termes de revenus collectés, il ne s'agissait pas de modifier l'équité inter-générationnelle en réduisant le déficit public.

Ce qui est rarement connu en France, c'est que *Treasury I* et *II* ont été très attentifs à l'équité horizontale, notamment pour s'assurer que cessaient les situations légales permettant à des individus fortunés ou à des entreprises bénéficiaires de ne pas payer d'impôts. Pour ce faire, le système d'imposition minimale, introduit en 1969, fut renforcé pour les individus et une imposition minimale fut mise en place pour les entreprises.

Pour ce qui est de l'efficacité, *Treasury I* voulait favoriser surtout la neutralité économique du système fiscal avec des impôts à large assiette et taux réduit frappant également toutes les sources de revenus, avec le minimum d'incitations fiscales à l'utilisation de ces revenus. En conséquence, il s'agissait, par exemple, d'aligner les règles d'amortissement sur la dépréciation économique des biens et de supprimer les incitations à l'investissement.

Pour ce qui est de la simplicité, un des objectifs de *Treasury I* et du TRA 1986 a été d'éliminer toutes les mesures spécifiques qui compliquaient la déclaration et le calcul de l'impôt, notamment les niches fiscales résultant de démarches, certes légales, mais compliquées des contribuables. Il s'agissait notamment de réduire la nécessité de faire appel à un conseil fiscal pour

rédiger sa déclaration. La forte baisse des taux marginaux visait, notamment, à permettre l'élimination des mesures spécifiques ou à en réduire l'attrait.

1.2. Les principales caractéristiques du TRA 1986

Les principaux changements pour les individus ont été :

- la baisse des taux marginaux d'imposition. En 1986, le taux marginal d'imposition était de 50 %. Avec le TRA 1986, les taux d'imposition sont devenus les suivants : 15, 28, 33 %, pour redescendre à 28 % pour la plus haute tranche ;

- la hausse de la déduction standard et de l'exemption personnelle, les deux mesures ayant pour effet de relever le revenu minimum à partir duquel on paie l'impôt sur le revenu. En conséquence, le nombre de contribuables fut fortement réduit. D'autant plus que les aides fiscales aux faibles revenus d'activité (Earned-Income Tax Credit, EITC) furent substantiellement relevées ;

- l'ensemble des deux mesures précédentes avait pour effet de réduire les recettes d'IRPP de 80 milliards de dollars ou un sixième de l'IRPP dû en 1990. En contrepartie, furent prises d'autres mesures comme la suppression de la déduction de 10 % sur le second revenu dans un ménage et de la déductibilité des impôts locaux, la limitation de nombreuses autres déductions, notamment sur les contributions aux fonds de pension. Surtout, à partir du 1^{er} janvier 1987, la totalité des plus-values de long terme furent fiscalisées (suppression de l'abattement de 60 % avec un taux marginal de 50 %, soit un réel de $40 \% \times 50 \% = 20 \%$, pour passer à un marginal de 28 %). Compte tenu de la très forte concentration des plus-values de long terme, il en résultait une hausse significative de la fiscalité réelle des hauts revenus. Ces mesures d'élargissement de l'assiette devaient rapporter 30 milliards de dollars pour l'année 1990, à déduire du coût de 80 milliards de dollars des mesures incluses dans les deux précédents paragraphes ;

- les mesures prises, au titre de l'équité horizontale, pour réduire fortement les niches fiscales et les sources légales d'évasion eurent pour effet d'augmenter l'IRPP de 27 milliards de dollars pour l'année 1990.

Les principaux changements pour les entreprises ont été :

- baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) de 46 à 34 % ;
- suppression de l'incitation fiscale à l'investissement en machinerie et équipement (*tax credit* de 10 %) ;

- allongement des durées d'amortissement. Au total, l'ensemble des mesures précédentes était neutre en termes de montants de prélèvements obligatoires ;

- mais la suppression de dispositions particulières complexes ou spécifiques à certaines industries devait accroître les recettes fiscales au titre des entreprises de 20 milliards de dollars, au titre de 1990 ;

- un impôt minimal fut imposé aux entreprises, pour une recette de 4,5 milliards de dollars en 1990.

Au total, en base 1990, les impôts prélevés sur les ménages ont baissé de 23 milliards de dollars, tandis que ceux prélevés sur les entreprises ont augmenté de 16 milliards de dollars, donnant un effet net comptable très faible sur les prélèvements publics (PIB américain de 5490 milliards de dollars et prélèvements obligatoires de 1460 milliards de dollars en 1989).

Les prélèvements obligatoires américains, en pourcentage du PIB, ont évolué de la façon suivante, sur la période 1986-1990 : 1986 = 25,5 % ; 1987 = 26,5 % ; 1988 = 26,3 % ; 1989 = 26,6 % ; 1990 = 27,3 %. Le PIB réel américain a augmenté de 2,8 % par an en 1986-1987 et de 3,5 % par an en 1988-1989 (après la pleine entrée en vigueur, en 1988, du TRA 1986).

2. Les effets du TRA 1986 sur les comportements

Pour juger de l'impact du TRA 1986 sur les comportements des agents économiques, il faut s'abstraire des effets des changements autres que le TRA lui-même. C'est évidemment impossible.

On peut toutefois noter que la croissance moyenne du PIB réel a peu varié entre les deux années précédents le TRA 1986, avec 3,1 % en 1985-1986, et les trois années qui ont suivi le TRA avec 3,2 % en 1987-1989. Toutefois, nous avons vu que si l'on compare plutôt 1986-1987 à 1988-1989, pour des raisons liées aux importants arbitrages de revenus intervenus entre les années 1986 et 1987, il y a eu une légère accélération de la croissance. Mais globalement, que l'on prenne l'une ou l'autre base de comparaison, il n'y a pas eu de crise ou d'accélération brutale de l'activité en 1986-1989.

A contrario, les années 1986-1989 ont été marquées par une augmentation des inégalités de revenus et par le boom des fusions-acquisitions. Il faut donc être prudent avant de séparer les effets de la fiscalité et les effets des variations de revenus.

En ce qui concerne l'offre de travail, rappelons qu'en 1986, un taux marginal de 50 % s'appliquait à un revenu imposable supérieur à 175 250 dollars pour un couple et 88 270 dollars pour un célibataire. En 1988, après la pleine entrée en vigueur du TRA 1986, le taux marginal était de 28 % au-delà de 149 250 dollars pour un couple et 89 560 dollars pour un célibataire. Le taux marginal avait baissé de 44 %. Toutefois, compte tenu de la structure des revenus et de la suppression de niches fiscales, plus de 40 % des contribuables américains n'ont pas bénéficié d'une baisse de leurs taux marginaux. Compte tenu de ce qui a été indiqué précédemment sur la concentration des plus-values et l'augmentation effective de la fiscalité sur ces plus-values, on peut même considérer que la baisse des taux marginaux effectifs a été faible pour l'écrasante majorité des américains. Toutefois, Nada Eissa (1995) a montré que si l'offre de travail des hommes a peu

répondu à la baisse des taux marginaux nominaux, probablement parce que la baisse des taux marginaux réels a été faible, l'offre de travail des femmes à revenus élevés a fortement augmenté (hausse de 18 % de l'offre entre 1984-1986 et 1990-1992, avec une élasticité de l'offre par rapport au revenu après impôt de 0,8).

En ce qui concerne l'épargne, compte tenu de ce qui a été dit sur l'augmentation du taux effectif sur les plus-values, et de la baisse des déductions pour les contributions aux fonds de pension, on ne devait pas s'attendre à un effet significatif sur l'épargne, et il n'a pas eu lieu.

En abaissant le taux marginal pour les personnes physiques en dessous du taux marginal pour les personnes morales, le TRA 1986 a fortement réduit les incitations pour les particuliers à hauts revenus à créer des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés. Ils ont soit davantage déclaré de revenus à l'IRPP, soit choisi des formes de sociétés soumises à l'IRPP (*Master limited partnerships* ou « S » corporations). Le développement des « S » corporations explique en partie la baisse apparente de l'IS et la hausse de l'IRPP après le TRA 1986.

Si l'on juge le TRA 1986 par rapport à ses propres objectifs d'améliorer l'équité, l'efficacité et la simplicité du système, les nombreuses études disponibles ont montré que :

- si le TRA a peu affecté l'offre de travail et l'épargne, il a nettement réduit l'attrait pour les revenus non déclarés et, à un moindre degré, pour le loisir et a considérablement réduit l'attrait des allocations de ressources ou de patrimoines fondées essentiellement sur des considérations fiscales, ce qui est *a priori* de nature à augmenter l'efficacité économique de l'allocation des ressources ;

- compte tenu de ce qui a été dit sur la taxation des plus-values, le TRA 1986 a plutôt augmenté l'équité verticale, c'est-à-dire la progressivité de l'IRPP. En réduisant l'ampleur des niches fiscales, le TRA 1986 a plutôt amélioré l'équité horizontale du système fiscal ;

- le TRA 1986 a sensiblement augmenté la simplicité du système en limitant les sources de déduction et les niches faisant l'objet de déclarations spécifiques. La proportion de déclarations fiscales pour l'IRPP incluant l'utilisation d'une niche fiscale est tombée de 40 % en 1986 à 28 % en 1989.

3. Jugement global sur le TRA 1986, en replaçant cette réforme dans l'histoire fiscale américaine

L'analyse présentée dans la section précédente montre que le TRA 1986 a eu un impact minime sur l'offre de travail et l'épargne, comme on pouvait s'y attendre compte tenu de la nature de la réforme. Toutefois, le TRA 1986 a eu un impact important sur l'élasticité du revenu imposable par rapport au taux marginal d'imposition à l'IRPP. Cette question est devenue centrale,

aux États-Unis, dans la théorie économique et l'économétrie de la fiscalité et pour la conduite de la politique économique. Elle a donné naissance à une littérature sur la « nouvelle réactivité fiscale » ou *New Tax Responsiveness* (NTR).

3.1. Nouvelle réactivité fiscale

Les travaux NTR, initiés par Lawrence Lindsey et Martin Feldstein, sont centrés sur l'hypothèse suivante : des taux marginaux d'imposition élevés ont des coûts d'efficacité considérables et ne permettent plus d'augmenter les recettes fiscales au sommet de la distribution des revenus (voir Lindsey, 1987 et Feldstein, 1995). L'effet clé des taux marginaux élevés est de réduire le revenu imposable et pas nécessairement l'offre de travail. Les contribuables recherchent alors du revenu non imposable, de la consommation non taxable ou du revenu non déclaré.

Si l'on note C la consommation, L le loisir, E le revenu non imposable (par exemple avantages en nature non taxés) et D la consommation non taxable, l'individu maximise son utilité sur ces quatre variables : $U(C, L, E, D)$ avec la contrainte budgétaire que :

$$C = (1 - t) [w (1 - L) - E - D]$$

avec w le taux de salaire et t le taux marginal d'imposition.

Le terme entre crochets est le revenu imposable, c'est-à-dire le coût salarial total moins le revenu non imposable et les déductions.

Si l'on définit $1 + z = 1/(1 - t)$, la contrainte budgétaire s'écrit :

$$C (1 + z) = w (1 - L) - E - D$$

Dans ce modèle, une augmentation du taux d'imposition (t) augmente le prix de la consommation taxable mais ne change pas le prix relatif entre L , E et D . En d'autres termes, tous les biens non taxés constituent un bien composite. Dans ce modèle, le coût social d'une augmentation de l'imposition est le même que l'individu choisisse plus de loisir, de revenu non imposable ou de consommation non taxable. L'individu est toutefois amené ainsi à consommer plus de ces biens qu'il ne le ferait sans cette augmentation d'impôts, ou *a fortiori* sans impôts.

Les travaux NTR ont donc essayé de mesurer l'élasticité du revenu imposable aux variations d'impôts (mesure par rapport au *résidu fiscal*, soit 1 moins le taux marginal, soit la part conservée par le contribuable ; mais pour simplifier la littérature NTR parle d'élasticité par rapport au *taux marginal*). Les fortes variations de taux d'imposition, comme celles du TRA 1986, constituent une expérience « naturelle » permettant d'estimer cette élasticité.

Lindsey (1987) montre que le revenu déclaré des contribuables situés au sommet de l'échelle des revenus a considérablement augmenté au moment où les taux marginaux d'imposition ont baissé. En comparant la différence de progression des revenus déclarés des « riches » et des moins-riches, il en déduit qu'elle résulte de la réduction des taux marginaux d'imposition. Il estime que l'élasticité du revenu imposable pour les riches a été supérieure à 1. Feldstein a trouvé des élasticités encore supérieures en divisant les « riches » en sous-groupes en fonction des tranches d'imposition.

Deux critiques ont été faites à ces auteurs :

- pour des raisons non liées à la fiscalité, les inégalités de revenus ont augmenté dans les années quatre-vingt ;
- pour procéder aux estimations économétriques NTR, il faut supposer, entre autres hypothèses, que les « riches » restent les mêmes au cours de la période d'estimation, ce qui reste une hypothèse.

Pour contourner la première critique, Feldstein et Feenberg (1996) ont analysé les effets de la hausse des impôts mise en œuvre par George Bush père et par Bill Clinton, notamment la hausse de 1993. Ils montrent que les revenus imposables du un million de contribuables les plus riches a fortement baissé de 1992 à 1993, alors que les revenus des groupes inférieurs ont augmenté, ce qui indique à nouveau une forte élasticité du revenu imposable. Mais comme le président Clinton a proposé la hausse de 1993 à la fin de 1992, beaucoup de contribuables ont anticipé leurs revenus 1993 sur 1992.

Goolsbee (1999) estime, sur la base des nombreux travaux disponibles, que l'élasticité du revenu imposable au taux marginal (plus précisément au *résidu marginal*, soit 1 moins le taux marginal, soit la part conservée par le contribuable) semble être proche de 1 dans les années quatre-vingt, mais significativement inférieure à 1 dans les années quatre-vingt-dix. Il décide alors de mener une étude sur l'ensemble du XX^e siècle pour déterminer comment cette élasticité a pu évoluer au cours du temps.

Il va s'intéresser à la baisse des taux de 1924-1925. L'impôt sur le revenu a été mis en place en 1913 et le taux marginal a très vite augmenté avec les besoins de financement de la Première Guerre mondiale. Il est passé de 7 % en 1913-1915 à 15 % en 1916, puis 67 % en 1917 et 77 % en 1918, pour redescendre à 73 % en 1919-1921 et 58 % en 1922. En 1921, le républicain Warren G. Harding fut élu président et les républicains prirent le contrôle du Congrès. Harding nomma Andrew W. Mellon au Trésor. Son livre *Taxation: The People's Business*, publié en 1924, semble avoir été écrit dans les années quatre-vingt. Mellon propose de baisser fortement les taux marginaux afin que les personnes à hauts revenus cessent de passer leur temps à éviter de payer des impôts, en utilisant des niches fiscales ou en achetant des obligations municipales, et qu'elles investissent de façon productive.

Les républicains baissèrent une première fois l'impôt avec le *Revenue Act* de 1921, puis, sous la présidence de Coolidge en 1924-1925. De 1922 à

1926, le taux marginal maximum baissa de 58 % à 25 %. Tous les taux baissèrent, mais la baisse principale fut appliquée au taux marginal maximum. De fait, les années vingt ressemblent aux années quatre-vingt par la forte baisse de la fiscalité et par la hausse des écarts de revenus au cours du boom économique des années vingt. Une série de tests économétriques donne des élasticités du revenu imposable autour de 0,6.

En 1932, le président Hoover augmenta fortement les impôts pour réduire le déficit budgétaire. Puis ce fut le tour du président Roosevelt. Le taux marginal passa de 25 % en 1931 à 63 % en 1935. L'élasticité du revenu imposable est estimée être tombée autour de 0,2 à 0,3 %. Puis, en 1935, Roosevelt augmenta à nouveau fortement la fiscalité et le taux marginal passa de 63 % en 1935 à 79 % en 1938. Malgré la hausse des taux, les revenus déclarés par les « riches » augmentèrent, ce qui implique une élasticité négative. Mais ce résultat doit beaucoup au renforcement brutal du contrôle fiscal voulu par les démocrates ainsi qu'à la hausse du taux de l'IS, de 13,75 % à 19 %, qui a pu faire basculer des revenus vers les personnes physiques.

Il y eut à nouveau une forte hausse des impôts en 1950-1951, pour financer la guerre de Corée, et le taux marginal passa de 82 % à 92 %. Le taux de l'IS passa de 38 à 52 %. L'élasticité du revenu imposable est estimée entre 0,1 et 0,2.

Puis le président Kennedy décida de réduire la fiscalité, ce qui fut mis en œuvre dans le *Revenue Act* de 1964. De 1962 à 1966, le taux marginal fut réduit à 70 %. Les élasticités sont estimées proches de zéro.

Ces cinq épisodes (baisse de 1923-1926, hausses de 1932-1935 et 1936-1938, hausse de 1950-1951 et baisse de 1963-1966) permettent de mieux appréhender l'élasticité du revenu imposable au *résidu fiscal*. Les élasticités du revenu imposable à la baisse varient de 0,6 dans les années vingt à 0 % dans les années soixante. Les élasticités à la hausse des impôts varient entre 0,1 et 0,3, quand elles ne sont pas négatives.

Seules les années vingt sont comparables au choc fiscal des années quatre-vingt. L'élasticité du revenu imposable au taux d'imposition (ou plus exactement à 1 moins le taux d'imposition) semble être au maximum de 0,6 % dans les années vingt et au minimum de 1 % dans les années quatre-vingt, selon les travaux de Goolsbee (1999) ou ceux qu'il passe en revue. Au total, Goolsbee en conclut que l'élasticité est positive, surtout à la baisse. En comparant les années vingt et quatre-vingt, au cours desquelles la baisse a été franche, on note que les revenus déclarés augmentent significativement quand les taux marginaux baissent franchement. Ceci ne permet pas de préjuger si les recettes fiscales vont augmenter ou baisser.

On peut toutefois supposer que si les taux marginaux baissent fortement tandis que les assiettes s'élargissent tout aussi nettement et que les niches se réduisent ou disparaissent, non seulement les recettes fiscales ne vont pas suivre l'évolution des taux marginaux en proportion, mais

elles évoluent fortement en sens contraire. Surtout si l'on introduit des taux minima d'imposition.

À l'inverse, des baisses successives de faible ampleur des taux marginaux, sans réduction des niches et sans accroissement des assiettes, peuvent conduire à des résultats décevants en termes de hausse des revenus imposables.

Pour résumer, *un siècle d'histoire fiscale américaine semble indiquer que pour limiter le coût, en termes de recettes fiscales, d'une baisse des taux marginaux d'imposition, il vaut mieux baisser les taux massivement, en augmentant les assiettes et en réduisant/éliminant les niches, que de les baisser graduellement.*

3.2. Imposition minimale des individus

En janvier 1969, le secrétaire au Trésor américain Joseph W. Barr informa le Congrès que 155 contribuables personnes physiques, ayant des revenus supérieurs à 200 000 dollars, n'avaient pas payé d'impôt fédéral sur le revenu en 1966. Un impôt minimal fut introduit à la fin de 1969. Il devint ensuite l'*imposition minimale alternative* (AMT – *Alternative Minimum Tax*). L'AMT a été payé par un million de contribuables américains en 1999. À la suite des réformes fiscales de l'Administration Bush, qui ont fortement réduit l'imposition du revenu des personnes physiques, près de 30 millions de contribuables américains pourraient payer l'AMT en 2010 (voir, Burman, Gale et Rohaly, 2003, avec mise à jour en août 2004, voir *Tax Policy Center* à Washington).

L'AMT comprend moins de déductions fiscales que l'IRPP et est moins progressif que ce dernier avec seulement deux taux de 26 % – sur les premiers 175 000 dollars de revenu imposable au-delà d'un revenu minimum – et 28 % sur la tranche de revenu imposable au-delà de 175 000 dollars (Burman, Gale et Rohaly, 2003) ; le revenu minimum non imposable est fixé actuellement à 58 000 dollars pour un couple marié. Les contribuables américains doivent payer le plus élevé de l'IRPP ou de l'AMT calculés sur leurs revenus annuels, ce qui oblige les contribuables concernés à calculer deux fois leur imposition. L'AMT pourrait devenir rapidement l'impôt sur le revenu de la majorité des contribuables dont le revenu est compris entre 100 000 et 500 000 dollars. L'AMT ne prévoit pas de déductions pour les dépendants ou les impôts locaux des États américains et frappe donc particulièrement les familles avec enfants et les contribuables habitant dans des États à imposition élevée. En 2010, environ la moitié des revenus pourrait être taxée à l'AMT.

De façon générale, toutes les modifications de l'IRPP ont été accompagnées de modifications de l'AMT. Le TRA 1986 a ainsi élargi les assiettes fiscales des deux formes d'imposition, tandis que la hausse de l'impôt en 1993 a conduit à une augmentation des taux marginaux des deux impôts. Notons toutefois que le Economic Recovery Tax Act de 1981 et le Economic

Growth and Tax Relief Reconciliation Act (EGTRRA) de 2001 n'ont modifié l'AMT qu'à la marge. Si l'AMT avait été indexé sur l'inflation comme l'IRPP, à partir de 1985, il n'aurait concerné que moins de 300 000 contribuables en 2010 au lieu de près de 30 millions dans le système actuel.

Compte tenu de la complexité résultant d'un double système d'imposition sur le revenu des personnes physiques, il y a actuellement, aux États-Unis, une discussion majeure de politique fiscale visant à déterminer s'il ne faut pas supprimer l'un des deux impôts pour simplifier le système. Pour les uns, on pourrait souhaiter supprimer l'AMT car il limite trop les effets de déductions fiscales qui seraient souhaitables par ailleurs, tout en consolidant l'IRPP. Pour d'autres, un AMT réaménagé, avec par exemple une déduction de 100 000 dollars par famille et un taux unique de 25 %, permettrait de supprimer l'IRPP. L'AMT, couplé à une TVA de 10 % à 15 %, conduirait à un système fiscal plus efficace.

On peut retenir, de l'expérience de l'AMT, que si l'on complète l'IRPP par un système d'imposition minimale, ce dernier devrait plutôt ne comporter qu'un taux, hors toutes déductions fiscales sauf le quotient familial en France, avec un revenu minimum, en dessous duquel il ne s'applique pas, indexé et suffisamment élevé pour ne concerner que le centile supérieur des contribuables, ou au maximum les 2 ou 3 % des contribuables déclarant les revenus les plus élevés.

Conclusion

L'enseignement d'un siècle d'histoire fiscale américaine doit guider la politique fiscale d'un pays ayant des taux marginaux d'imposition élevés et qui se trouve pris dans une compétition fiscale de plus en plus vive. La réponse adaptée n'est pas une baisse graduelle des taux, mais une baisse massive et brutale des taux qui rend tolérable la suppression des niches fiscales et l'augmentation significatives des assiettes. Il peut même en résulter une augmentation des recettes fiscales à périmètre d'activité constant, surtout si l'on met en place un système d'imposition minimale des individus et si l'on renforce l'imposition minimale des entreprises.

Mais si l'on suppose, en outre, que la baisse massive des taux entraînerait une forte relocalisation des facteurs mobiles de production dans un pays attractif disposant d'un niveau élevé de biens publics, la baisse massive des taux marginaux d'imposition pourrait même entraîner une hausse sensible des recettes fiscales.

La France est ainsi dans une situation particulière. Parce que c'est un pays riche, fortement attractif en termes de qualité de vie, parce qu'elle a beaucoup investi en biens publics, mais parce qu'elle se trouve prise dans une concurrence fiscale de plus en plus vive, elle est à la croisée des chemins :

- elle peut s'étioler, si elle ne réagit pas, en perdant ses facteurs de production mobiles (fuite des capitaux, des talents et des entreprises), au

point de devoir réduire ses investissements en biens publics (R&D, éducation, infrastructures), et d'entrer progressivement dans un processus de sous-développement ;

- elle peut « ramasser la mise », si elle réagit, en anticipant la compétition fiscale par une baisse massive des taux d'imposition (IRPP, IS, ISF), couplée à une réduction/suppression des niches fiscales et à une augmentation des assiettes fiscales, avec mise en place d'une imposition minimale sur les gros revenus déclarés. Cette stratégie conduirait d'autant plus fortement à la relocalisation des facteurs de production que la qualité de ses biens publics n'a pas encore significativement baissé et que son attrait en termes de qualité de vie est très élevé. Mais cette stratégie n'est gagnante que si elle appliquée rapidement. Une action graduelle sur dix ans ou une action forte dans dix ans seront de peu d'effets.

Références bibliographiques

- Auerbach A.J. et J. Slemrod (1997) : « The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986 », *Journal of Economic Literature*, pp 589-632, juin.
- Burman L.E., W.G. Gale et J. Rohaly (2003) : « The Expanding Reach of the Individual Alternative Minimum Tax », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n° 2, pp. 173-186, printemps.
- Eissa N. (1995) : « Taxation and the Labor Supply of Married Women: The Tax Reform Act of 1986 as a Natural Experiment », *NBER Working Paper*, n° 5023, février.
- Feldstein M. (1995) : « The Effects of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act », *Journal of Political Economy*, n° 103 (3), pp. 551-72.
- Feldstein M. et D. Feenberg (1996) : « The effects of Increased Tax Rates on Taxable Income and Economic Efficiency: A Preliminary Analysis of the 1993 Tax Rate Increases » in *Tax Policy and the Economy*, vol. 10, Poterba (éd.), pp 89-117, MIT Press.
- Goolsbee A. (1999) : « Evidence on the High-Income Laffer Curve from Six Decades of Tax Reform », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2, pp. 1-61
- Lindsey L. (1987) : « Individual Taxpayer Response to Tax Cuts: 1982-1984, With Implications for the Revenue Maximizing Tax Rate », *Journal of Public Economics*, n° 33 (2), pp. 173-206.
- Salanié B.(2002) : *Théorie économique de la fiscalité*, Economica, Paris.

Annexe 6

Simulations des scénarios de réforme

François Bouton, Christel Colin et Sophie Guérin

*Division des études sociales de la Direction des statistiques
démographiques et sociales de l'INSEE*

À la demande des auteurs du rapport, des simulations des scénarios de réforme fiscale sur le champ des prélèvements sur les ménages ont été réalisées à l'aide du modèle de microsimulation INES. Deux scénarios principaux de réforme sont retenus (scénarios A et B, tableau 1), et deux variantes pour chacun de ces scénarios sont envisagées, portant sur le niveau du plafond du crédit de CSG en fonction de la composition du foyer fiscal. La présente annexe décrit les principales caractéristiques du modèle INES et des simulations de réforme qui ont été réalisées, avant de présenter les résultats chiffrés détaillés des simulations.

Ces deux scénarios sont fondés sur des principes de taxation identiques mais ont des conséquences très différentes. L'un (scénario A) accroît la charge fiscale sur la plupart des ménages et pourrait permettre de financer une baisse de l'impôt sur les sociétés. L'autre (scénario B) permet d'assurer qu'en moyenne, aucun centile de niveau de vie initial ne subisse de perte à la réforme, et de ce fait nécessiterait un besoin de financement supplémentaire pour l'État.

1. Le modèle de microsimulation INES

Le principe de la microsimulation consiste à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon de ménages représentatif de la population. Pour le modèle INES, cet échantillon est issu de l'enquête Revenus fiscaux de l'Insee, qui associe les informations socio-démographiques de l'enquête sur l'emploi au détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'échantillon est représentatif de la population vivant en métropole et n'habitant pas en logement collectif (soit 95 % de la population française).

Les dernières données disponibles sont celles de l'enquête Revenus fiscaux de 2001. Pour obtenir un échantillon représentatif de la population en 2003, les revenus déclarés au fisc et la structure de la population ont fait l'objet d'une actualisation. À un échantillon représentatif de la population en mars 2002, on applique d'abord les évolutions sur un an de la démographie (estimées par les données d'état civil) et du marché du travail (appréciées par les enquêtes sur l'emploi en continu). Ensuite, les revenus fiscaux sont actualisés de manière à reproduire les taux de croissance globaux des revenus catégoriels entre 2001 et 2003. Cette actualisation permet de bien représenter les déformations globales de la population en termes de structure socio-démographique et en termes de revenus.

Ensuite, en fonction de l'information disponible pour chaque ménage (sa composition démographique, l'activité de ses membres et son revenu imposable), on applique à chaque ménage les règles de calcul de chaque transfert et impôt entrant dans le champ d'INES : les prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire, aides à la garde, etc.), les minima sociaux, les aides au logement pour les locataires, l'impôt sur le revenu, la prime pour l'emploi, les contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale. La taxe d'habitation n'est pas simulée en tenant compte précisément de la législation et des caractéristiques du ménage, mais est tirée directement des fichiers fiscaux (taxe d'habitation versée en 2002) puis actualisée en 2003 en fonction de l'évolution annuelle de cette taxe.

En ajoutant aux revenus initiaux les prestations calculées puis en déduisant les impôts directs ci-dessus, on calcule, pour chaque ménage, son revenu disponible. Le niveau de vie (respectivement niveau de vie initial) est ensuite obtenu en divisant le revenu disponible (respectivement le revenu initial, avant prestations et impôts) par le nombre d'unités de consommation du ménage : ces unités de consommation (*uc*) sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 *uc* au premier adulte du ménage, 0,5 *uc* aux autres personnes de plus de 14 ans, et 0,3 *uc* aux personnes de moins de 14 ans. Chaque individu d'un ménage se voit affecté du même niveau de vie : celui du ménage auquel il appartient.

2. Les simulations réalisées avec INES

Les simulations de réforme qui ont été réalisées sont toutes *statiques*, c'est-à-dire à *comportements inchangés*. Elles ne tiennent pas compte des éventuelles modifications de l'offre de travail ou de l'accumulation de patrimoine par exemple qui pourraient résulter de changements dans le système de taxation des revenus.

On a donc simulé :

- les changements de barème de l'impôt sur le revenu : changements de nombre de tranches, de limites de tranches, de taux d'imposition ;

1. Paramètres des deux scénarios retenus et variantes

	Paramètres de la CSG	Paramètres de l'IRPP
<i>Paramètres des deux scénarios retenus</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Scénario A 	13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG <i>plafonné</i> à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé ^(*)	0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part
<ul style="list-style-type: none"> Scénario B 	12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG <i>plafonné</i> à 900 euros pour une personne seule, 1 800 euros pour un couple ou parent isolé	0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part
<i>Variantes autour du scénario A</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Variante 1 	13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG <i>plafonné</i> à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé ; <i>le plafond est majoré de 100 euros par demi-part supplémentaire</i>	0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part
<ul style="list-style-type: none"> Variante 2 	13 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG <i>plafonné</i> à 600 euros pour une personne seule, 1 200 euros pour un couple ou parent isolé ; <i>le plafond est majoré de 200 euros par demi-part supplémentaire</i>	0 jusqu'à 7 500 euros/part 13 % entre 7 500 et 50 000 euros/part 28 % au-delà de 50 000 euros/part
<i>Variantes autour du scénario B</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Variante 1 	12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG <i>plafonné</i> à 800 euros pour une personne seule, 1 600 euros pour un couple ou parent isolé ; <i>le plafond est majoré de 100 euros par demi-part supplémentaire</i>	0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part
<ul style="list-style-type: none"> Variante 2 	12 % de CSG déductible sur tous les revenus Crédit de CSG <i>plafonné</i> à 800 euros pour une personne seule, 1 600 euros pour un couple ou parent isolé ; <i>le plafond est majoré de 200 euros par demi-part supplémentaire</i>	0 jusqu'à 10 000 euros/part 12 % entre 10 000 et 50 000 euros/part 27 % au-delà de 50 000 euros/part

Note : (*) Pour une personne seule (respectivement un couple ou un parent isolé), si le montant de CSG payé sur un an est inférieur à 600 euros (resp. 1 200 euros), alors le crédit de CSG est égal au montant de CSG payé ; s'il est supérieur, le crédit de CSG est de 600 euros (resp. 1 200 euros).

- la suppression de la CRDS et du prélèvement social sur les revenus du patrimoine ;
- les changements de barème de la CSG (qui tiennent compte de la suppression de la CRDS et du prélèvement social) : suppression des exonérations et des taux réduits, modification du taux et donc de la définition du revenu déclaré pour le calcul de l'impôt (qui passe à 87 ou 88 % du revenu initial), création d'un crédit de CSG qui s'impute comme un crédit d'impôt par foyer fiscal.

Pour l'attribution du crédit de CSG, les conventions suivantes ont été adoptées :

- le crédit « de base » plafonné à 600, 900 ou 800 euros selon les scénarios est attribué aux personnes seules au sens fiscal (personnes qui vivent seules ou en couple non marié, sans enfant), quel que soit le nombre de parts fiscales auxquelles leur situation leur donne droit.
- le crédit « de base » plafonné à 1 200, 1 800 ou 1 600 euros selon les scénarios est attribué aux couples au sens fiscal, mariés ou liés par un PACS, et aux parents isolés (qui ne vivent pas en couple).
- dans les variantes, les demi-parts supplémentaires sont comptabilisées au-delà de deux parts fiscales pour les couples mariés ou liés par un PACS et les parents isolés (qui bénéficient du crédit de base plafonné à 1 200 ou 1 600 euros), et au-delà d'une part pour les personnes seules (pour lesquelles le plafond de base s'élève à 600 euros) ;
- la suppression des abattements, réductions et déductions d'impôt, qui correspond à la « suppression de toutes les niches fiscales, abattements et autres dispositions de toutes sortes » préconisée dans le rapport. Parmi les plus importants en termes de dépenses fiscales, sont ainsi supprimés : la décote, les abattements de 10 et 20 % sur les traitements, salaires, pensions et rentes, les réductions d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, au titre des dons, pour frais de garde des enfants de moins de sept ans, le crédit d'impôt pour travaux, achat de gros équipements dans la résidence principale, les abattements en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste, sur certains revenus de capitaux mobiliers, l'avoir fiscal lié aux dividendes de sociétés françaises, etc.

En revanche le système du quotient familial a été maintenu comme dans le système actuel, tout comme les demi-parts supplémentaires par enfant à charge à compter du 3^e, pour les invalides, les parents isolés, etc. Enfin, ont été conservées les exonérations d'impôt actuelles sur la participation et l'intéressement, les intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement, les intérêts des livrets A, des CODEVI, des LEP, les dividendes et avoirs sur PEA, les produits attachés aux bons de capitalisation, etc.

3. Résultats des simulations à partir d'INES

3.1. Résultats comptables

Les simulations réalisées avec le modèle INES conduisent aux résultats globaux indiqués dans le tableau 2, qui se limitent aux masses disponibles directement dans INES.

2. Masses financières issues d'INES avant et après réforme

En milliards d'euros

	Système actuel Masses 2003	Après réforme		
		Scénario de base	Variante 1	Variante 2
<i>Scénario A</i>				
Impôt sur le revenu (hors PPE)	49,3	40,6	40,6	40,6
ISF	nd	0	0	0
CSG avant crédit d'impôt	57	113,5	113,5	113,5
Crédit de CSG	0	- 24,7	- 26,8	- 28,8
CRDS	4,1	0	0	0
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine	0,9	0	0	0
Total (hors PPE)	111,3	129,4	127,3	125,3
<i>Scénario B</i>				
Impôt sur le revenu (hors PPE)	49,3	29,9	29,9	29,9
ISF	nd	0	0	0
CSG avant crédit d'impôt	57	104,8	104,8	104,8
Crédit de CSG	0	- 36,1	- 34,3	- 36,2
CRDS	4,1	0	0	0
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine	0,9	0	0	0
Total (hors PPE)	111,3	98,6	100,4	98,5

Sources : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

Or, pour ce qui est des revenus initiaux (avant redistribution), le modèle de microsimulation INES est basé sur l'enquête Revenus fiscaux, donc sur les informations qui figurent dans la déclaration de revenus 2042. On ne dispose pas par ce biais des revenus non imposables : majorations de retraite pour enfants, une grande partie des revenus du patrimoine (assurance-vie, livrets d'épargne, plus-values mobilières en dessous d'un certain seuil de cessions...), les contributions patronales de retraite et de prévoyance complémentaire non obligatoires par exemple. Les déductions sur les revenus fonciers (comme celles liées aux dispositifs Besson ou Périssol), ne peuvent être prises en compte que de manière approximative en supprimant les déficits fonciers. De manière générale, la couverture des revenus du patrimoine est faible : les responsables de l'enquête Revenus fiscaux esti-

ment qu'elle couvre 12 à 13 % des revenus des valeurs mobilières enregistrés par la comptabilité nationale, et à peu près la moitié des revenus des patrimoines immobiliers (document de travail F0405 de juin 2004). Toutefois, ont ici été intégrés les revenus soumis à prélèvement libératoire et les plus-values mobilières soumises à taux proportionnel, qui ne sont pas pris en compte par l'enquête Revenus Fiscaux. On couvre alors environ un cinquième des revenus des valeurs mobilières.

De même, on n'a pas d'informations dans INES sur l'Impôt de solidarité sur la fortune ; on ne peut donc en tenir compte avant réforme. Enfin l'enquête Revenus fiscaux sur laquelle est adossé le modèle INES couvre la population résidant en France métropolitaine et ne vivant pas en collectivité ; ceci exclut donc les habitants des DOM et les résidents en maison de retraite, foyer de jeunes travailleurs, etc.

La couverture non exhaustive du modèle INES a conduit à extrapoler les résultats des simulations issues du modèle pour se rapprocher au mieux des masses financières réelles. C'est ce qui est fait dans le tableau 3. Cette extrapolation consiste à redresser les résultats issus d'INES par un coefficient correspondant à l'écart observé entre la réalité et le modèle dans le système actuel.

3. Masses financières extrapolées à partir des simulations issues d'INES, avant et après réforme

En milliards d'euros

	Système actuel Masses 2003	Après réforme		
		Scénario de base	Variante 1	Variante 2
<i>Scénario A</i>				
Impôt sur le revenu (hors PPE)	51,5	42,4	42,4	42,4
ISF	2,3	0	0	0
CSG avant crédit d'impôt	63,6	126,6	126,6	126,6
Crédit de CSG	0	-27,6	-29,9	-32,2
CRDS	4,8	0	0	0
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine	1,7	0	0	0
Total (hors PPE)	123,9	141,4	139,1	136,8
<i>Scénario B</i>				
Impôt sur le revenu (hors PPE)	51,5	31,2	31,2	31,2
ISF	2,3	0	0	0
CSG avant crédit d'impôt	63,6	116,9	116,9	116,9
Crédit de CSG	0	-40,3	-38,3	-40,4
CRDS	4,8	0	0	0
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine	1,7	0	0	0
Total (hors PPE)	123,9	107,8	109,8	107,7

Sources : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE ; rapport Prélèvements obligatoires pour les masses 2003 et les extrapolations ; états statistiques 1921 de la DGI pour le nombre de foyers fiscaux et les extrapolations du crédit de CSG.

Ainsi, concernant le crédit de CSG attribué à chaque foyer fiscal, le redressement effectué (de 6,9 %) tient compte de l'écart observé entre le nombre de foyers fiscaux dans le modèle INES (31,7 millions) et le nombre de foyers fiscaux total en France (33,9 millions), du fait de la limitation d'INES à la population de France métropolitaine hors collectivités. Pour l'impôt sur le revenu (51,5 milliards d'euros en 2003 selon le rapport sur les prélèvements obligatoires contre 49,3 milliards dans INES), l'extrapolation conduit à majorer le résultat issu d'INES de 4,5 %. Ce redressement vise non seulement à corriger la différence de champ de population, mais aussi le fait qu'INES ne calcule que les impositions initiales, à l'exclusion des rappels au titre des années antérieures suite à contrôle fiscal.

Enfin, les prélèvements sociaux (contribution sociale généralisée + contribution au remboursement de la dette sociale + prélèvement social sur les revenus du patrimoine) issus du modèle INES sont redressés de 13 %. Outre la non-représentation dans INES des habitants des DOM, la sous-estimation de ces masses dans INES s'explique surtout par le fait que certaines composantes de l'assiette des prélèvements sociaux ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu et ne sont donc pas décrites sur les déclarations fiscales 2042, comme indiqué ci-dessus.

Si certains défauts de couverture peuvent être ainsi corrigés par extrapolation, on ne peut pas le faire dans tous les cas, et en particulier lorsqu'on ne dispose d'aucune information au niveau microéconomique. Tel est le cas pour l'ISF, qui représente en 2003 une masse de 2,3 milliards d'euros : sa suppression et fusion avec l'impôt sur le revenu a pu être intégrée dans les évaluations financières de l'impact des réformes, mais pas dans les évaluations de leur impact redistributif.

Globalement, sur le champ des prélèvements sur les ménages, le scénario A dégage un excédent qui varie de 13 à 17 milliards d'euros selon les variantes. Cet excédent compenserait plus ou moins le coût de l'abaissement du taux d'impôt sur les sociétés de 33 à 18 % envisagé par ailleurs (coût d'environ 15 milliards).

Le scénario B, qui assure un gain moyen positif ou nul pour tous les centiles de niveau de vie initial (graphique a), met en évidence un déficit de 16 milliards d'euros par rapport à la situation actuelle, sur le champ des prélèvements sur les ménages. La variante 2 du scénario B a un coût identique, la modulation du crédit de CSG en fonction de la composition du ménage compensant la baisse du montant de base. Quant à la variante 1, moins généreuse quant à cette modulation, elle présente un déficit de 14 milliards.

3.2. Gains et pertes aux réformes

Afin d'évaluer de manière plus fine les conséquences des réformes envisagées, les gains et pertes à la réforme ont été calculés pour différentes catégories de ménages, en part du revenu disponible.

L'indicateur du gain à la réforme, en part du revenu disponible, est calculé comme suit :

$$\frac{(\text{prélèvement avant réforme}) - (\text{prélèvement après réforme})}{\text{revenu disponible}}$$

un gain à la réforme correspondant en effet à une baisse du prélèvement global au sens de la somme : IRPP + CSG (nette du crédit) + CRDS + prélèvement social.

Les graphiques a et b présentent les gains à la réforme dans les scénarios de base A et B, pour les ménages, en fonction de leur centile ou vingtile (5 %) de niveau de vie initial.

Dans le scénario A et ses variantes, seuls les individus situés dans les deux déciles extrêmes de la distribution des niveaux de vie initiaux ont en moyenne des gains aux réformes. Les ménages des déciles 2 à 9 subissent en moyenne des pertes aux réformes, qui, en valeur absolue, croissent globalement avec le niveau de vie pour atteindre leur maximum au 8^e décile (tableau 4).

Pour le premier décile de niveau de vie initial, la réforme est globalement positive : il y a davantage d'individus, notamment des personnes qui ont un emploi faiblement rémunéré, dont la CSG est réduite par rapport au système actuel grâce au crédit forfaitaire, que d'individus dont la CSG est augmentée (principalement des chômeurs et des retraités qui perdent le bénéfice des exonérations du système actuel^(*)). De plus, la réforme est neutre pour les ménages, non imposables, qui ne perçoivent aucun revenu soumis à la CSG.

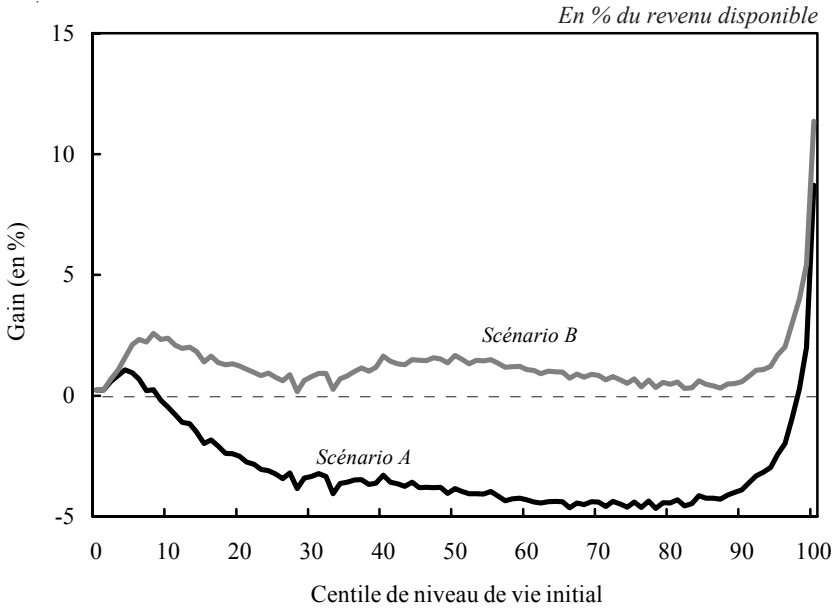
La plupart des ménages des déciles 2 à 9 subissent des pertes aux réformes du fait de l'augmentation du taux de CSG. Enfin, les situations sont très hétérogènes au sein du dernier décile : 65 % des ménages y perdent à la réforme, mais on observe en moyenne un gain de 0,9 %. En effet, les ménages des trois derniers centiles retrouvent des gains aux réformes du fait de la baisse du taux d'imposition des dernières tranches et d'une taxation relativement allégée des revenus financiers : ces tous derniers centiles sont ceux qui bénéficient le plus de la réforme.

Les variantes du scénario A, qui augmentent le plafond de CSG pour certains foyers fiscaux, bénéficient globalement à tous les niveaux de revenus. L'augmentation du gain, ou la réduction de la perte aux réformes, est cependant plus sensible dans le bas de la distribution des niveaux de vie.

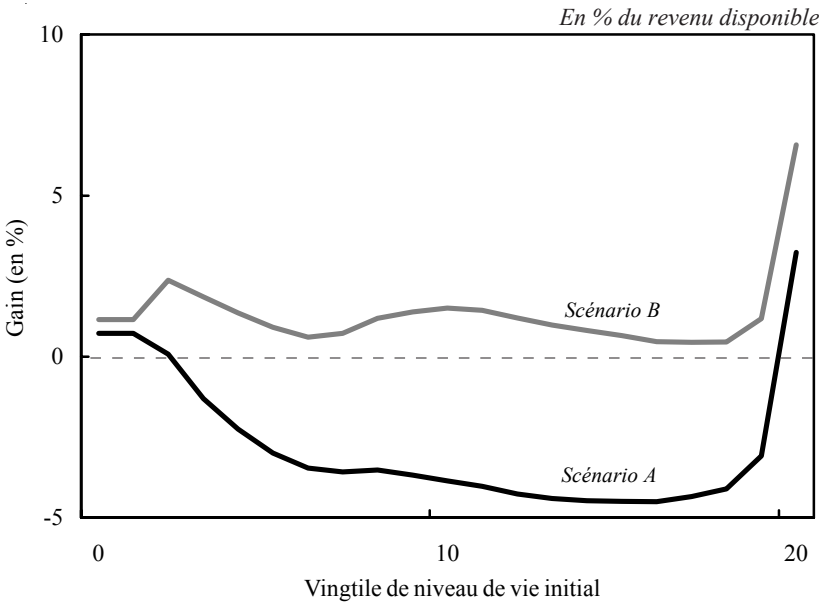
(*) 40 % des retraités et 85 % des chômeurs percevant une allocation sont exonérés totalement de CSG sur ces revenus de remplacement dans le système actuel. La réforme propose de supprimer ces exonérations (sans pour autant imposer les catégories de revenus non imposables : minimum vieillesse, AAH...), ce qui engendre des pertes à la réforme dans le 1^{er} décile et surtout dans les déciles suivants.

Gains aux réformes

a. En fonction du centile du niveau de vie initial

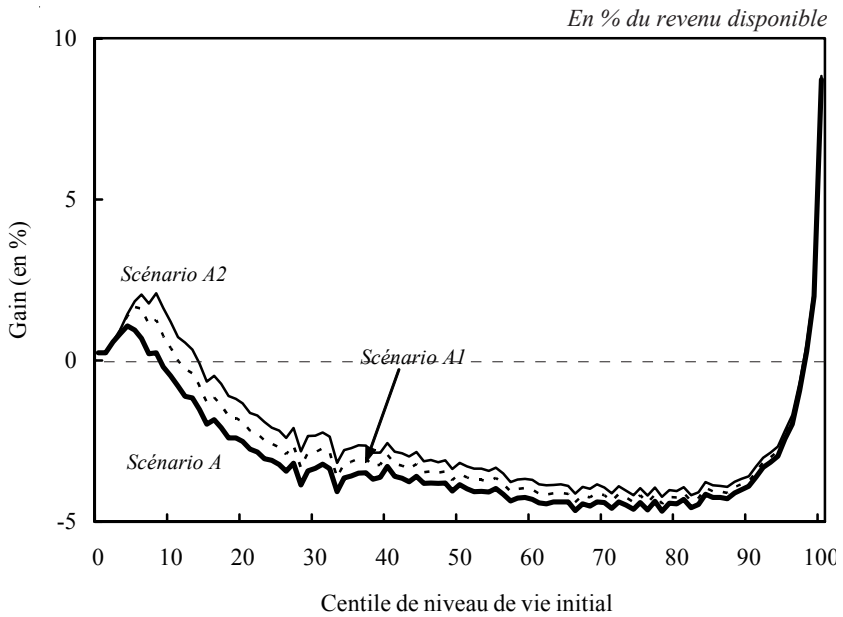


b. En fonction du vingtile du niveau de vie initial

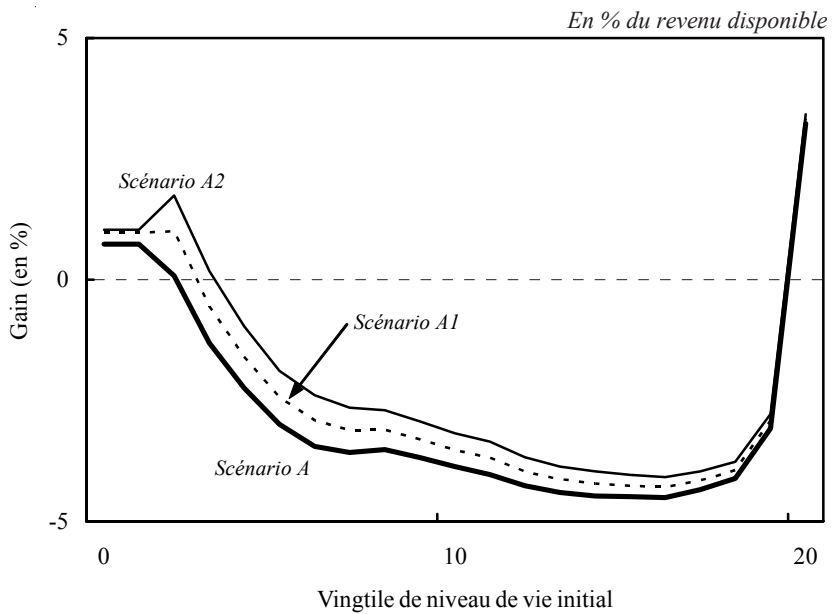


Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

c. Scénario A et ses variantes, en fonction du centile du niveau de vie initial

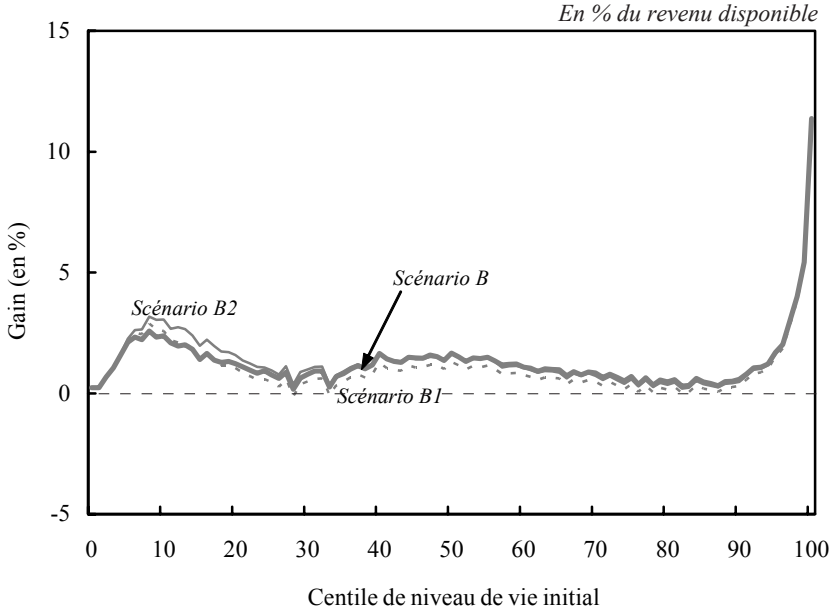


d. Scénario A et ses variantes, en fonction du vingtile du niveau de vie initial

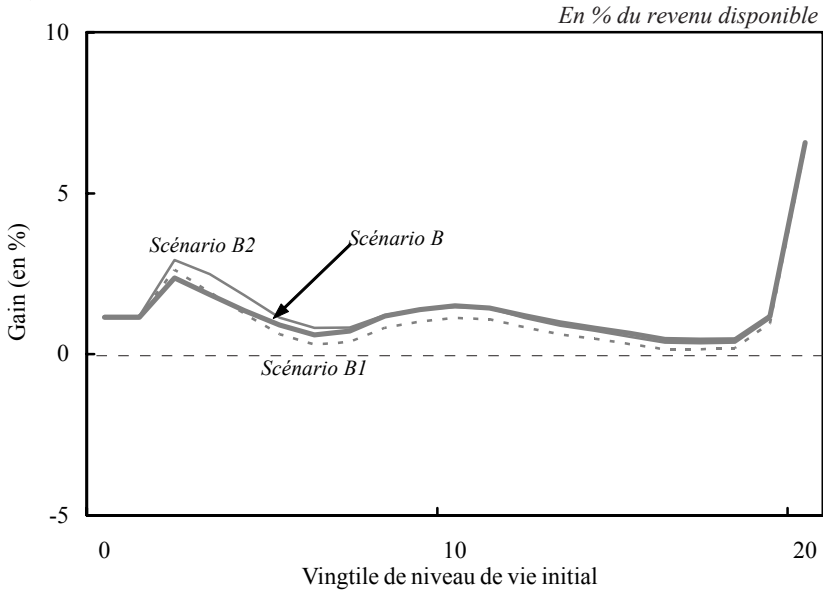


Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

e. Scénario B et ses variantes, en fonction du centile du niveau de vie initial



f. Scénario B et ses variantes, en fonction du vingtile du niveau de vie initial



Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

**4. Moyenne et distribution des gains aux réformes
selon le décile de niveau de vie initial, en part du revenu disponible
Scénario A et ses variantes**

En %

Décile de niveau de vie initial	Moyenne des gains aux réformes	Proportion de ménages qui perdent à la réforme	Perte moyenne des perdants	Gain moyen des gagnants	Proportion de ménages dont la perte est > à 5 % en val. absolue	Proportion de ménages dont le gain est < à 5 %
<i>Scénario A de base</i>						
1	0,4	33,1	2,2	1,7	1,8	4,3
2	-1,8	75,0	3,5	1,6	18,2	0,8
3	-3,2	88,6	4,5	1,5	37,9	0,3
4	-3,5	93,7	4,3	1,4	29,0	0,1
5	-3,8	96,7	4,1	2,0	26,5	0,2
6	-4,1	97,2	4,3	1,9	30,4	0,1
7	-4,4	97,5	4,5	1,4	33,8	0,1
8	-4,5	97,7	4,5	1,6	32,6	0,1
9	-4,2	96,3	4,3	2,4	28,1	0,4
10	0,9	65,1	3,7	4,9	15,4	11,6
Ensemble	-2,6	84,1	4,2	2,4	25,4	1,8
<i>Variante 1</i>						
1	1,0	27,7	2,1	2,0	1,5	5,3
2	-1,1	64,9	3,4	1,7	12,2	1,0
3	-2,7	83,4	4,3	1,4	34,9	0,4
4	-3,1	92,1	3,9	1,4	27,2	0,2
5	-3,4	96,2	3,8	2,0	22,6	0,2
6	-3,8	96,9	4,1	1,9	23,3	0,2
7	-4,2	97,1	4,3	1,5	27,0	0,2
8	-4,3	97,5	4,4	1,6	27,0	0,1
9	-4,0	96,0	4,2	2,3	24,5	0,4
10	1,0	64,5	3,6	4,9	14,3	11,8
Ensemble	-2,3	81,6	4,0	2,4	21,4	2,0
<i>Variante 2</i>						
1	1,4	25,6	2,0	2,3	1,5	8,8
2	-0,4	59,4	3,3	2,3	9,0	1,6
3	-2,1	74,1	4,4	1,4	29,8	0,6
4	-2,7	87,6	3,8	1,2	25,6	0,4
5	-3,1	94,9	3,6	1,8	18,7	0,3
6	-3,5	96,3	3,8	1,9	18,0	0,2
7	-3,9	96,9	4,1	1,6	21,3	0,2
8	-4,1	97,2	4,2	1,7	22,9	0,1
9	-3,9	95,7	4,0	2,4	21,4	0,4
10	1,2	64,1	3,5	5,0	13,3	12,0
Ensemble	-2,0	79,2	3,8	2,5	18,1	2,5

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

En croisant le niveau de vie avec la situation familiale et avec l'âge, on constate que dans le bas de la distribution des niveaux de vie, les ménages de plus de 60 ans et les personnes seules (deux catégories très corrélées) sont les principaux perdants aux réformes, alors que les familles avec enfants sont moins affectées que la moyenne (tableaux 5 et 6). En revanche, à partir du 6^e décile, les familles avec enfants perdent davantage que la moyenne du fait du transfert de charge de l'impôt sur le revenu vers la CSG. Enfin, à niveau de vie fixé, les parents isolés sont beaucoup moins affectés par la réforme que les autres catégories de ménages, notamment dans le bas de la distribution, car le crédit forfaitaire de CSG représente une plus grande part de leurs revenus à niveau de vie fixé.

Dans le scénario B, le gain moyen est positif ou nul pour tous les centiles de niveau de vie initial. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'y ait aucun perdant à la réforme, comme l'indique le tableau 7 : 30 % des ménages perdent à la réforme (ce qui reste nettement inférieur au scénario A et ses variantes).

Dans ce scénario, les déciles de niveau de vie qui bénéficient le plus de la réforme sont les deux premiers déciles, en lien avec le crédit forfaitaire de CSG, et surtout les derniers centiles, grâce à la baisse des taux d'imposition des dernières tranches. Les déciles médians bénéficient quant à eux de l'augmentation de la limite de la première tranche de l'impôt sur le revenu. La réforme est en revanche quasiment neutre pour les déciles 3, 4, 7, 8 et 9. Les déciles 2, 3 et 4 recouvrent cependant des situations très diversifiées : dans le décile 4, 8 % des ménages subissent une perte de plus de 5 % de leurs revenus tandis que les deux tiers y gagnent et dans les déciles 2 et 3 plus de 40 % des ménages sont perdants.

Les différences par types de ménages sont globalement les mêmes que dans le scénario A (tableaux 8 à 9). Dans le bas de la distribution (hors 1^{er} décile), les personnes seules et les ménages de plus de 60 ans sont perdants en moyenne, alors que les familles avec enfants bénéficient de gains aux réformes plus élevés que la moyenne. Dans le haut de la distribution, les familles avec enfants, et notamment les familles nombreuses, ont des gains plus faibles que la moyenne, et même des pertes pour les déciles 7 à 9. Comme dans le scénario A, les parents isolés bénéficient davantage de la réforme que les autres configurations familiales à niveau de vie fixé.

Les variantes du scénario B dégradent légèrement la situation des personnes seules. Elles ont surtout pour principal effet de limiter les pertes aux réformes pour les couples avec enfants, en particulier les familles nombreuses, de la moitié supérieure de la distribution des niveaux de vie.

5. Moyenne des gains aux réformes, en part du revenu disponible, par décile de niveau de vie et configuration familiale
Scénario A et ses variantes

Décile de niveau de vie initial	Ensemble	Personnes seules	Couples sans enfant	Couples + 1 enfant	Couples + 2 enfants	Couples + 3 enfants et plus	Parents isolés + 1 enfant	Parents isolés + 2 enfants et plus
<i>Scénario A de base</i>								
1	0,4	-0,1	0,2	1,1	0,9	0,7	1,0	0,6
2	-1,8	-3,9	-2,5	-0,8	-0,6	-0,9	1,1	0,2
3	-3,2	-6,4	-3,7	-1,7	-1,6	-1,9	0,0	-0,3
4	-3,5	-6,2	-3,2	-3,1	-2,5	-2,6	-1,1	-1,9
5	-3,8	-5,3	-3,3	-3,7	-3,8	-3,4	-2,0	-2,3
6	-4,1	-5,0	-3,5	-4,2	-4,6	-4,4	-3,1	-3,2
7	-4,4	-4,8	-3,7	-4,7	-5,0	-5,4	-3,4	-3,1
8	-4,5	-4,6	-4,0	-4,7	-5,2	-5,6	-3,5	-4,6
9	-4,2	-3,9	-3,7	-4,8	-4,9	-5,8	-3,9	-6,0
10	0,9	0,9	0,5	-0,3	3,7	0,5	1,3	0,4
<i>Variante 1</i>								
1	1,0	0,1	0,3	1,4	1,6	2,1	1,1	1,0
2	-1,1	-3,4	-2,4	-0,3	0,3	0,6	1,3	1,0
3	-2,7	-5,9	-3,5	-1,2	-0,8	-0,7	0,2	0,3
4	-3,1	-5,8	-3,1	-2,7	-1,9	-1,5	-0,9	-1,3
5	-3,4	-4,9	-3,2	-3,3	-3,2	-2,4	-1,8	-1,7
6	-3,8	-4,7	-3,4	-3,9	-4,0	-3,5	-3,0	-2,8
7	-4,2	-4,6	-3,6	-4,4	-4,5	-4,6	-3,3	-2,6
8	-4,3	-4,4	-3,9	-4,5	-4,8	-4,9	-3,4	-4,1
9	-4,0	-3,7	-3,6	-4,6	-4,6	-5,2	-3,8	-5,5
10	1,0	1,0	0,5	-0,2	3,9	0,8	1,3	0,6
<i>Variante 2</i>								
1	1,4	0,2	0,3	1,7	2,2	3,1	1,2	1,3
2	-0,4	-2,9	-2,3	0,3	1,2	2,0	1,5	1,7
3	-2,1	-5,4	-3,4	-0,7	0,0	0,5	0,5	0,9
4	-2,7	-5,4	-3,0	-2,2	-1,2	-0,5	-0,8	-0,7
5	-3,1	-4,6	-3,1	-3,0	-2,6	-1,5	-1,7	-1,3
6	-3,5	-4,4	-3,3	-3,5	-3,5	-2,6	-2,8	-2,4
7	-3,9	-4,3	-3,6	-4,2	-4,1	-3,9	-3,1	-2,1
8	-4,1	-4,2	-3,8	-4,2	-4,4	-4,2	-3,3	-3,7
9	-3,9	-3,5	-3,6	-4,3	-4,2	-4,6	-3,7	-5,1
10	1,2	1,1	0,6	0,0	4,1	1,1	1,4	0,7

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

6. Gains aux réformes pour les ménages de plus et moins de 60 ans Scénario A et ses variantes

En % du revenu disponible

Décile de niveau de vie initial	Ménages de...	
	plus de 60 ans	moins de 60 ans
<i>Scénario A de base</i>		
1	- 1,1	0,7
2	- 4,2	- 0,8
3	- 5,6	- 2,0
4	- 5,0	- 2,8
5	- 4,3	- 3,5
6	- 4,2	- 4,1
7	- 4,2	- 4,5
8	- 4,4	- 4,5
9	- 3,8	- 4,3
10	1,3	0,8
Ensemble	- 3,1	- 2,4
<i>Variante 1</i>		
1	- 0,7	1,3
2	- 3,7	0,1
3	- 5,2	- 1,3
4	- 4,7	- 2,3
5	- 4,0	- 3,2
6	- 3,9	- 3,8
7	- 4,0	- 4,2
8	- 4,2	- 4,3
9	- 3,7	- 4,1
10	1,4	0,9
Ensemble	- 2,8	- 2,1
<i>Variante 2</i>		
1	- 0,5	1,8
2	- 3,3	0,9
3	- 4,8	- 0,7
4	- 4,4	- 1,9
5	- 3,7	- 2,8
6	- 3,7	- 3,5
7	- 3,8	- 3,9
8	- 4,0	- 4,1
9	- 3,6	- 4,0
10	1,5	1,0
Ensemble	- 2,6	- 1,8

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

**7. Moyenne et distribution des gains aux réformes
selon le décile de niveau de vie initial, en part du revenu disponible
Scénario B et ses variantes**

En %

Décile de niveau de vie initial	Moyenne des gains aux réformes	Proportion de ménages qui perdent à la réforme	Perte moyenne des perdants	Gain moyen des gagnants	Proportion de ménages dont la perte est > à 5 % en val. absolue	Proportion de ménages dont le gain est < à 5 %
<i>Scénario B de base</i>						
1	1,8	20,0	1,0	2,5	0,8	13,4
2	1,6	42,2	1,3	3,3	1,0	13,0
3	0,8	43,4	2,8	2,8	1,6	7,2
4	1,0	31,4	3,2	2,6	8,0	6,3
5	1,5	26,3	2,0	2,6	1,7	4,7
6	1,3	23,3	1,7	2,3	1,3	3,7
7	0,9	28,8	1,6	2,0	1,6	3,1
8	0,6	31,7	1,8	1,8	2,2	2,6
9	0,5	33,4	2,0	2,0	3,1	3,4
10	4,6	21,0	3,1	5,0	4,0	27,4
Ensemble	1,8	30,2	2,1	2,7	2,5	8,5
<i>Variante 1</i>						
1	2,0	20,0	1,1	2,6	0,9	15,0
2	1,6	42,8	1,5	3,2	1,1	10,8
3	0,5	45,7	3,0	2,5	3,1	4,8
4	0,6	34,1	3,2	2,1	8,0	3,0
5	1,1	29,0	2,0	2,2	1,7	3,2
6	1,0	26,4	1,7	1,9	1,4	2,3
7	0,6	32,9	1,5	1,7	1,7	2,2
8	0,2	36,1	1,7	1,5	2,5	1,7
9	0,2	37,3	2,0	1,7	3,3	2,8
10	4,4	22,4	3,0	4,8	4,1	25,9
Ensemble	1,6	32,7	2,1	2,5	2,8	7,2
<i>Variante 2</i>						
1	2,1	19,7	1,0	2,7	0,9	17,0
2	2,2	41,0	1,3	3,7	1,0	18,0
3	1,0	43,9	2,7	2,9	2,7	5,8
4	1,0	31,6	3,0	2,4	2,1	3,4
5	1,4	25,1	1,8	2,3	1,4	3,5
6	1,3	20,9	1,8	2,0	1,3	2,7
7	0,8	26,0	1,6	1,7	1,5	2,4
8	0,5	31,3	1,7	1,6	2,2	1,8
9	0,4	33,3	2,0	1,8	3,1	3,1
10	4,6	21,1	3,1	4,9	3,9	26,6
Ensemble	1,8	29,4	2,0	2,6	2,0	8,4

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

8. Moyenne des gains aux réformes, en part du revenu disponible, par décile de niveau de vie et configuration familiale Scénario B et ses variantes

Décile de niveau de vie initial	Ensemble	Personnes seules	Couples sans enfant	Couples + 1 enfant	Couples + 2 enfants	Couples + 3 enfants et plus	Parents isolés + 1 enfant	Parents isolés + 2 enfants et plus
<i>Scénario B de base</i>								
1	1,8	1,0	1,1	2,6	3,0	2,8	1,5	1,2
2	1,6	0,0	1,1	3,0	2,8	1,9	3,9	2,7
3	0,8	-2,0	1,0	2,5	1,9	0,9	4,1	2,9
4	1,0	-1,6	2,0	1,6	1,5	0,2	3,8	1,7
5	1,5	-0,1	2,7	1,8	1,2	0,1	3,3	1,9
6	1,3	0,5	2,5	1,4	0,7	-0,1	2,8	1,8
7	0,9	0,4	2,0	0,6	0,0	-0,9	2,5	1,5
8	0,6	0,3	1,4	0,3	-0,5	-1,2	1,7	0,0
9	0,5	0,6	1,3	-0,1	-0,6	-1,7	1,0	-1,8
10	4,6	4,6	4,3	3,5	7,1	3,5	5,0	3,6
<i>Variante 1</i>								
1	2,0	1,0	1,0	2,5	3,0	3,3	1,5	1,4
2	1,6	-0,4	0,8	2,7	2,9	2,7	3,8	2,9
3	0,5	-2,3	0,0	2,1	2,0	1,5	3,4	2,8
4	0,6	-1,9	1,1	1,3	1,5	0,8	2,9	1,6
5	1,1	-0,4	1,9	1,4	1,2	0,6	2,6	1,8
6	1,0	0,1	1,8	1,0	0,7	0,3	2,2	1,6
7	0,6	0,1	1,4	0,3	0,0	-0,5	1,9	1,5
8	0,2	0,0	0,8	0,1	-0,5	-0,9	1,2	0,0
9	0,2	0,4	0,8	-0,3	-0,6	-1,4	0,6	-1,8
10	4,4	4,4	4,0	3,3	7,1	3,7	4,7	3,5
<i>Variante 2</i>								
1	2,1	1,0	1,0	2,6	3,3	3,7	1,5	1,5
2	2,2	-0,1	0,8	3,1	3,7	4,1	3,9	3,4
3	1,0	-1,8	0,1	2,6	2,7	2,7	3,7	3,3
4	1,0	-1,5	1,2	1,7	2,2	1,8	3,1	2,2
5	1,4	-0,1	2,0	1,8	1,8	1,5	2,8	2,2
6	1,3	0,4	1,9	1,4	1,2	1,2	2,3	2,0
7	0,8	0,3	1,4	0,6	0,5	0,3	2,0	2,0
8	0,5	0,2	0,9	0,3	-0,1	-0,2	1,3	0,4
9	0,4	0,6	0,8	-0,1	-0,3	-0,8	0,7	-1,4
10	4,6	4,5	4,1	3,5	7,3	4,0	4,7	3,7

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

9. Gains aux réformes pour les ménages de plus et moins de 60 ans Scénario B et ses variantes

En % du revenu disponible

Décile de niveau de vie initial	Ménages de...	
	plus de 60 ans	moins de 60 ans
<i>Scénario B de base</i>		
1	0,2	2,2
2	- 0,6	2,5
3	- 1,3	1,9
4	- 0,4	1,6
5	1,1	1,6
6	1,5	1,2
7	1,3	0,8
8	0,8	0,5
9	0,9	0,3
10	4,9	4,5
Ensemble	1,5	2,0
<i>Variante 1</i>		
1	0,2	2,3
2	- 0,8	2,6
3	- 1,9	1,7
4	- 1,0	1,4
5	0,6	1,3
6	1,0	1,0
7	0,8	0,5
8	0,3	0,2
9	0,5	0,1
10	4,7	4,4
Ensemble	1,1	1,8
<i>Variante 2</i>		
1	0,2	2,5
2	- 0,6	3,3
3	- 1,6	2,3
4	- 0,6	1,9
5	0,9	1,7
6	1,2	1,3
7	1,0	0,7
8	0,5	0,4
9	0,6	0,3
10	4,8	4,5
Ensemble	1,3	2,1

Source : Modèle de microsimulation INES, calculs INSEE.

Annexe 7

Fiscalité et nouvelles technologies de l'information et de la communication

Paul Champsaur

Autorité de régulation des télécommunications électroniques et des postes

L'importance des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour l'avenir de l'économie française et européenne n'est plus à démontrer. Il est donc naturel que l'examen de notre fiscalité avec comme perspective la promotion de la croissance et une meilleure spécialisation soulève la question du traitement fiscal des TIC qu'il s'agisse de l'usage des produits et services correspondants ou bien de leur production.

D'emblée il faut remarquer que le secteur des TIC n'est pas homogène. Il sert deux marchés très différents même s'ils sont liés : celui des biens et équipements (ordinateurs, téléphones, équipements de réseaux de télécommunications...) et celui des services. Le premier marché est au minimum européen et souvent mondial. Les entreprises qui l'alimentent font beaucoup de R&D et ont une grande liberté de localisation de leurs activités voire de recours à une sous-traitance éloignée. Le marché des services est beaucoup plus lié au territoire et l'effort de R&D y est en moyenne sensiblement moindre. Les caractéristiques du premier sous secteur conduisent à privilégier les politiques d'offre alors que la stimulation de la demande privée et publique ainsi que la promotion des usages peuvent contribuer au dynamisme du sous secteur des services. Il faut également souligner que dans le secteur des TIC plus encore que dans d'autres secteurs, le premier atout pour une entreprise innovante installée en France est de pouvoir servir au moins l'ensemble du marché européen. Certes le développement précoce du marché national s'il est basé sur un choix technologique judicieux et s'il a été anticipé par les entreprises présentes sur le territoire national donne à celles-ci un avantage dans la compétition mais cet avantage est de faible portée si le relais n'est pas pris par un marché beaucoup plus vaste.

Le terme de fiscalité sera pris au sens large de prélèvement obligatoire. Il convient de distinguer deux domaines : la fiscalité générale s'appliquant à

tous les secteurs avec *a priori* une faible capacité de différenciation sectorielle au profit des TIC et la fiscalité ou quasi-fiscalité spécifique (par exemple les redevances entraînées par l'usage de fréquences radioélectriques). Bien sûr il est souhaitable que l'examen de l'instrument que constitue la fiscalité ne soit pas fait indépendamment de celui d'autres instruments dont le maniement serait susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs recherchés. En effet, les économistes ont l'habitude de ne pas écarter *a priori* l'usage d'un instrument imparfait s'il s'avère que les autres instruments potentiellement disponibles sont encore plus imparfaits.

On voit immédiatement que compte tenu des difficultés et des effets pervers d'une différenciation sectorielle, la fiscalité générale est disqualifiée comme instrument de stimulation de l'offre par rapport à la gamme d'instruments mieux ciblés (enseignement et recherche, soutien à la R&D, normes et standards, financement des petites entreprises innovantes...). Tout au plus peut-on citer le traitement comptable et fiscal (impôt sur les sociétés) des dépenses de R&D mais sans que les arguments pour un traitement plus favorable de la R&D ne justifient un traitement particulier au seul profit du secteur des TIC.

Du côté de la stimulation de la demande, les raisonnements précédents restreignent la question à la fiscalité indirecte appliquée aux services innovants. À titre d'exemple la fiscalité indirecte appliquée à la téléphonie sur IP a fait couler beaucoup d'encre aux États-Unis. Mais ce débat ne se transpose pas en Europe car il résulte des particularités voire de l'archaïsme de la fiscalité indirecte américaine (« *sale tax* » des États). Il n'y a pas d'argument sérieux en faveur d'un taux de TVA différencié en fonction de la nature de la technologie employée (téléphonie sur IP versus téléphonie classique) ou bien du mode de distribution (commande par Internet plutôt que par téléphone ou par voie postale). Outre les inconvénients de toute différenciation sur des critères fragiles, la baisse des prix de détail que pourrait entraîner la baisse de la fiscalité indirecte est très modeste par rapport aux évolutions de coûts et de prix hors taxes des produits ou services de haute technologie (*cf.* l'évolution des prix de l'accès à Internet haut débit).

L'essor de la demande dépend beaucoup plus de la baisse des prix décidée par les entreprises poussées par la concurrence à répercuter les baisses de coût. Il appartient à la politique de concurrence ou aux régulations sectorielles quand elles existent de veiller à ce que ce mécanisme joue normalement. D'autre part les autorités publiques ont un rôle important pour favoriser la diffusion des usages faisant appel aux nouvelles technologies (services disponibles sur Internet, sécurisation des transactions, enseignement, télévision à haute définition...). La loi sur la confiance dans l'économie numérique constitue un bon exemple d'action publique répondant à cette préoccupation.

En résumé, parmi les diverses composantes de la fiscalité générale à savoir la fiscalité indirecte (par exemple la TVA), la fiscalité directe pesant sur les entreprises (l'impôt sur les sociétés ou certaines cotisations patronales), et la fiscalité directe pesant sur les ménages (l'impôt sur le revenu ou la CSG), il n'apparaît aucun instrument général pouvant être utilisé de manière

spécifique pour promouvoir la compétitivité de notre économie dans le domaine des TIC (si l'on tient compte des autres instruments à la disposition des autorités publiques européennes ou nationales). En revanche, toute réforme générale des impôts sur le revenu, les bénéfices et le patrimoine, conduisant à améliorer l'efficacité de l'économie, ne peut que profiter au secteur des TIC. Cet effet sera d'autant plus sensible que le secteur des TIC connaît un développement rapide.

Reste le cas des prélèvements spécifiques au secteur des TIC. Il s'agit des redevances pour l'utilisation des ressources rares (droits de passage, numérotation, fréquences...). En pratique il s'agit essentiellement des redevances pour l'utilisation de fréquences radioélectriques, dont le montant total pour les fréquences affectées à la téléphonie mobile de 3^e génération (UMTS) a approché 100 milliards d'euros en Europe. Cet épisode malheureux a illustré les conséquences de l'absence d'une réelle harmonisation européenne dans un contexte de divergence entre politiques fiscales des États nationaux, politique de concurrence et politique industrielle européenne. En toute rigueur il ne s'agit pas de fiscalité, en particulier quand le niveau des redevances résulte d'une procédure d'enchères. Ceci dit, les effets en sont proches notamment sur les prix et l'investissement. À cet égard il est instructif de se remémorer le débat qui a précédé en France entre la fin 2003 et début 2004, le renouvellement des licences de téléphonie mobile de 2^e génération (GSM). Il s'agissait alors de décider si le renouvellement des licences existantes devait ou non s'accompagner d'une hausse importante des redevances dues par les opérateurs de téléphonie mobile, sachant que l'intégralité des fréquences disponibles en métropole avait déjà été distribuée aux trois opérateurs présents. Ceux qui préconisaient l'établissement d'une redevance significative (environ cinq points de chiffre d'affaire) considéraient que la barrière à l'entrée résultant de l'indisponibilité de fréquences entraînerait une rente croissante pour les opérateurs en place. Cela justifiait à leurs yeux un prélèvement public ayant vocation à réduire la rente restant aux opérateurs et donc sans effet de distorsion excessif. Le raisonnement contraire, qui a finalement prévalu, suppose que la régulation sectorielle dans le nouveau cadre issu des directives européennes (appelées « paquet telecom ») dispose des moyens pour établir une concurrence suffisante et donc empêcher l'établissement d'une rente manifeste. Si l'hypothèse est exacte, un prélèvement public aurait eu pour effet, certes de partager dans une certaine mesure une rente, mais surtout d'accroître le niveau des prix et de freiner le développement du secteur. Il sera intéressant d'observer dans les prochaines années si cette hypothèse se vérifie.

Cependant l'économiste ne peut qu'être suspicieux à l'égard d'une distribution de ressources rares quasi gratuite ou à tarif administré s'apparentant à un impôt. Il est enclin à préférer que soit mis en place un mécanisme durable plus proche d'un fonctionnement de marché, susceptible de faire révéler par les usagers des ressources rares en question la valeur de celles-ci, quitte à ce qu'ils en deviennent propriétaires et puissent les revendre. Pour l'instant la réflexion européenne sur ce sujet est encore timide. Il y a du travail à faire pour que l'analyse économique appliquée puisse proposer des solutions jouables, à l'échelle européenne. Mais ceci nous éloigne du

Commentaire

Jean-PhilippeCotis^(*)

Organisation pour la coopération et le développement économique

Dans un pays au système fiscal aussi complexe que la France, les hausses et les baisses d'impôt sont fréquentes mais les réformes d'ensemble sont rares et souvent périlleuses. Il a donc fallu un courage certain à Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux pour rédiger un rapport de grande envergure sur la réforme fiscale. Ce rapport qui fera date est à la fois très stimulant et d'actualité. Il est écrit avec beaucoup de vigueur et de conviction. Parfois même sur le ton de l'admonestation. Il contient bien entendu des propositions qui méritent réflexion.

Avant de livrer mes commentaires, qui relèvent pour l'essentiel de la critique constructive, il me paraît important au préalable, de rappeler dans ses grandes lignes la proposition de réforme qui se trouve au centre du rapport et ses justifications.

1. La proposition de réforme et ses justifications

Nous sommes ici en présence d'un projet de réforme fiscale « à recette constantes » qui relève de l'optimisation sous forte contrainte :

- la réforme ne doit pas accroître le déficit public, déjà fortement dégradé ;
- elle ne peut être gagée par une réduction des dépenses publiques dont le niveau élevé n'est pas remis en cause par les auteurs.

Nous ne sommes donc pas dans un contexte d'optimum de premier rang où l'on supprime des dépenses publiques à faible utilité marginale afin de réduire des prélèvements à coûts de bien-être élevés.

(*) Les vues exprimées par l'auteur de ce commentaire sont purement personnelles et ne sauraient engager l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).

Le rapport ne se prononce pas sur l'intérêt de maîtriser la dépense publique à long terme afin d'endiguer la montée des prélèvements car son objectif est plus immédiat et plus circonscrit. Il vise à restructurer le système fiscal français à brève échéance pour en réduire le coût économique à travers une baisse des taux marginaux d'imposition.

À l'origine du rapport il y a, en effet, le sentiment que ces taux sont inutilement élevés, même pour un pays où la dépense publique et donc les taux moyens sont eux-mêmes élevés.

Le rapport observe ainsi qu'en matière de fiscalité directe (impôts sur les sociétés ou le revenu) les taux marginaux français sont souvent supérieurs à leurs homologues des pays européens à hauts niveaux de dépenses publiques (nord de l'Europe, Allemagne, Italie).

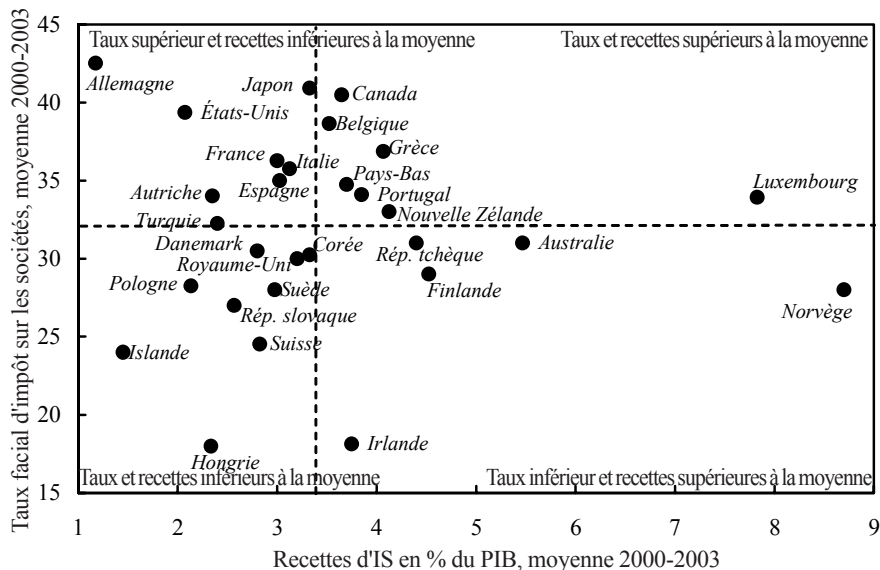
Bien entendu, les pertes de bien-être et d'activité économique associées à des taux marginaux élevés peuvent être la contrepartie d'une forte préférence pour l'équité « verticale ». Il s'agit alors d'un choix de société sur lequel l'économiste a peu à dire. Mais de hauts taux marginaux ne sont pas nécessairement un gage d'équité. Ils reflètent parfois aussi un manque d'efficacité fiscale, lié à l'accumulation de « niches » et d'exonérations de toutes natures. En outre de telles exemptions affaiblissent souvent l'équité horizontale face à l'impôt : des contribuables à revenus identiques acquittent des montants d'impôt très différents. Le rapport ne documente pas vraiment l'ampleur des niches fiscales en France mais il en rappelle l'existence.

L'absence de liens automatiques entre taux marginaux élevés et équité fiscale est importante à rappeler. Au sein de l'OCDE, on observe par exemple, des pays comme les États-Unis ou le Mexique où les taux de prélèvement global sont faibles voire très faibles, les taux marginaux souvent élevés et les niches fiscales importantes et nombreuses.

Il y a donc, présente dans le rapport, l'idée qu'une baisse des taux marginaux destinée à améliorer l'efficacité économique peut être compatible avec la préservation de l'équité.

On retrouve là un argumentaire classique et bien rodé ayant conduit de nombreux pays de l'OCDE à réformer leurs systèmes fiscaux sur la base du principe « grande assiette/petits taux ». Un exemple emblématique de réussite en ce domaine est sans doute la réforme fiscale américaine de 1986 qui avait entraîné des suppressions massives de niches et d'exonérations et une forte baisse des taux marginaux avec des conséquences économiques sans doute très favorables, comme le rappelle justement le rapport de Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux. Vingt ans plus tard, naturellement, les niches prolifèrent à nouveau aux États-Unis, les taux marginaux ont retrouvé de la hauteur et l'OCDE lance de nouveaux appels à la réforme fiscale. Ce jeu à somme nulle, entre taux d'imposition et niches fiscales, est tout à fait visible en matière, par exemple, d'impôt sur les sociétés (*cf.* graphique). On observe, en effet, au sein de l'OCDE une déconnection marquée entre taux d'imposition facial et poids de l'IS en pourcentage du PIB.

Un taux d'imposition élevé n'entraîne pas forcément un supplément de recettes fiscales



Source : OCDE Tax Database et Revenue Statistics.

À ces justifications traditionnelles et tout à fait convaincantes de la réforme fiscale, le rapport ajoute une dimension nouvelle liée à la concurrence fiscale au sein de l'espace économique européen. Cette concurrence fiscale en plein essor, selon le rapport, conduit à exacerber les pertes associées à des taux marginaux d'imposition élevés, à travers la délocalisation des facteurs de production les plus mobiles, qu'il s'agisse d'investissement ou de travail très qualifié. Il existe aussi un risque de délocalisation des assiettes taxables en direction des pays à faible fiscalité sur les bénéficiaires, par le jeu notamment des prix de facturation.

Dans ces circonstances, des taux marginaux élevés pourraient même conduire à de moindres rentrées fiscales. Le rapport reconnaît certes le rôle « disciplinaire » que peut éventuellement jouer la concurrence fiscale pour inciter à améliorer l'efficacité et la qualité de la dépense publique dans certains domaines (recherche et développement, éducation, infrastructures) afin de rester attractif. Mais il s'inquiète par ailleurs des effets de la concurrence fiscale sur les dépenses sociales dont l'assiette financière pourrait être érodée dans le futur à l'occasion de vastes mouvements de délocalisations. Ces mouvements de délocalisations seraient déjà très conséquents mais, pour des raisons diverses, mal capturés par des statistiques officielles faussement rassurantes.

À l'issue de ces différentes analyses le rapport propose une refonte de la fiscalité directe (IR, CSG, ISF, IS, TP...) avec élimination de presque toutes les niches fiscales, simplification des barèmes et baisses des taux marginaux. Sont proposés notamment un taux d'IS unique à 18 %, un taux de CSG unique à 13 % et trois taux d'imposition sur le revenu des ménages, après CSG déductible : un taux zéro, un taux médian à 13 % et un taux supérieur, de niveau modeste, à 28 %. Au total, selon des simulations réalisées par les experts, la progressivité du système resterait inchangée.

2. Commentaires et critiques

Je m'en tiendrai à quelques remarques de portée générale, laissant à d'autres, plus qualifiés, le soin de procéder à un examen plus précis des modalités exactes du dispositif.

Il paraît tout d'abord évident que, sous réserve des vérifications techniques appropriées, un système débarrassé de ses niches fiscales, au barème simplifié avec des taux marginaux plus faibles, et une progressivité globalement inchangée ne peut être que louable.

Je ne suis pas très à l'aise, en revanche, avec une justification de la réforme, qui serait trop exclusivement centrée sur les problèmes de concurrence fiscale. Nous savons encore peu de choses, en effet, sur les conséquences économiques concrètes de la concurrence fiscale et c'est par hypothèse que le rapport anticipe que celles-ci pourraient être très vite très lourdes. L'appel à la baisse des taux marginaux se présente donc un peu comme une nouvelle application du principe de précaution, la concurrence fiscale jouant ici le rôle d'une nuisance d'ampleur inconnue mais potentiellement très dommageable. Cette approche qui met fortement l'accent sur les coûts associés à l'intégration internationale, sans en rappeler peut-être suffisamment les bénéfices, peut conduire à une forme de « mercantilisme fiscal ». Elle risque d'être perçue comme une utilisation exagérée des périls extérieurs conduisant à justifier des politiques peut-être contraires à l'équité.

Il existe déjà en France trop de tentations de justifier des réformes domestiques utiles par des arguments relevant de la contrainte extérieure. À la longue, ces arguments d'autorité tendent à aliéner l'opinion publique et à amputer la discussion des réformes d'une partie de son contenu. Une approche plus équilibrée de la réforme fiscale ne paraît pourtant pas impossible. Pour mener à bien, par exemple, la réforme américaine bipartisane de 1986, il a suffi à ses promoteurs d'évoquer la complexité du système antérieur, son inefficacité économique et ses défauts en termes d'équité horizontale pour convaincre un large public de son bien-fondé.

Parmi les justifications d'une réforme fiscale à la française, les coûts domestiques associés à un système complexe, peu lisible, et décourageant l'initiative méritent d'être valorisés en tant que tels et dans l'absolu. Sans

doute le contexte actuel de concurrence fiscale vient-il ajouter un élément de risque et légitimer ainsi des développements particuliers sur les menaces de délocalisations. Mais les acteurs domestiques confrontés à une pression fiscale excessive ont sans doute bien d'autres moyens de se « désinvestir » de la vie économique que la seule émigration à l'étranger.

Il n'est pas certain au demeurant que la réforme proposée ait nécessairement toutes les vertus attendues d'un dispositif de prévention de la concurrence fiscale. Dans le domaine de la fiscalité personnelle n'y a-t-il pas, par exemple, une tension mal résolue entre le diagnostic posé – les choix de localisation personnelle dépendent en priorité des divergences de taux moyens d'imposition – et la réforme retenue, qui consiste à abaisser les taux marginaux sans altérer les taux moyens pourtant réputés essentiels.

Une focalisation excessive sur la concurrence fiscale risque en outre de faire perdre de vue certains ingrédients essentiels d'une réforme de l'impôt dans un pays comme la France. On peut penser notamment à l'abaissement des taux marginaux implicites pesant sur les bas revenus.

Dans une approche plus globale incorporant impôts, cotisations, et revenus de remplacement, les taux marginaux d'imposition élevés ne se trouvent pas seulement en haut de la distribution des revenus mais également en bas, en raison du retrait plus ou moins brutal des prestations sociales sous conditions de ressources et du poids des cotisations sociales. Cette forme en U de la courbe des taux marginaux est bien sûr inévitable mais il faut toujours vérifier que le U en question n'est pas trop accusé. S'agissant des très bas revenus les actions correctrices passent en partie par l'impôt sur le revenu, via par exemple la PPE, mais aussi potentiellement les cotisations sociales.

Il me semble donc qu'un rapport sur la réforme fiscale ne peut pas faire complètement l'économie d'un examen plus large portant sur l'ensemble des grands problèmes et des grands instruments, quitte à focaliser ultérieurement les recommandations sur un sous-ensemble plus précis.

Pour asseoir la crédibilité du rapport, il serait également utile de mieux préciser les contraintes ou les raisons qui conduisent à écarter du champ des propositions certains instruments tels que la TVA. Comme le suggèrent, en effet, les comparaisons internationales, les pays à forte dépense publique ont tendance à accorder une large place à la TVA parmi les sources de recettes fiscales. Ses caractéristiques de neutralité contribuent grandement à limiter la progressivité des taux marginaux globaux dans les économies concernées. De ce point de vue, il n'est pas certain que le poids de la TVA ait atteint son niveau optimal en France.

Au total, la proposition de réforme fiscale présentée dans le rapport s'appuie sur de bons principes et suggère des pistes intéressantes qui méritent d'être creusées. Elle gagnerait cependant à être motivée à partir d'un cadre analytique plus vaste et sa nécessité dérivée de considérations plus diversifiées.

Commentaire

Jacques Delpla

Senior Advisor Fixed Income, BNP-PARISBAS

1. Un rapport très bien venu

Le rapport de Christian Saint-Étienne et de Jacques Le Cacheux est très bien venu. Il amorce un débat sur une réforme globale et radicale de l'ensemble du système fiscal français. Ce débat est peu vivace en France jusqu'ici alors qu'il se développe partout en Europe – à la suite des idées de *flat tax* appliquées en Slovaquie et d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Ce débat a aussi été relancé par la CDU en Allemagne pour les élections générales de septembre 2005 (augmentation de la TVA de 16 à 18 % en contrepartie de baisses de charges sociales ; propositions de simplification de l'impôt sur le revenu avec suppression des niches). La probable victoire de la CDU-CSU et du FDP permettra de tester la faisabilité politique d'une réforme fiscale importante (et de l'idée de *flat tax* à 25 % proposée par Paul Kirchhof, le porte-parole de la campagne CDU pour les finances).

Il est très positif que le ministère des Finances ait ouvert ses fichiers de données fiscales pour des simulations de réforme fiscale. Dans un monde idéal, on souhaiterait que cette possibilité soit ouverte à tous les chercheurs et à tous les publics pour renforcer le débat démocratique.

Dans ce commentaire, je ferai d'abord part de mes réserves profondes sur l'idée de concurrence fiscale, puis j'envisagerai la légitimation d'une réforme fiscale globale au motif de l'efficacité économique, enfin j'insisterai sur les avancées des propositions de Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux.

2. La concurrence fiscale : une idée critiquable

Ce rapport du CAE tente de montrer qu'il faut procéder à une réforme fiscale proche de la *flat tax* à cause de la concurrence fiscale des nouveaux États membres (NEM) de l'Union européenne (Slovaquie notamment avec un taux unique à 19 %). À la différence des auteurs, je ne crois pas que la raison principale d'un passage à une *flat tax* soit la concurrence fiscale des NEM (en revanche l'efficacité économique est une excellente justification). En effet, cette idée de concurrence fiscale avec les NEM est à fortement nuancer :

- les NEM ne représentent que 5 % du PIB de l'Union européenne. Quelle que soit leur politique fiscale, ils attireront peu (au niveau de l'Union européenne) de facteurs de production chez eux, du fait de leur faible taille. Pendant encore de nombreuses années, les pays d'Europe de l'Ouest pourraient se permettre d'ignorer la concurrence fiscale des NEM sans dommage significatif pour leurs économies et finances publiques ;

- ainsi, en 2000-2004, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) ont, en moyenne, été de 6 milliards d'euros en Pologne et de 1,8 milliard d'euros en Slovaquie, soit 0,08 % du PIB de l'Union européenne à 15 (UE-15). Si l'on suppose – hypothèse très forte – que la concurrence fiscale devait doubler les flux d'IDE vers ces deux pays et que cet accroissement d'IDE ne proviendrait que de l'UE-15, on verrait une délocalisation supplémentaire du capital de 8 milliards d'euros, soit encore 0,08 % du PIB de l'UE-15. Pour l'ensemble des 10 NEM, l'effet maximum d'une concurrence fiscale serait de 0,2 % du PIB de l'UE-15. Rien donc de significatif pour les pays d'Europe de l'Ouest ;

- le travail étant déjà peu mobile entre pays d'Europe de l'Ouest, il est probable qu'il sera encore moins mobile des pays d'Europe de l'Ouest vers les NEM. Si on observe des expatriations vers Londres pour des raisons fiscales, il est peu probable que cela soit significativement le cas vers les NEM, ne serait-ce que pour des raisons linguistiques ;

- les réformes de *flat tax* en Europe centrale et orientale font sens dans ces pays par rapport à une situation initiale très dégradée : des taux très élevés, très distorsifs, avec des bases faibles, le tout engendrant des recettes soit modérées (Europe centrale) soit faibles (Russie). Dans nombre de ces pays, la *flat tax* a été considérée comme un moyen d'augmenter ou de maintenir le niveau des impôts ;

- lien avec la production de biens publics. Enfin comme le signalent très bien Agnès Bénassy-Quéré et Alain Trannoy dans leur contribution à ce rapport, le débat sur la concurrence fiscale doit être élargi à l'adéquation entre fiscalité et qualité des biens publics produits par l'État (infrastructures, qualité de la main d'œuvre...) qui servent de facteurs de productions aux entreprises. Un pays comme la France n'est pas nécessairement forcé à une concurrence à la baisse de ses impôts sur les facteurs mobiles, mais il doit faire un choix entre :

- de faibles impôts/des services publics dégradés ;
- des impôts élevés/des services publics beaucoup plus performants.

En revanche, le couple impôts élevés-services publics peu performants a peu d'avenir.

Au total, le rapport Saint-Étienne et de Le Cacheux ne parvient pas vraiment à convaincre le lecteur de la pertinence du concept de « concurrence fiscale » et de la nécessité de réformer la fiscalité française au seul motif de cette « concurrence fiscale ».

En 1994-1995, Paul Krugman avait fortement critiqué l'idée managériale de « compétitivité des nations », arguant que ce concept était vide ou erroné. Krugman rappelait qu'à la différence des compagnies qui sont en concurrence sur l'ensemble de leur production, les États (du moins les gros) sont très peu en concurrence entre eux (pour les États-Unis ou l'UE-15, la concurrence externe n'affecte que 12 à 16 % du PIB). En outre, pour cette partie du PIB soumise à concurrence, le taux de change peut toujours restaurer la compétitivité d'un pays, alors que cet outil n'est évidemment pas à la disposition des compagnies. Krugman avertissait : *Competitiveness: A Dangerous Obsession*^(*) et invitait à se concentrer sur un concept autrement plus pertinent, *i.e.* la productivité des Nations.

3. La vraie raison d'une réforme fiscale globale : l'efficacité économique

On peut appliquer à la fiscalité les remarques de Krugman : l'idée de concurrence fiscale est peu convaincante ; en revanche, l'idée d'efficacité et de productivité de la fiscalité est essentielle. C'est elle qui doit motiver une réforme fiscale de grande ampleur – le rapport envisage aussi ces motivations.

Comme le rappelle utilement le rapport : un bon impôt est un impôt avec une base large, sans niche fiscale et avec des taux faibles ou modérés. Il ne crée pas de distorsions, de manière à ce que les agents prennent leurs décisions en fonction de considérations purement économiques et non en fonction de quelques niches fiscales. Aujourd'hui l'IRPP et nombre d'autres taxes ne répondent que peu ou pas à ces exigences. À revenu égal, les taux sont différents (*cf.* fiscalité de l'épargne).

Il résulte de cette complexité et de ces distorsions une mauvaise allocation des ressources, une perte de richesse due au recours aux conseillers fiscaux et autres procédures d'optimisation fiscale, de l'évasion fiscale et des coûts de collecte de l'impôt élevés. La suppression des niches et la simplification du système fiscal supprimerait ces inefficacités et ne pourrait qu'être positive pour la richesse du pays.

(*) Paul Krugman (1994) : « Competitiveness : A Dangerous Obsession » in *Foreign Affairs*, mars-avril.

Il n'y a rien d'extraordinaire à la complexité de la fiscalité en France : toutes les démocraties tendent à complexifier le système fiscal sous la pression des lobbies et des événements. Aux États-Unis, la réforme fiscale de 1986 a conduit à des simplifications drastiques. Mais dix-neuf ans plus tard, le système est redevenu complexe, opaque et distorsif, à la suite d'années de *pork barrel politics*. Simplifier le code fiscal tous les dix ou vingt ans apparaît normal, dans cette perspective.

En France, la complexité et la distorsion du système fiscal se sont encore accrues avec les contraintes formelles du Pacte de stabilité. Depuis le début de la décennie, à cause de la règle de croissance zéro en volume des dépenses de L'État central, les gouvernements successifs ont utilisé la « dépense fiscale » : au lieu de verser des subventions à des groupes, le gouvernement fait bénéficier ces derniers de petites niches fiscales. Il en résulte une complexification accrue du système fiscal. A tout prendre, des subventions sont moins distorsives que des mini-niches fiscales démultipliées.

4. Les avancées des propositions du rapport

L'argument traditionnel contre un système fiscal simple, efficace et non distorsif de type *flat tax* est l'équité fiscale. Un tel système serait, selon ses critiques, anti-redistributif et injuste. Le grand mérite du rapport de Saint-Étienne et Le Cacheux est de démonter cet argument, avec des données chiffrées. Ayant eu accès aux données du Ministère des Finances, ils proposent une réforme fiscale radicale, qui s'approche de la *flat tax* – sans en être. La force de leurs calculs est de proposer cette réforme à revenus budgétaires constants, sans altérer significativement la distribution des revenus par rapport à la situation actuelle.

Les propositions du rapport sont attractives et simples :

- fin des niches fiscales – hormis le quotient familial ;
- des taux faibles (12 ou 13 % pour l'IRPP, avec un taux marginal d'IRPP de 27 ou 28 % et une surtaxe allant jusqu'à 36 ou 37 % pour remplacer l'ISF) ;
- une CSG à 13 % déductible ;
- des abattements d'IRPP et de CSG pour les bas revenus ;
- maintien de la prime pour l'emploi.

Il faut saluer le fait que les auteurs aient pris soin de s'assurer que les effets redistributifs de cette réforme seraient faibles – à prélèvements constants. Dans leurs deux scénarios, les principaux gagnants sont les deux extrémités de l'échelle des revenus (et surtout le décile supérieur). Leur second scénario, pour une perte de revenus de 1 point de PIB, s'assure que personne ne perd à la réforme. Comme il est évidemment politiquement très difficile de faire une réforme fiscale sans baisser la pression fiscale moyenne, c'est ce second scénario qui attirera l'attention.

Mais d'où vient l'argent pour financer une telle simplification dans leurs simulations ?

- de la suppression de toutes les niches fiscales, hors quotient familial ;
- de l'augmentation très forte de la CSG de 7,5 à 13 %. Même après abattement et déductibilité, les auteurs supposent une augmentation des revenus de la CSG de 14 milliards d'euros, soit 0,8 % du PIB. C'est probablement l'aspect le plus problématique des simulations : il faudrait bien s'assurer qu'un tel système ne toucherait pas fortement les faibles revenus. Les auteurs le pensent.

5. En conclusion

Je souhaite souligner que ce rapport est très bien venu dans le débat économique actuel. Il rappelle la nécessité de revenir à un système simple, avec bases larges, taux modérés, sans niches fiscales.

En termes de politique économique, ce rapport rappelle que les changements de fiscalité à la marge soit ne servent à rien, soit ont des effets globaux négatifs.

Il critique, à bon droit, la tendance récente à la « dépense fiscale » qui permet aux gouvernements de s'affranchir de la norme de dépense « zéro en volume », par des petites mesures fiscales, taillée tout exprès pour des secteurs spécifiques. Cette politique a des effets négatifs. Si les prochains Projets de Loi de Finance pouvaient s'abstenir de telles mesures, ce serait un premier pas positif.

Quant au débat sur l'équité d'une réforme de type *flat tax*, j'ajouterai que la redistribution des richesses se fait beaucoup plus par les dépenses que par la fiscalité. Utiliser le système fiscal pour faire de l'ingénierie sociale ou politique a des effets globaux négatifs (outil aveugle, création de distorsions dans l'économie). La redistribution par les dépenses est beaucoup plus efficace.

Enfin, je tiens à souligner l'intérêt de la contribution de la Banque de France (Christian Pfister et son équipe de recherche), à propos du débat actuel sur la fiscalité de l'épargne (ISF notamment). Leur complément montre que :

- il y a tous les arguments possibles pour que la fiscalité de l'épargne soit neutre : un taux unique pour éviter les distorsions (alors que l'épargne a, en France, une fiscalité encore plus complexe et distorsive que le travail) ;
- il y a beaucoup d'arguments théoriques pour que ce taux soit très proche de zéro ;
- Pfister et *alii* proposent une taxation uniforme du capital : tous les revenus de l'épargne seraient taxés à 13 %, avec un possible abattement

forfaitaire ou bien une exemption de taxe limitée au seul livret d'épargne populaire ;

- leur proposition permettrait de financer la suppression de l'ISF : les recettes fiscales de l'État seraient inchangées et l'efficacité économique augmentée.

Complément A

Concurrence fiscale et facteur public^(*)

Agnès Bénassy-Quéré

CEPII

Nicolas Gobalraja

THEMA, Université de Paris X

Alain Trannoy

GREQAM-IDEF et EHESS

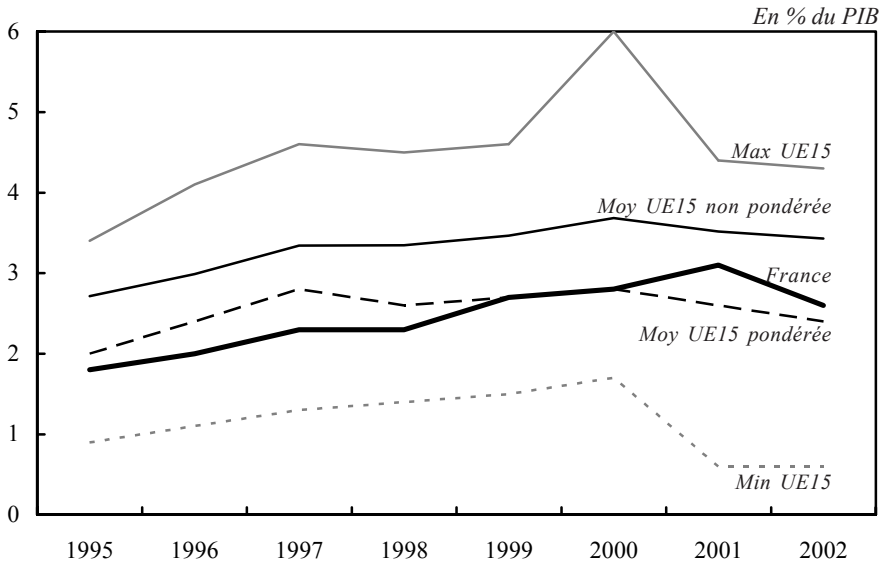
1. Introduction

Le débat sur la concurrence fiscale se résume de manière à peine caricaturale à une joute entre, d'un côté, les partisans de l'harmonisation qui craignent une course vers le moins disant fiscal, et donc la disparition de la taxation des bases fiscales les plus mobiles, et de l'autre, les tenants de la concurrence, pour qui l'harmonisation est une manœuvre des pays à forte fiscalité pour obliger leurs partenaires européens à s'aligner sur ce modèle. Dans les deux cas, il y a alignement de la pression fiscale, soit vers le bas (concurrence), soit vers le haut (harmonisation).

Sur longue période, on ne constate pas empiriquement de disparition de la taxation des bénéficiaires des sociétés. Les recettes d'IS sont stables sur longue période en pourcentage du PIB. Le rapport moyen non pondéré entre les recettes au titre de l'IS et le PIB a même augmenté entre 1995 et 2002, tandis que le rapport moyen pondéré est resté stable (graphique 1). En fait, le rapport recettes/PIB a augmenté dans les « petits pays » de l'Union européenne ainsi qu'en France et en Espagne. Mais ceci n'est pas contradictoire avec une baisse des taux d'imposition, les petits pays ayant pu voir leurs bases fiscales augmenter suite aux baisses de taux.

(*) Nous remercions Michel Le Breton, Fred Rychen et Tanguy Van Ypersele pour des discussions qui ont indirectement contribué à ce complément.

1. Recettes au titre de l'impôt sur les sociétés



Source : Commission européenne (2004).

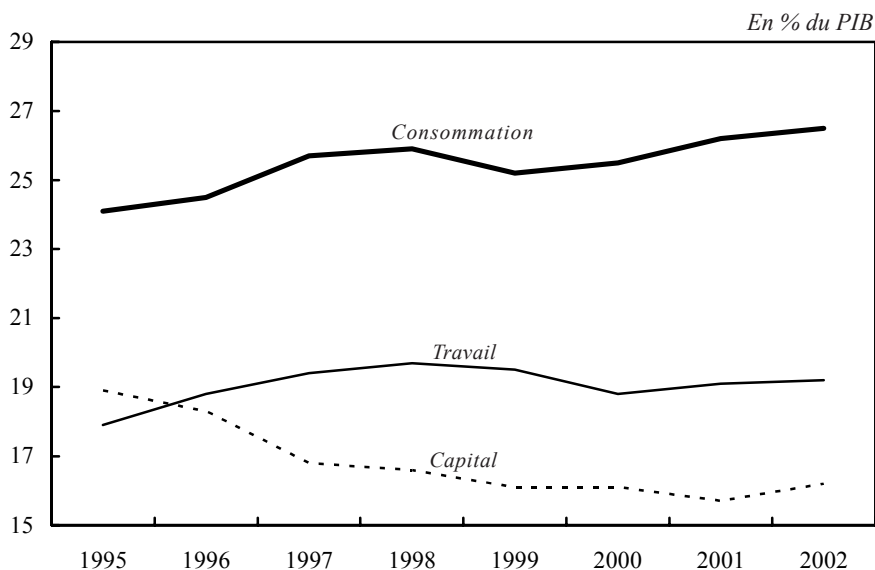
De fait, les taux d'imposition sur les sociétés ont eu tendance à diminuer au cours des années 1980 à 2002, même si cette tendance cache un mouvement de ciseaux entre les taux (qui ont eu tendance à diminuer) et les assiettes (qui ont augmenté). Devereux *et al.* (2002) s'interrogent sur l'origine de la baisse plus marquée des taux effectifs moyens d'imposition que des taux effectifs marginaux d'imposition. Ils évoquent la pression concurrentielle exercée par les firmes multinationales, par construction plus mobiles que les firmes purement domestiques, et également plus profitables, de sorte que c'est le taux moyen et non marginal qui s'applique dans leur cas.

Au total, on observe donc une convergence vers le bas des taux d'imposition sur les sociétés en Europe. Cette convergence pose problème dans la mesure où elle signifie que les différences de préférences entre États membres relatives aux biens publics vont se porter uniquement sur les autres types d'impôts. Le graphique 2 illustre ce phénomène sur la base des taux implicites d'imposition calculés par la Commission européenne. On observe que les disparités au sein de l'Union européenne à quinze sont moins importantes pour la fiscalité sur le capital que pour celle sur le travail, et surtout sur la consommation, et que cette différence tend à s'accroître au cours du temps.

Le modèle canonique de concurrence fiscale (Zodrow et Mieszkowski, 1986) prédit que la mobilité du capital conduit à une production sous-optimale de biens publics, en supposant qu'en économie fermée la combinaison optimale entre biens publics et biens privés soit choisie. Cependant, cette

dernière hypothèse est forte, et un courant de recherche, en s'appuyant sur une vision moins idyllique du fonctionnement des pouvoirs publics, voit plutôt dans la concurrence fiscale un moyen pour réduire la tendance de l'État à croître plus que de besoin (Edwards et Keen 1996 et Wrede 2001). Il est difficile de trancher empiriquement cette querelle mais la version la plus répandue du modèle repose sur de nombreuses hypothèses simplificatrices, l'une d'entre elles étant que le bien public ne bénéficie qu'aux ménages⁽¹⁾. Or une partie des biens publics financés par les collectivités publiques sont utilisés comme facteur de production par les entreprises, ainsi que l'ont bien intégré les auteurs de l'article fondateur. On emploie à ce propos l'expression de facteur public. Les infrastructures⁽²⁾, les dépenses visant à faire respecter les droits de propriété et les contrats, la formation de la main d'œuvre, participent au bon fonctionnement des entreprises. Certaines d'entre elles utilisent également les retombées directes ou indirectes de l'effort de recherche public.

2. Écart-type des taux implicites dans l'Union européenne à quinze



Source : Commission européenne (2004).

(1) Pour une synthèse, on pourra se reporter à Wilson (1999) et à Krogstrup (2002).

(2) Cf. Rychen (1999).

D’où deux questions. Quels sont les attendus théoriques d’une concurrence généralisée qui s’exerce sur les taux d’impôt mais également sur l’abondance ou la qualité des facteurs publics offerts ? Quels sont les résultats empiriques à apporter au crédit de cette thèse de concurrence généralisée ? Enfin, dans quelle mesure, pour un pays comme la France, la considération de cette concurrence généralisée change-t-elle les recommandations de politique économique que l’on tire habituellement du cadre de la concurrence fiscale au sens strict ?

La deuxième section fait le point sur les connaissances théoriques en la matière en distinguant le cas de firmes identiques quant à leur besoin de facteur public et celui de firmes hétérogènes. La section suivante présente les résultats d’un travail empirique qui repose sur des données d’investissement direct étranger par secteur des États-Unis vers les différents pays de l’Union européenne. Nous cherchons ici à déterminer si la concurrence intra-européenne pour attirer des entreprises porte sur les taux d’imposition et sur les facteurs publics, ou bien seulement sur les taux d’imposition. La dernière section ouvre sur des conclusions en matière de politique économique.

2. Quelques résultats théoriques

Nous envisageons le cas de figure où le bien public, en plus de bénéficier aux ménages, augmente la productivité des autres facteurs de production. Nous distinguons donc par la suite le bien public simple du bien public « productif », ce dernier seulement étant qualifié de facteur public. La production de chaque entreprise dépend du stock de capital utilisé, de la main d’œuvre employée et de la quantité de facteur public, qui présente le caractère d’un bien public pur de type samuelsonien dans le cadre strict des frontières du pays⁽³⁾. Aucun effet de congestion ne fait sentir sa présence, ce qui se traduit en particulier par le fait que les services rendus par ce facteur public est indépendant du nombre d’entreprises. Cette hypothèse est qualifiée de « *factor augmenting* »⁽⁴⁾ par opposition à l’hypothèse concurrente désignée sous le terme de « *firm augmenting* ». Les services liés à la création d’entreprise peuvent être cités comme un exemple présentant sans doute cette deuxième caractéristique. Mais, il semble bien que cela soit l’exception plutôt que la règle et que la très grande majorité des facteurs publics soient du type « *factor augmenting* ».

Dans un premier temps, il est supposé que toutes les entreprises sont identiques quant à leur besoin de facteur public. Le raisonnement s’appuiera sur le concept de fonction de production agrégée. Dans un second temps, les entreprises sont hétérogènes : certaines peuvent avoir besoin de plus ou moins de facteur public ou alors le type de facteur public utilisé n’est pas le même.

(3) D’un point de vue international, c’est un bien public local.

(4) Cf. Hillman (1978), McMillan (1979) et Feehan (1989).

2.1. Entreprises homogènes quant à leur utilisation du facteur public

La littérature spécialisée qui prend en compte la dimension productive du bien public, beaucoup moins abondante que celle qui l'ignore, remonte à l'article fondateur de Zodrow et Mieszkowski (1986). Les articles de Oates et Schwab (1988), Sinn (1997), Keen et Marchand (1997) et de Matsumoto (1998, 2000a et b et 2004) complètent cette courte liste.

Nous reprenons les hypothèses de base du modèle de Zodrow et Mieszkowski (1986) et nous les adaptons au cas où le bien public est en même temps un facteur public, c'est-à-dire qu'en plus de bénéficier aux ménages, il augmente la productivité des autres facteurs de production⁽⁵⁾. Bien sûr, les équipements culturels et sportifs bénéficient essentiellement aux ménages, tandis que la recherche publique bénéficie aux entreprises. Cependant les infrastructures de transport ainsi que les services publics d'éducation, de police et de justice bénéficient à la fois aux ménages et aux entreprises. Par ailleurs, les infrastructures culturelles et sportives sont souvent mises en avant par les collectivités locales pour attirer les entreprises (c'est-à-dire, leurs cadres dirigeants) sur leur territoire⁽⁶⁾. Au total, il apparaît qu'une part importante des biens publics bénéficie à la fois aux entreprises et aux ménages, d'où notre choix de modélisation⁽⁷⁾.

Il existe un seul facteur de production mobile, le facteur capital, l'autre facteur, la terre ou le travail, étant considéré comme immobile. Les productivités marginales de ces facteurs sont toutes positives et décroissantes et le facteur public est supposé complémentaire au facteur capital : la productivité marginale du capital augmente avec la quantité du facteur public. Ce cas recouvre tout naturellement le cas des infrastructures⁽⁸⁾. Mais la formation du personnel ou la recherche en R&D peuvent aussi être qualifiées de complémentaires au facteur capital. Un consommateur représentatif retire son utilité de la consommation de bien privé et d'un bien collectif public

(5) Dans le modèle de Zodrow et Mieszkowski, comme dans les articles cités, le facteur public est distinct du bien public destiné aux ménages. Les formules dont il est fait état ici proviennent d'un document en préparation.

(6) Selon l'enquête Ernst & Young (2003), 49 % des dirigeants interrogés jugent « très important » ou « assez important » le fait qu'une localisation offre « une bonne qualité de vie à ses salariés (qualité de l'environnement, de l'offre de loisirs et de divertissements culturels) ». Ce critère arrive au même niveau que « bénéficier d'aides, de subventions ou de mesures d'accompagnement de la part des pouvoirs publics », loin derrière, il est vrai, de « bénéficier de bonnes infrastructures de transport et de logistique » (88 %) et de « abaisser les charges fiscales de l'entreprise » (83 %).

(7) Nous n'analysons pas ici la question du niveau de redistribution entre individus, qui peut correspondre à un souhait exprimé par certains ménages mais qui n'entre pas dans la fonction de production des entreprises. Ce type de réflexion devrait bien sûr s'abstraire de l'hypothèse de l'individu représentatif et prendre en compte une fiscalité sur le travail. Nous n'étudions ici la concurrence fiscale que sous l'angle de l'efficacité de l'allocation des ressources. Le cas particulier des dépenses liées aux seniors est étudié plus bas.

(8) Au demeurant, plusieurs modélisations du rôle des infrastructures dans le processus de production ont été proposées. Par exemple, chez Sinn (1997), les infrastructures ne sont pas un des arguments directs de la fonction de production des entreprises.

identique au facteur public utilisé par l'entreprise représentative. Le taux de conversion en production du bien privé au bien public est de 1 pour 1, sauf mention contraire. Ces deux biens s'obtiennent donc à partir du même processus de production qui utilise du capital, du travail et du facteur public.

En économie fermée, les ressources en capital et en travail sont données. L'efficacité économique commande de pousser la production du bien public par rapport au bien privé jusqu'à ce que le taux marginal de substitution du bien public au bien privé (la quantité de bien privé auquel le consommateur est prêt à renoncer pour une unité supplémentaire de bien public) soit égal à 1 moins la productivité marginale du facteur public. En effet lorsqu'on augmente d'une unité la production de bien public, on augmente du même coup la production de bien privé d'un montant égal à la productivité marginale. Lorsque l'on calcule l'allocation optimale des ressources entre bien privé et bien public, il faut donc tenir compte de ce dividende qui vient en déduction du taux marginal de transformation, lequel est égal à 1 par hypothèse. En notant x le bien privé, g le bien public, $TMS_{g/x}$ le taux marginal de substitution et f'_g la productivité marginale du facteur public, on obtient donc la formule suivante qui sert de référence pour la suite :

$$(1) \quad TMS_{g/x} = 1 - f'_g$$

Si le bien public n'était pas productif, le taux marginal de substitution devrait être égal à 1. Comme le $TMS_{g/x}$ est une fonction décroissante de la quantité du bien public, le fait que ce bien public soit productif entraîne une production plus élevée de ce bien à l'optimum. Comme les deux facteurs sont en quantité fixe (cf. l'hypothèse d'une économie fermée), toute taxe sur la quantité de facteur apparaît comme une taxe forfaitaire et il n'apparaît pas important de préciser comment le bien public est financé.

En économie ouverte, le capital est supposé complètement mobile d'un pays à l'autre. Le travail par hypothèse reste immobile. Il est d'usage de considérer deux hypothèses alternatives. Dans celle du petit pays, le taux de rendement du capital à l'étranger est totalement indépendant des décisions prises dans le pays en question, alors que cela n'est pas le cas dans l'hypothèse du grand pays (cf. Wildasin, 1988, Laussel et Le Breton, 1998 et Wooders et alii, 2003) où chaque pays peut avoir un impact sur le taux de rendement du capital d'équilibre après impôt. Compte tenu du poids de l'économie française dans l'Union européenne, on peut penser que le taux du rendement du capital de l'Union européenne dépend des décisions françaises, même s'il faut aussi tenir compte de la mobilité du capital entre l'Union européenne et le reste du monde. Cependant, cette force, qui vient atténuer quelque peu les effets de la concurrence fiscale, reste de second ordre. Les mouvements initiaux déclenchés par la concurrence fiscale sont les mêmes dans les deux modèles, même si les équilibres sont différents, et comme ils sont plus aisément décrits avec l'hypothèse du petit pays, c'est l'hypothèse privilégiée ici.

Nous retenons l'hypothèse simplificatrice d'un seul instrument fiscal, l'impôt sur le capital. Le bien public est ainsi financé par une taxe t qui frappe à la source le capital utilisé k dans le processus de production, qu'il soit d'origine nationale ou étrangère⁽⁹⁾. La contrainte budgétaire de l'État (exprimée dans un cadre statique) s'écrit donc :

$$(2) \quad tk = g$$

La contrainte d'arbitrage, qui joue le rôle d'une loi d'airain pour la rémunération du capital, est telle que cette dernière doit être identique dans le pays et à l'étranger. Si on appelle r le taux de rémunération sur le marché international du capital (exogène sous notre hypothèse de petit pays), et si f'_k désigne la productivité marginale du capital, il faut que la productivité marginale du capital nette du taux de taxe soit juste égale à la rémunération sur le marché international des capitaux, soit :

$$(3) \quad f'_k - t = r$$

L'exportation de capital suite à une hausse d'un point du taux de taxe est limitée par la décroissance de la productivité marginale du capital, comme l'illustre la formule d'élasticité (4), qui mesure la réaction du capital en pourcentage à une hausse du taux de taxe en pourcentage *sans contrepartie en termes de facteur public* : si la productivité marginale du capital décroît vite, une petite sortie de capitaux suffira à compenser la baisse de rentabilité du capital provoquée par la hausse de la taxe. Le rendement étranger r étant exogène, on écrit à partir de (3) $f''_k dk = dt$, d'où :

$$(4) \quad e_{k/t}^0 = -t/kf''_k > 0$$

Dans un premier cas, lorsque le bien public n'est pas productif, cette élasticité est le seul paramètre à prendre en ligne de compte, lorsque l'on cherche à appréhender la différence dans l'allocation des ressources effectuée par le petit pays par rapport à celle qu'il aurait effectué en autarcie. En effet, on établit que cette allocation est gouvernée dans ce cas par la condition :

$$(5) \quad TMS_{g/x} = 1 + \frac{e_{k/t}^0}{1 - e_{k/t}^0}$$

(9) Il s'agit donc, pour des raisons de simplification analytique, d'une taxe sur le stock de capital et non sur son rendement. L'important ici est que la taxe soit prélevée selon le principe de la source (comme l'impôt sur les sociétés) et non selon le principe de la résidence (comme les revenus du capital). On exclut aussi que l'investisseur étranger puisse voir ses bénéfices rapatriés taxés au taux du pays de la maison mère, ce qui peut être le cas dans le système du « crédit ». Ceci correspond à la réalité européenne où le système de l'exemption domine pour la taxation des bénéfices rapatriés.

Ces taux est supérieur à celui de l'économie en autarcie : l'ouverture du marché des capitaux entraîne une distorsion dans l'allocation des ressources au profit du bien privé et au détriment du bien public par rapport à la situation en autarcie, que le pays soit importateur ou exportateur de capital. Le terme $e_{k/t}^0 / (1 - e_{k/t}^0)$ mesure la pression exercée par la contrainte d'arbitrage du marché international des capitaux. Ce terme sera présent dans tous les cas envisagés ci-dessous, mais avec un concept d'élasticité chaque fois différent. Avec une élasticité de 0,3, ce terme vaut 3/7 et donc le taux marginal de substitution en économie ouverte du bien public au bien privé serait de près de 50 % supérieur à sa valeur en économie fermée. La pression du marché des capitaux dans le cadre du modèle standard a donc des répercussions sur l'allocation des ressources qui sont loin d'être négligeables.

La condition (5) n'est cependant qu'une condition marginale. Elle indique dans quel sens l'ouverture financière modifie les conditions de l'allocation des ressources (ici dans le sens d'un coût d'opportunité plus grand du bien public). Elle ne permet pas de conclure sur la quantité de bien public effectivement consommée à l'équilibre, qui peut augmenter ou diminuer selon la valeur des paramètres du modèle, ceci que le pays soit exportateur net de capitaux ou importateur net. L'ouverture élève sans ambiguïté le bien-être pour un pays importateur net de capital. Dans le cas d'un pays exportateur net de capital, la situation est ambiguë. Si l'utilité marginale du bien public est très élevée et si l'élasticité du taux de taxe au capital est forte, le bien-être peut diminuer.

Dans un second cas, en présence d'un facteur public (un bien public « productif »), l'élasticité du capital au taux de taxe n'est pas le seul paramètre à prendre en ligne de compte pour ajuster l'allocation des ressources. Il faut également tenir compte de l'accroissement de la production f'_g induite par le facteur public ; par ailleurs, l'élasticité à prendre en compte doit intégrer l'accroissement de la productivité du capital induite par le facteur public, f'_{kg} . On peut établir maintenant que l'allocation des ressources est efficace (selon l'optimum de second rang) en tenant compte de la condition d'arbitrage sur le capital si :

$$(6) \quad TMS_{g/x} = \frac{1}{1 - e_{k/t}^1} - f'_g = 1 + \frac{e_{k/t}^1}{1 - e_{k/t}^1} - f'_g$$

La formule (6) diffère de la (5) par la productivité f'_g du facteur public et par l'élasticité du capital au taux de taxation $e_{k/t}^1$ qui tient maintenant compte du fait qu'une hausse du taux de taxation permet de financer davan-

tage de facteur public, ce qui élève la productivité marginale du capital et donc le stock de capital à l'optimum. L'élasticité $e_{k/t}^1$ vaut⁽¹⁰⁾ :

$$(7) \quad e_{k/t}^1 = -t/k \frac{1 - kf_{kg}''}{f_{kk}'' + t f_{kg}''} \leq e_{k/t}^0$$

Si la dépense publique n'est pas productive, alors $f_{kg}'' = 0$, l'élasticité $e_{k/t}^1$ n'est autre que $e_{k/t}^0$ et on retrouve bien la formule (5). On peut établir que, sous les hypothèses classiques sur les fonctions de production, $e_{k/t}^1$ est toujours compris entre 0 et 1 (voir Gugl, 2003). Les conclusions suivantes se déduisent des équations (6) et (7).

D'une part, la distorsion en faveur du bien privé et au détriment du facteur public est une conclusion robuste lorsque le bien public est un facteur public. La comparaison de la formule (6) et de la formule (1) permet de conclure que le taux marginal de substitution du bien public au bien privé du petit pays est plus élevé à l'optimum, en économie ouverte qu'en économie fermée : la quantité de bien privé à laquelle on est prêt à renoncer pour obtenir une unité de bien public est plus forte. La conclusion en termes de quantité de bien public est d'autant moins ambiguë que l'on se place dans le cas du pays exportateur net de capitaux où la quantité de bien public baisse généralement suite à l'ouverture du pays. La nouvelle importante n'est pas là, elle était attendue. Il est plus instructif de bien comprendre les forces en jeu.

D'autre part, la distorsion en faveur du bien privé et au détriment du facteur public est d'autant moins importante que le facteur public permet d'augmenter la productivité marginale du capital. Tout accroissement de productivité du capital induit par le facteur public permet de freiner l'exode des capitaux. C'est la comparaison de la formule (6'), équivalente à (6), par rapport à la formule (5) qui est ici éclairante⁽¹¹⁾ :

$$(6') \quad TMS_{g/x} = 1 + \frac{e_{k/t}^0}{1 - e_{k/t}^0} \left(1 - kf_{kg}'' \right) - f_g'$$

Deux enseignements de politique économique s'en dégagent pour un pays comme la France et pour l'Union européenne dans un contexte de concurrence fiscale à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe.

(10) En différenciant totalement la condition d'arbitrage (3) et en tenant compte de la contrainte budgétaire (2).

(11) On exploite ici le fait que $1 - kf_{kg}'' < 1$.

Enseignement 1. Dans la mesure où la concurrence fiscale biaise à la marge l'allocation des ressources au détriment du facteur public, la bonne gestion allocative des ressources commande une politique de financement de certains facteurs publics (grands travaux, recherche publique...) au niveau de l'Union.

Cette politique n'est pas motivée ici par un keynesianisme ou une préoccupation macroéconomique mais par un souci de corriger les effets nocifs sur l'allocation des ressources de la concurrence fiscale. Comme un nombre non négligeable de pays sont partisans à l'heure actuelle de laisser libre cours à la concurrence fiscale, cette contrepartie devrait être exigée et le modèle montre qu'une telle politique ne va pas à l'encontre de l'intérêt des pays importateurs net de capitaux à l'échelle de l'Union européenne.

Enseignement 2. Toute politique qui conduit à augmenter la rentabilité purement privée du facteur public est de nature à renforcer l'attractivité du pays vis-à-vis du marché du capital, et ce raisonnement vaut aussi bien pour la France que pour l'Union.

Ainsi, une politique qui vise à rendre le facteur public de meilleure qualité ou plus efficace permet de freiner un exode du capital.

Plusieurs variantes du modèle standard sont intéressantes à étudier. Il est toujours supposé que la production du bien ou du facteur public est efficace en autarcie, comme si cela allait de soi. Cette hypothèse a du sens pour le bien privé, mais les contextes sont différents. La concurrence plus ou moins pure ou parfaite constitue une discipline qui force les entreprises à produire au meilleur coût. Rien de tel dans le secteur public et l'hypothèse que ce dernier minimise bien les coûts est plus hasardeuse. Faisons l'hypothèse donc que si les coûts étaient minimisés dans le secteur public, une unité de bien public coûterait bien une unité de bien privé, mais qu'un surcoût qui représente l'inefficacité spécifique du secteur public d'une valeur de c vient s'ajouter. Supposons pour l'instant c exogène. La formule (6) devient :

$$(8) \quad TMS_{g/x} = \frac{1+c}{1-e^{k/t}} - f'_g$$

L'élasticité $e_{k/t}^2$ présente dans l'équation (8) incorpore le gaspillage des fonds publics introduit par le surcoût c :

$$(9) \quad e_{k/t}^2 = -t/k \frac{1+c - kf_{kg}''}{(1+c)f_{kk}'' + t f_{kg}''} > e_{k/t}^1$$

Si $c = 0$, la formule (8) revient à la formule (6). Or on peut montrer que $e_{k/t}^2$ est une fonction croissante de c , et donc que le TMS est plus élevé lorsqu'on introduit cette inefficacité du secteur public (comparaison des équations (6) et (8) pour $c > 0$). Le biais au détriment du facteur public s'en trouve augmenté puisque le TMS croît de ce surcoût démultiplié par le terme de pression exercée par le marché des capitaux qui lui-même augmente. La fuite de capitaux est accentuée par l'inefficacité du secteur public. Le capital par tête de l'économie diminue, ainsi que le niveau de vie.

Supposons maintenant que ce gaspillage d'argent public puisse être réduit par un effort de la part de l'État, effort qui est coûteux en lui-même. Alors on peut prouver, au prix d'une complication du modèle, que la concurrence fiscale relève le niveau d'effort de l'État pour rendre celui-ci plus efficace, en raisonnant à bien public donné.

Cette variante est instructive à plus d'un titre quant à l'analyse des contraintes de la politique économique en présence de concurrence fiscale.

Enseignement 3. Il faut s'attendre à ce que la concurrence fiscale fournisse un aiguillon aux différents gouvernements pour augmenter l'efficacité du secteur public.

En ce sens, la concurrence fiscale aboutirait au même résultat que la concurrence par comparaison où les électeurs comparent les résultats de leurs gouvernements avec ceux des autres (Schleifer, 1985). Bien que la concurrence par comparaison puisse être significative aux États-Unis (Besley et Case, 1995a, b), elle se heurte en Europe aux distances culturelles et linguistiques. La concurrence fiscale pourrait alors fournir un substitut pour inciter les gouvernements à réduire la dépense publique ou bien pour la rendre plus efficace.

Mais une telle politique suscite des mécontentements compréhensibles⁽¹²⁾ et risque de se révéler coûteuse sur le plan politique à court terme. Le dirigeant politique est donc coincé entre le marteau du marché des capitaux internationaux et l'enclume électorale, un rôle qu'il n'est pas facile d'assu-

mer et qui peut expliquer que régulièrement les équipes dirigeantes sortantes n'arrivent pas à se faire réélire en Europe.

L'autre variante intéressante est d'intégrer dans le modèle la présence d'un bien public dont seuls les ménages ont l'utilité. Les arts et spectacles, les équipements sportifs les dépenses de santé de la population non active, ne peuvent être qualifiés de facteur de production. Zodrow et Mieszkowski (1986) considèrent déjà ce cas en intégrant dans leur modèle un bien public (pour les ménages) à côté du facteur public (pour les entreprises). Ils montrent que la mobilité internationale du capital conduit à une production sous-optimale à la fois du bien public et de facteur public, ce dernier phénomène rétroagissant sur le premier à travers un effet revenu. Keen et Marchand (1997) vont plus loin en montrant que pour n'importe quel niveau de taxation du capital, la mobilité de ce dernier conduit le décideur public à trop privilégier les entreprises au détriment des ménages : à taxation inchangée, une hausse de la quantité de biens publics financée par une baisse de la quantité de facteurs publics élève le bien-être. Ils montrent que, sous certaines hypothèses, ce résultat reste vrai si l'on introduit une taxation du travail à côté de la taxation du capital.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, une grande partie des biens publics servent à la fois aux ménages et aux entreprises. Toutefois, les dépenses publiques liées aux personnes retraitées (pensions, santé) sont par définition sans effet direct sur la productivité des entreprises. Leur place croissante nous incite à introduire dans le modèle un bien public spécifique aux ménages à côté du bien public commun aux ménages et aux entreprises⁽¹³⁾. Cet amendement du modèle conduit aux conclusions suivantes, sans avoir besoin d'introduire d'hypothèses supplémentaires.

D'une part, la concurrence fiscale introduit un cadre défavorable à la dépense publique spécifique au ménage dans le double arbitrage avec le bien privé et avec le facteur public.

D'autre part, si l'on introduit de plus une inefficience spécifique du secteur public, le biais au bénéfice du bien privé est d'autant plus fort que le gaspillage est important. Ce résultat se conçoit bien mais, en revanche, le biais au bénéfice du facteur public, lui, est moins fort si l'inefficacité du secteur public est importante. L'intuition est que plus le gaspillage est important, plus l'intérêt relatif de produire du facteur public pour gagner en productivité du bien privé s'amenuise.

(12) Nous ne prétendons pas que l'électeur va lui-même utiliser cette concurrence par comparaison au niveau européen comme élément d'appréciation des gouvernants, comme cela semble être le cas aux États-Unis (Besley Case 1995a et b). La distance culturelle et linguistique semble trop grande pour que ce type de mécanisme puisse fonctionner.

(13) On pourrait y ajouter la redistribution que l'on peut modéliser comme un bien public spécifique aux ménages.

Enseignement 4. La concurrence fiscale a donc la fâcheuse propriété de distordre au profit du facteur public la composition de la dépense publique au détriment des biens publics qui ne sont consommés que par les ménages (*expenditure shifting*).

Comme ceux-ci élisent leurs gouvernants, cela crée un sujet de mécontentement potentiel supplémentaire des gouvernés envers même si ceux-ci ne sont évidemment pas indifférents à la localisation des entreprises.

Enseignement 5. La conclusion la plus surprenante est que les efforts que vont faire les États pour rendre leur dépense publique plus efficace en réponse à la concurrence fiscale, loin de diminuer ce biais de composition, vont le rendre plus prégnant.

Les entreprises, satisfaites de voir le facteur public coûter moins cher, vont être demandeuses de facteur public qui dès lors évincera le bien public qui ne profite qu'aux ménages.

Ces différents modèles ne tiennent pas compte du fait que chaque État peut faire financer ses infrastructures par d'autres contribuables que les entreprises. En reprenant le modèle de Razin et Sadka (1991), par exemple, on retrouvera un phénomène de *tax shifting*, la concurrence fiscale conduisant à faire supporter l'ensemble de la charge fiscale par le facteur le moins mobile – le travail. Bucovetsky et Wilson (1991) nuancent ce résultat lorsque les États en concurrence sont de grande taille : le fait que chacun puisse avoir un impact sur le taux de rendement du capital d'équilibre après impôt limite l'incitation à réduire la fiscalité sur le capital. Il reste qu'une mobilité accrue du capital par rapport au travail conduit à une convergence vers le bas de la taxation du capital.

L'analyse qui précède ne tient pas non plus compte de l'éventuelle existence d'économies d'agglomération, qui font que la productivité marginale du capital ne diminue pas lorsque le capital s'accumule. Les modèles issus de la nouvelle économie géographique (Krugman, 1991, Ludema et Wooton, 1997, Andersson et Forslid, 1999 et Baldwin et Krugman, 2003) soulignent l'existence de rentes de localisation pour les États « centraux », leur permettant de maintenir des taux de taxation sur les facteurs mobiles plus élevés que dans les États « périphériques » (voir Gilbert et al. dans ce même rapport). Ainsi, l'inégalité géographique maintient naturellement la diversité des taux de taxation. Dans ce cadre, les investissements publics en infrastructures ou en recherche et développement peuvent susciter ou renforcer les effets d'agglomération, et donc, la diversité des taux de taxation.

2.2. Entreprises hétérogènes quant à leur utilisation du facteur public

Toute l'analyse qui précède suppose qu'il n'existe qu'un seul facteur public. L'introduction d'une gamme de facteurs publics aussi différents en qualité qu'en variété ouvre le champ à des possibilités de stratégie de différenciation horizontale ou verticale de la part des pays.

Il n'est pas difficile de trouver des exemples d'entreprises ayant des besoins différents en facteur public. Par exemple, une entreprise de transports routiers est dépendante de la qualité du réseau routier, alors qu'un centre d'appel est tributaire de celle du réseau des télécommunications. Ces différents types de services publics utilisés ne peuvent être hiérarchisés dans cet exemple. Les collectivités publiques ont intérêt à élaborer des stratégies de différenciation horizontale pour attirer un segment d'entreprises (Justman et *alii*, 2004, Wooders et Zissimos, 2004 et Bucovetsky, 2004), avec comme résultat d'affaiblir l'intensité de la concurrence sur les taux d'impôt. Ce type de différenciation nous semble plus l'apanage des collectivités territoriales, villes ou régions que celle de pays entiers (sauf quand la taille du pays le rapproche d'une petite région comme le Luxembourg), simplement en raison d'un problème de taille. Une collectivité territoriale cherchera à développer ou à attirer un type de formation spécifique où entreprendra des travaux d'infrastructure d'un type bien particulier en vue de renforcer son avantage comparatif dans l'attraction d'un type bien particulier d'industrie ou de service. Il ne semble pas déraisonnable de penser qu'un pays comme la France est suffisamment important pour être à même d'attirer une large gamme d'entreprises et que son problème ne s'analyse pas tant comme un problème de différenciation horizontale du facteur public que comme un problème de différenciation verticale.

La comparaison entre un centre d'appel qui utilise une main d'œuvre au niveau Bac + 2 et le centre de recherche d'une grande entreprise qui utilise des docteurs illustre bien le cas d'entreprises dont les besoins en facteur public peuvent être hiérarchisés selon une échelle de qualité. Dans le modèle de Justman et *alii*. (2002), la productivité marginale du capital dépend de la qualité des infrastructures publiques, de manière différente selon les industries. Les auteurs étudient sous quelle condition les États ont intérêt à se différencier par la qualité de leurs infrastructures et donc également par leurs niveaux de taxation. Deux conditions émergent pour que certains pays choisissent un bas niveau de taxation joint à une offre de services publics de faible qualité, tandis que les autres choisissent un niveau de taxation élevé compensé par des services collectifs de qualité. D'une part, l'amélioration de la qualité des services publics ne doit pas avoir un coût prohibitif. D'autre part, l'hétérogénéité des entreprises quant à leurs besoins en termes de facteur public doit être suffisamment importante. Dans tous les cas de figures, un nombre seulement limité d'États⁽¹⁴⁾ peut jouer le jeu de cette différenciation. Cette propriété d'agglomération des firmes dans un nombre li-

(14) Cette propriété de finitude a d'abord été obtenue dans les modèles d'économie industrielle consacrés à la différenciation des produits, voir Shaked et Sutton (1983).

mité de pays provient des rendements d'échelle croissants sous-jacents à l'utilisation de l'input public. Le coût fixe de la qualité du facteur public doit être réparti sur un certain nombre de firmes pour être couvert, d'où la présence d'une externalité fiscale qui est une propriété générique des *clubs*. Ici, le club d'entreprises qui bénéficient du bien produit par un État a les caractéristiques d'un club spatial et donc l'externalité fiscale conduit à une concentration des firmes dans l'espace, indépendamment de toute externalité de réseau mise en avant par la littérature récente sur l'économie géographique. Quand le seuil des pays actifs dans cette concurrence fiscale généralisée est dépassé, l'entrée de nouveaux pays à l'équilibre ne peut se faire que par la sortie de pays existants. Il est empiriquement difficile de déterminer si le seuil était atteint ou dépassé dans la concurrence fiscale à quinze pays de l'Union mais il est clair que les nouveaux entrants sont placés dans une position difficile par rapport aux Quinze.

Au total, la littérature théorique prédit que le maintien d'une certaine diversité dans les taux de taxation sur le bénéfice des sociétés dépend de :

- l'existence d'une concurrence sur la qualité des infrastructures à côté de la concurrence fiscale ;
- la mobilité relative du capital et du travail ;
- l'importance des inégalités géographiques (taille des pays, distance au centre).

3. Test empirique

Les recherches empiriques testant l'existence d'une concurrence fiscale portant *à la fois* sur les taux d'imposition et les facteurs publics n'en sont encore qu'aux prémises. Le phénomène peut tout aussi bien être testé à un niveau infranational entre collectivités locales qu'à un niveau international pour attirer l'investissement direct à l'étranger. S'agissant de l'échelle locale, on peut citer l'étude de Gabe et Bell (2004) qui examinent l'impact des dépenses publiques et du taux de la *property tax* sur les choix de localisation des entreprises ayant investi dans l'État du Maine entre 1993 et 1995. Une augmentation de 10 % des dépenses d'éducation conduirait à 6 % d'implantations d'entreprises supplémentaires. Les résultats de l'étude viennent confirmer la prise en compte par les entreprises du niveau des facteurs publics parmi les éléments qui jouent un rôle dans la prise de décision d'une implantation. Une stratégie de basse pression fiscale associée à un niveau de services publics médiocres semble moins porteuse que la stratégie opposée d'une pression fiscale élevée accompagnée de services publics de qualité.

Il existe une vaste littérature cherchant à examiner l'impact de la fiscalité sur l'investissement direct à l'étranger. La méta-analyse proposée par de Mooij et Ederveen (2001) montre qu'en moyenne, sur 371 semi-élasticités recensées, un point d'IS en moins élève l'IDE entrant de 3-4 %. Cependant les auteurs ne différencient pas les résultats selon que des variables d'in-

frastructures publiques figurent ou non parmi les variables de contrôle. Dans une étude portant sur les flux bilatéraux d'IDE au sein des pays de l'OCDE, Bénassy-Quéré et *alii.* (2005) montrent qu'une hausse d'un point du taux effectif moyen d'imposition abaisse l'IDE entrant de 3 %, conformément aux résultats de de Mooij et Ederveen (2001), mais qu'une hausse du ratio investissement public/dépenses publiques d'un point élève l'IDE entrant de 13 %. Ainsi, un pays qui simultanément élève son taux d'imposition de 4 points et son ratio investissement public/dépenses publiques totales d'un point voit son IDE entrant inchangé, toutes choses égales par ailleurs. Il y a donc bien un arbitrage possible entre fiscalité et mise à disposition d'infrastructures publiques. Cependant ce travail porte sur des flux agrégés d'IDE. Il ne permet donc pas d'étudier la question de la différenciation des États membres selon le type d'entreprises qu'elles souhaitent attirer sur leur territoire.

Nous procédons ici à un test empirique, sur des données d'IDE américain à destination des pays d'Europe, de la thèse selon laquelle la concurrence entre les États européens porte tout à la fois sur les taux et sur certains facteurs public. Même si les données dont nous disposons ne nous permettent pas de déterminer si une stratégie de différenciation qualitative est envisageable en Europe (les secteurs sont très agrégés), la simple existence d'une double concurrence – sur les taux et sur les facteurs publics – si elle se confirmait empiriquement, aurait déjà des implications très importantes pour la politique économique.

3.1. Le modèle

On cherche à expliquer les IDE en provenance des États-Unis et à destination de dix-huit pays membres de l'Union européenne pour onze secteurs d'activité sur la période 1994-2003. Les variables explicatives rendent compte de la taille du marché dans le pays d'accueil, du coût du travail, du taux d'imposition sur les sociétés et de la mise à disposition de différents biens publics. Les IDE sont appréhendés successivement sous la forme de flux et sous la forme de stocks. Les deux mesures sont présentes dans la littérature aussi bien théorique qu'empirique. Le flux a l'avantage de mieux mettre en évidence les évolutions au cours du temps, mais sa grande instabilité rend l'estimation périlleuse. Nous adopterons ici ces deux spécifications afin de tester la robustesse des résultats. Si l'on indice par i le pays de destination, par j le secteur d'activité et par t le temps, on estime l'équation :

$$IDE_{ijt} = \alpha_i + \gamma_j + \beta_1 \log PIB_{it} + \beta_2 WCOST_{it} + \beta_3 TAX_{it} + \beta_4 INFR_{it} + \beta_5 HEAL_{it} + \beta_6 RD_{it} + u_{ijt}$$

où IDE_{ijt} représente successivement le flux d'IDE entrant (noté FDI_{ijt}) et le logarithme du stock d'IDE entrant ($\log CapExp_{ijt}$)⁽¹⁵⁾. Les différentes

(15) Les valeurs négatives de certains flux d'IDE empêchent de raisonner en logarithmes sur les flux et, donc, empêcheront d'interpréter les coefficients comme des (semi-) élasticités.

variables explicatives sont détaillées en encadré. L'IDE entrant est expliqué par la taille économique du pays d'accueil ($\log PIB_{it}$), par le coût du travail ($WCOST_{it}$), par le taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés (TAX_{it}) et par trois variables représentant la fourniture de biens publics ($INFR_{it}$, $HEAL_{it}$ et RD_{it} pour les infrastructures routières, les dépenses publiques de santé et les dépenses publiques de recherche et développement, respectivement).

Les variables utilisées dans les estimations

- FDI_{ijt} représente le flux d'IDE entrant dans le pays i pour le secteur j l'année t , en millions de dollars déflatés par l'indice du prix de l'investissement dans le pays hôte. Cette variable n'est pas transformée en logarithme en raison des valeurs négatives qu'elle est susceptible de prendre.
Source : BEA.
- $\log CapExp_{ijt}$ représente le logarithme du stock de dépenses de capital des entreprises américaines du secteur j dans le pays i (filiales détenues à plus de 50 % par des investisseurs américains). Elle se déflate de la même manière que FDI_{ijt} .
Source : BEA.
- $\log PIB_{it}$ est le logarithme du PIB réel du pays i à la date t , converti en dollars au taux de change courant.
Source : OCDE.
- $WCOST_{it}$ est un indice de coût horaire de la main d'œuvre en dollars courants dans le secteur manufacturier.
Source : OCDE.
- TAX_{it} est le taux nominal d'impôt sur les sociétés du pays i l'année t .
Source : Site Internet de Michael Devereux.
- $INFR_{it}$ est le nombre de kilomètres de routes dans le pays i à la date t , rapporté à la surface du pays en km^2 .
Source : Banque mondiale.
- $HEAL_{it}$ représente les dépenses totales de santé rapportées au PIB pour le pays i à la date t .
Source : OCDE.
- RD_{it} représente les dépenses publiques totales de recherche et développement rapportées au PIB réel dans le pays i l'année t .
Source : Eurostat.

Afin d'accroître le nombre d'observations « efficaces » dans les différentes régressions, nous nous contentons d'utiliser ici la méthode des moindres carrés ordinaires simples (« empilés »). Nous négligeons donc les effets temporels. Cette hypothèse se justifie pleinement dans le cas de la régression sur les flux (des estimations préalables montrent que des varia-

bles indicatrices par années ne sont jamais significatives)⁽¹⁶⁾. Dans le cas des stocks d'IDE, on observe une corrélation très forte au cours du temps entre, d'une part, le stock agrégé d'IDE tous pays confondus et, d'autre part, la R&D moyenne de tous les pays de l'échantillon. L'évolution de ces deux agrégats étant décroissante puis croissante sur la période mais non reliée au cycle d'activité, nous retenons la variable de R&D plutôt que d'introduire des indicatrices temporelles que l'on ne pourrait pas interpréter.

Nous n'excluons pas *a priori* l'existence de constantes spécifiques aux pays (a_i) ou aux secteurs (g_i). Des variables indicatrices des secteurs apparaissent d'autant plus nécessaires qu'aucune variable explicative n'est propre aux différents secteurs (toutes les variables explicatives sont indicées *it*, non *ijt*).

3.2. Les données

L'échantillon couvre les IDE des États-Unis vers dix-huit pays de l'Union européenne, pour onze secteurs d'activité⁽¹⁷⁾. Les données d'IDE proviennent du *Bureau of Economic Analysis*. Elles ne couvrent malheureusement pas tous les nouveaux États membres, mais les plus importants sont présents dans la base. Les données sont annuelles et portent sur les périodes 1994-2003 pour les flux et 1994-2002 pour les stocks. Le détail des variables est fourni en encadré.

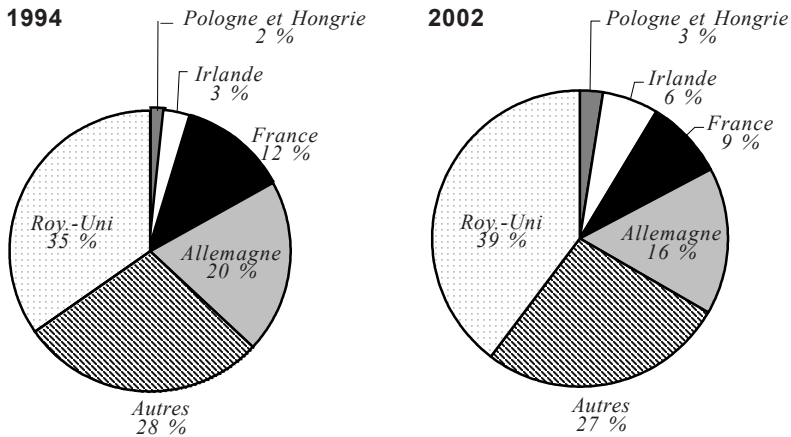
Notons que les variables de flux et de stocks ne recouvrent pas la même définition des IDE. La variable de flux retient la définition habituelle d'un investissement conduisant à détenir au moins 10 % du capital de l'entreprise dans laquelle les capitaux sont investis ; la variable de stock retient une définition plus restrictive dans laquelle seuls les investisseurs détenant au moins 50 % du capital figurent.

Le graphique 3 montre l'évolution du partage des dépenses de capital des entreprises américaines en Europe. La période 1994-2002 a ainsi profité à deux types de pays : d'une part les pays anglo-saxons (Royaume-Uni et Irlande dont la part augmente respectivement de 4 et de 3 points de pourcentage des dépenses totales), et d'autre part les pays les plus récemment entrés dans l'Union (Pologne et Hongrie dont la part augmente de 1 point de pourcentage). Cette nouvelle répartition s'est effectuée au détriment de la France et de l'Allemagne dont la part baisse respectivement de 3 et 4 points de pourcentage. Avec 9 % du capital américain, la France pèse deux fois moins qu'en termes de PIB en Europe.

(16) L'effet temporel est pour l'essentiel pris en compte par la variable de taille de marché $\log PIB_{it}$. Bénassy-Quéré et al. (2004) n'introduisent pas non plus d'effets fixes temporels dans leurs estimations.

(17) Les dix-huit pays sont l'Union européenne à quinze plus la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. Les onze secteurs sont les suivants : industrie agroalimentaire, chimie, équipements électriques et électroniques, machines, matériel de transport, métallurgie, commerce de gros, finance (hors banques), information, autres services non financiers (hôtellerie, services aux entreprises, services de santé, éducation...), autres (agriculture, mines, BTP, commerce de détail...).

3. Répartition du stock de capital des entreprises américaines en Europe



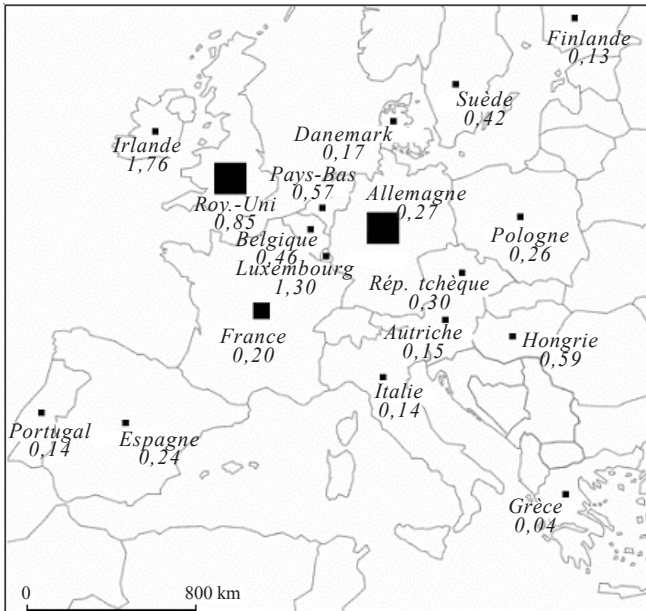
Source : BEA.

La carte (page suivante) indique que si la France est l'un des principaux destinataires des dépenses de capital des entreprises américaines en Europe (derrière le Royaume-Uni et l'Allemagne) lorsqu'on raisonne en données brutes, elle occupe une peu reluisante 12^e place lorsque ces dépenses sont rapportées au PIB (elle se situe devant l'Italie mais derrière l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni). Seuls la Grèce, le Portugal, l'Italie, l'Autriche, le Danemark et la Finlande sont moins attractives. Encore faut-il noter que parmi ceux-ci, trois peuvent être qualifiés de périphériques au sens géographique. La performance de la France, compte tenu de sa centralité qui profite manifestement aux Pays du Benelux et à l'Allemagne, est à cet égard franchement médiocre.

3.3. Résultats

D'après des estimations préliminaires (non reportées ici), les variables indicatrices représentant les pays ne sont pas significatives, ce qui tend à indiquer que les variables explicatives, et en particulier les différences de taille (PIB) suffisent à expliquer les différences entre pays relatives à l'attraction des IDE. Parmi les variables indicatrices des secteurs, seule celle représentant le secteur « finance » est significative. Tous les résultats reportés ci-dessous incluent donc uniquement la variable indicatrice pour le secteur finance (variable notée *SectorFin*). Le coût unitaire du travail étant fortement corrélé (positivement) au PIB (notamment parce que les deux séries sont exprimées en dollars), les deux variables ne peuvent figurer simultanément dans l'équation. Le coût du travail, comme le PIB, a un impact positif sur l'attraction des IDE. Ce résultat classique s'interprète comme un effet demande : un fort pouvoir d'achat attire l'IDE, même si cela se traduit aussi par un coût du travail élevé. Puisqu'il s'agit d'un effet demande, nous retenons ici uniquement le PIB (non le coût du travail) dans les estimations.

Répartition des capitaux américains dans dix-huit pays de l'Union européenne en 2002



■ > 50 milliards de dollars ■ de 2,5 à 5 milliards de dollars ■ < 2,5 milliards de dollars

Lecture : Stock de capital en 2002. France (0,20) signifie que le stock de capital des entreprises américaines représente 0,20 % du PIB de la France

Source : BEA.

3.3.1. Variable endogène : les flux d'IDE entrants en provenance des États-Unis

Les résultats économétriques obtenus avec la variable de flux, reportés dans le tableau 1, sont conformes à la théorie. La taille économique du pays d'accueil a un impact positif, significatif au seuil d'un pourcent, sur les flux d'IDE, confirmant l'idée que l'investissement se réalise dans le lieu où s'exprime une forte demande. En d'autres termes, une entreprise fixe ses capitaux près du marché qu'elle tente de pénétrer, comme l'illustre l'implantation de Toyota en France⁽¹⁸⁾. Le taux nominal d'imposition sur le bénéfice des sociétés a un impact négatif sur les flux d'IDE entrants, significatif au seuil de 10 %. Les calculs d'élasticité révèlent que l'augmentation d'un

(18) Les enquêtes auprès des dirigeants internationaux mettent régulièrement en tête des critères d'implantation, devant tous les critères de coûts, la proximité d'un marché important (voir, par exemple, Ernst & Young, 2003).

point de pourcentage du taux de taxe abaisse de 3,5 % les IDE entrants⁽¹⁹⁾. Cet ordre de grandeur est conforme à la littérature existante (cf. l'introduction de cette section).

1. Estimation sur les flux d'investissement

Nombre d'observations	699
Variante dépendante	FDI
HEAL	- 262,1 ^(***) (61,5)
logPIB	225,1 ^(***) (58,8)
INFR	172,1 ^(***) (45,3)
TAX	- 783,6 ^(*) (404,3)
RD	14 1614,2 ^(***) (3 7908,4)
<i>SectorFin</i>	2 030,2 ^(***) (496,1)
Constante	546,1 ^(***) (214,5)
R^2	0,21

Notes : (*) : Significativité à 10% ; (**) Significativité à 5% ; (***) Significativité à 1% ; t de student entre parenthèses.

Source : Calculs des auteurs

Les deux variables qui peuvent raisonnablement apparaître comme des facteurs publics – le niveau d'infrastructure (ici, la variable *INFR*) et les dépenses publiques en recherche et développement (ici, la variable *RD*) constituent des facteurs d'attractivité, significatifs au seuil d'un pourcent. Les calculs d'élasticités montrent qu'une hausse de 1 % de la densité en routes élève l'IDE entrant de 0,7 %. Une hausse de 1 % des dépenses publiques de R&D rapportées au PIB élèvent quant à elles l'IDE entrant de 1,1 %. Ces chiffres signifient qu'un pays choisissant d'élever son taux d'IS d'un point tout en augmentant sa dépense publique de R&D de 3 % (ou sa densité routière de 5 %) voit son IDE entrant quasi inchangé⁽²⁰⁾.

(19) À l'inverse, une baisse d'un point du taux d'IS élève l'IDE entrant de 3,5 %, toutes choses égales par ailleurs. Cette semi-élasticité est valable au voisinage de l'IDE entrant moyen, et donc elle ne s'applique pas aux très grandes variations du taux de taxation.

(20) Bien sûr, la densité routière est liée à la densité humaine. Ainsi, la Finlande et la Suède seront structurellement moins bien équipées que la Belgique ou les Pays-Bas. Notre analyse indique alors que leur taux d'IS doit être plus faible. Si l'on mesure la densité routière par tête plutôt que par km², l'effet densité du pays disparaît mais la variable est fortement corrélée (négativement) avec le taux de taxe, ce qui nous interdit de l'introduire conjointement avec ce dernier parmi les régresseurs.

Par contre, les dépenses de santé semblent avoir un effet négatif sur l'attractivité, significatif également au seuil d'un pourcent. Sachant que 50 % des dépenses de santé se concentrent sur les deux dernières années de vie des individus, il est difficile de faire des dépenses de santé un facteur public. On s'attend à ce que cette variable ait un effet non significatif voire négatif si elle est un symptôme de dépenses de redistribution élevées, et donc de forte pression fiscalo-sociale sur l'ensemble de l'économie. Cependant, le faible pouvoir explicatif de cette première régression (dont rend compte la statistique R^2), largement dû à l'imprécision de la variable endogène, nous oblige à rester prudents sur l'interprétation et à chercher une confirmation en étudiant une variable de stock.

3.3.2. Variable endogène : le logarithme du stock d'IDE entrant

Les résultats obtenus lorsque la variable expliquée est le logarithme du stock de capital sont présentés dans le tableau 2. Comme dans le cas des flux d'IDE, la fiscalité a un impact négatif et significatif sur le stock d'IDE entrant tandis que les deux facteurs publics (infrastructures et dépenses en R&D) ont un impact positif et significatif. Enfin, les dépenses de santé ont toujours un effet « repoussoir » sur l'IDE.

2. Estimation sur le logarithme du stock de capital

Nombre d'observations	707
Variable dépendante	<i>logCapExp</i>
HEAL	-0,23 ^(***) (0,04)
logPIB	1,40 ^(***) (0,05)
INFR	0,47 ^(***) (0,04)
TAX	-5,58 ^(***) (0,89)
RD	63,28 ^(**) (28,33)
<i>SectorFin</i>	-1,07 ^(***) (0,14)
Constante	-1,19 ^(***) (0,37)
R^2	0,58

Notes : (*) : Significativité à 10% ; (**) Significativité à 5% ; (***) Significativité à 1% ; Écarts types entre parenthèses.

Source : Calculs des auteurs

Une hausse d'un point de pourcentage du taux d'IS abaisse le stock d'IDE entrant de 5,6 %. Ce chiffre un peu plus élevé que celui obtenu sur les flux est difficile à interpréter à ce niveau d'agrégation des séries d'IDE

(par exemple, le mode de financement des investissements n'est pas précisé, alors qu'il peut différer selon la part de l'investisseur dans le capital, et donc entre la variable en flux et la variable en stock).

Du côté des facteurs publics, une hausse d'1 % de la densité routière élève le stock d'IDE de 0,8 %, tandis qu'une hausse d'1 % des dépenses publiques de R&D l'élève de 0,2 %. L'élasticité de l'IDE aux infrastructures est comparable à celle obtenue dans l'estimation sur les flux, mais l'élasticité aux dépenses de R&D est nettement plus faible, ce qui semble indiquer que les multinationales américaines sont moins sensibles à ce facteur public que l'ensemble des investisseurs américains détenant des filiales européennes à plus de 10 %. On peut penser que les firmes multinationales américaines implantent en Europe essentiellement des unités productives ou de commercialisation, mais peu les unités susceptibles d'utiliser la recherche publique.

3.3.3. Variable endogène : le logarithme du stock de capital par secteur

Dans la logique du modèle théorique, on peut s'attendre à ce que les différents secteurs d'activité ne présentent pas la même sensibilité aux facteurs publics. La dimension sectorielle de notre échantillon permet d'explorer cette hypothèse même si les secteurs sont ici très agrégés et si le nombre d'observations pour chaque secteur est évidemment limité. On s'intéresse ici aux sept secteurs contenant le plus d'observations – entre 72 et 86. Les résultats sont reportés dans le tableau 3.

3. Estimations sectorielles sur le logarithme du stock d'IDE

Nombre d'observ.	82	72	76	74	81	72	72
Secteur	Commerce de gros	Finance	Autres services	Agro-alimentaire	Métal	Transport	Chimie
HEAL	-0,03 (0,07)	-0,35 ^(**) (0,17)	-0,35 ^(***) (0,09)	-0,22 ^(*) (0,11)	-0,34 ^(***) (0,11)	-0,35 ^(*) (0,19)	-0,28 ^(***) (0,09)
logPIB	0,94 ^(***) (0,06)	1,38 ^(***) (0,14)	1,71 ^(***) (0,13)	1,33 ^(***) (0,14)	1,45 ^(***) (0,14)	1,52 ^(***) (0,24)	1,29 ^(***) (0,09)
INFR	0,26 ^(***) (0,05)	0,60 ^(***) (0,15)	0,67 ^(***) (0,09)	0,61 ^(***) (0,12)	0,42 ^(***) (0,12)	0,15 (0,15)	0,71 ^(***) (0,08)
TAX	-1,54 (0,97)	-7,6 ^(***) (1,48)	-3,41 ^(*) (1,95)	-3,58 (2,42)	-4,72 ^(***) (1,74)	1,65 (2,34)	-8,05 ^(***) (1,52)
RD	82,41 ^(***) (28,45)	287 ^(***) (69,4)	181,75 ^(***) (55,23)	-89,95 (78,39)	118,78 ^(*) (71,62)	-55,53 (105,28)	63,22 ^(*) (43,65)
Constante	-0,64 (0,52)	-1,42 ^(**) (0,70)	-3,21 ^(***) (0,67)	-1,54 ^(*) (0,93)	-2,04 ^(***) (0,73)	-2,40 ^(*) (1,32)	1,30 ^(*) (0,72)
R - sq	0,83	0,74	0,85	0,68	0,72	0,6	0,78

Notes : (*) : Significativité à 10% ; (**) Significativité à 5% ; (***) Significativité à 1% ; Écarts-types entre parenthèses.

Source : Calculs des auteurs.

Lorsqu'ils sont significatifs, les coefficients estimés sont toujours du même signe que dans l'estimation empilée. La fiscalité perd sa significativité pour deux secteurs tertiaires (commerce de gros, autres services) et pour le matériel de transport, mais la conserve pour trois secteurs manufacturiers (agroalimentaire, métallurgie, chimie) et la finance. Les dépenses de R&D ont un impact significatif partout sauf dans l'agroalimentaire et les transports. Les infrastructures routières sont importantes pour tous les secteurs sauf... le matériel de transport. En fait, seule la taille du pays d'accueil semble expliquer le volume de l'IDE dans ce secteur. Enfin, les dépenses de santé repoussent l'IDE dans tous les secteurs sauf le commerce de gros.

3.3.4. Variable endogène : le stock de capital en niveau

Comme l'a montré la carte des pays destinataires de l'IDE américain, les plus grands États membres sont bien ceux qui reçoivent le plus d'IDE, mais les stocks d'IDE reçus en pourcentage du PIB sont néanmoins disparates, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Luxembourg recevant proportionnellement plus d'IDE que les autres pays. Dans les estimations qui précèdent, ces différences apparaissent correctement expliquées par les différentes variables explicatives, puisque les variables indicatrices pays n'apparaissent pas significatives. Mais les effets pays sont peut-être sous-estimés par l'instabilité de la variable de flux (qui rend improbable la significativité d'une constante pays) et par la transformation logarithmique de la variable de stock (qui « écrase » les valeurs élevées). Nous testons ici la robustesse des résultats en utilisant le stock d'IDE en niveau. Les résultats économétriques sont présentés dans le tableau 4 au travers de trois régressions. Celle reportée dans la colonne de gauche livre les résultats quand on utilise les mêmes variables explicatives que dans les régressions précédentes. Les coefficients diffèrent naturellement de ceux obtenus dans l'estimation en logarithme, mais les signes et niveaux de significativité sont identiques.

Dans la deuxième colonne, on introduit une variable muette pour le Royaume-Uni car celle-ci s'avère significative⁽²¹⁾ (variable *CounUK*). Les autres variables conservent leur signe et leur significativité (mais non leur ordre de grandeur, puisque la variable expliquée n'est plus un logarithme), à l'exception notable des dépenses de santé qui deviennent un facteur d'attractivité. Les dépenses publiques de santé au Royaume-Uni rapportées au PIB sont, en effet, relativement faibles par rapport aux pays d'Europe continentale. Or le Royaume-Uni est le premier destinataire des investissements américains en Europe en raison de facteurs structurels comme la proximité linguistique et culturelle et l'importance de la place financière de Londres. Il est donc possible que le coefficient négatif obtenu plus haut sur les dépenses publiques de santé provienne uniquement du fait que le Royaume-Uni, destination privilégiée pour les investisseurs américains, dépense peu de deniers publics pour la santé. La combinaison de la variable

(21) Les autres variables muettes sont non significatives et ne sont donc pas introduites ici.

indicateur « Royaume-Uni » et de la variable *HEAL* (variable combinée *UKHEAL* dans la colonne de droite) montre qu'en outre, le Royaume-Uni se distingue des autres pays dans le fait que les dépenses de santé tendent à décourager l'IDE (même si l'effet n'est pas très significatif), alors que ces dépenses attirent l'IDE dans les autres pays. Le financement de la santé publique par l'impôt au Royaume-Uni, typique d'un régime beveridgien, est un élément qui peut être avancé pour expliquer cet effet repoussoir des dépenses de santé spécifique à ce pays.

En revanche, les autres résultats – impacts de la fiscalité et des deux facteurs publics – paraissent robustes dans toutes les spécifications, et les ordres de grandeur semblent indiquer l'existence d'un arbitrage possible entre une fiscalité attrayante et la mise à disposition de facteurs publics.

4. Estimations sur le stock de capital en niveau

Nombre d'observations	720	720	720
Variable dépendante	CapExp	CapExp	CapExp
Spécification	1	2	3
CounUK	,	817,7 ^(***) (125,7)	11 946,6 ^(**) (6 112,3)
UKHEAL	,	,	- 1 594,9 ^(*) (872,1)
HEAL	- 71,75 ^(***) (23,4)	36,5 ^(***) (12,3)	
HEAL hors Royaume-Uni			39,1 ^(***) (12,3)
logPIB	230,7 ^(***) (20,3)	118,9 ^(***) (9,5)	118,1 ^(***) (9,3)
INFR	51,5 ^(***) (8,7)	36,3 ^(***) (7,3)	36,1 ^(***) (7,3)
TAX	- 894,1 ^(***) (178,5)	- 848,8 ^(***) (174,9)	- 864,9 ^(***) (174,7)
RD	39 172,4 ^(***) (9 024,8)	33 396,2 ^(***) (8 243)	32 992,8 ^(***) (8 148,6)
<i>SectorFin</i>	- 180,5 ^(***) (31,7)	- 195,1 ^(***) (28,01)	- 193,5 ^(***) (28,9)
Constante	- 399,6 ^(***) (113,6)	- 656,8 ^(***) (100,5)	- 666,3 ^(***) (100,5)
R^2	0,29	0,43	0,44

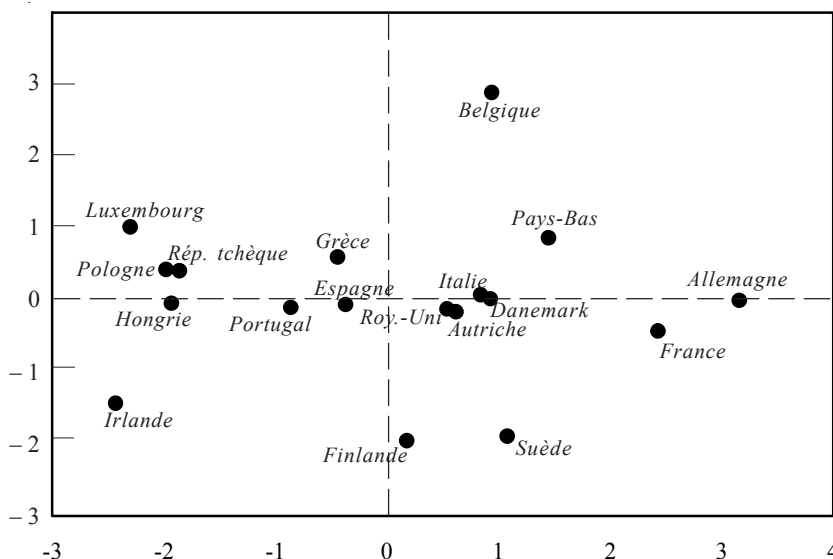
Notes : (*) : Significativité à 10% ; (**) Significativité à 5% ; (***) Significativité à 1% ; t de student entre parenthèses.

Source : Calculs des auteurs.

3.4. Des stratégies nationales différenciées ?

Comme l'ont montré les estimations économétriques qui précèdent, les politiques publiques d'attractivité se définissent non seulement en termes d'attractivité fiscale, mais aussi par la mise à disposition de facteurs publics. Il peut être intéressant maintenant d'examiner comment les différents pays européens se situent dans ces deux dimensions. À cette fin, nous avons procédé à une analyse en composantes principales sur les variables explicatives définies plus haut (en retenant, pour chaque variable et chaque pays, la moyenne sur la période). Le premier axe s'interprète clairement comme un positionnement sur une politique jointe de taxation élevée assortie d'une fourniture élevée de biens publics (à droite) par opposition à une taxation légère assortie de peu de biens publics (à gauche). Le second axe est plutôt un axe de différenciation verticale, les pays en haut du schéma produisant beaucoup d'infrastructures de transports mais peu de recherche publique, ceux du bas produisant la combinaison inverse.

4. Analyse en composantes principales des individus-pays de l'échantillon



Note : L'interprétation de l'ACP est donnée par les contributions des variables aux deux composantes principales (f1 et f2). Ainsi :

- $f1 = 0,51 \text{ st}(\text{HEAL}) + 0,49 \text{ st}(\log\text{PIB}) + 0,48 \text{ st}(\text{RD}) + 0,42 \text{ st}(\text{WCOST}) + 0,25 \text{ st}(\text{TAX}) + 0,10 \text{ st}(\text{INFR})$
- $f2 = 0,74 \text{ st}(\text{INFR}) + 0,55 \text{ st}(\text{TAX}) + 0,01 \text{ st}(\text{HEAL}) - 0,046 \text{ st}(\log\text{PIB}) - 0,05 \text{ st}(\text{WCOST}) - 0,37 \text{ st}(\text{RD})$ où $\text{st}()$ est la fonction qui normalise la variable entre parenthèses.

Source : Calculs des auteurs.

La France et l'Allemagne se distinguent sur l'axe horizontal par une combinaison élevée de taxation et de production de biens publics, par opposition à l'Irlande et au Luxembourg⁽²²⁾. La Belgique pour sa part se différencie sur l'axe vertical par un réseau dense d'infrastructures, mais peu de recherche publique. La Finlande et la Suède se trouvent dans la situation inverse. L'Irlande présente un faible niveau de R&D publique, mais ceci est compensé, sur l'axe vertical, par une taxation faible, ce qui place l'Irlande dans la moitié inférieure du schéma. L'autre havre fiscal de l'Union européenne, le Luxembourg se distingue de l'Irlande par une densité d'infrastructure supérieure. Enfin, la France et l'Allemagne présentent des niveaux élevés de R&D publique et d'infrastructures, si bien que ces deux pays se différencient par la quantité de ces deux facteurs réunis plutôt que par le choix en faveur de l'un ou de l'autre. Les trois nouveaux États membres de l'échantillon (Hongrie, Pologne et République tchèque) sont dans la situation inverse ; ils se distinguent non par le choix entre R&D et infrastructures, mais par le faible niveau de ces deux facteurs.

Conclusion

L'étude empirique n'infirme pas le présupposé de cette étude, selon lequel le cadre de la concurrence fiscale doit être élargi à l'offre de biens collectifs qui servent de facteurs de production aux entreprises. Il est en effet apparu nettement que les dépenses d'infrastructure et les dépenses publiques de recherche et développement jouent bien le rôle d'attracteurs pour l'IDE, alors même que des niveaux élevés de taux d'impôt sur les bénéfices constituent des repoussoirs et que les dépenses de santé dont seulement une fraction peut être directement utile aux entreprises ont un effet ambigu sur l'attractivité d'un pays.

Ces nouvelles sont objectivement plutôt des bonnes nouvelles pour la France dont l'horizon stratégique s'en trouve éclairci. En effet, lorsque l'on raisonne uniquement sur les taux, la France aura du mal à apparaître comme un pays compétitif, aujourd'hui mais sans doute demain également. Compte tenu de l'appétence des français pour la dépense publique et pour la redistribution, les taux risquent de demeurer élevés en comparaison de bien des pays et en particulier des nouveaux entrants dans l'Union européenne, même s'il y a moyen de les rendre moins distorsifs, comme l'y invitent les préconisations du rapport.

Pour renforcer son attraction relative, qui reste modeste au vu des chiffres d'investissement américain, la France a tout intérêt à préserver et à renforcer la qualité des services publics qu'utilisent directement ou indirectement les entreprises. À cet égard, les vrais concurrents de la France ne se trouvent pas en Europe centrale ou orientale mais bien autour d'elle, dans les pays les plus avancés d'Europe. Il y a fort à parier, même si cette étude

(22) Notons que pour un même niveau de facteurs publics et de fiscalité, un grand nombre de pays se retrouvera plus à droite sur le schéma en raison de la contribution du PIB au premier axe.

n'en propose qu'une vérification partielle, que toutes les conditions sont réunies pour qu'une différenciation verticale s'impose en Europe, entre les pays qui vont jouer sur de bas taux mais avec des services relativement dégradés et ceux qui vont jouer la carte de taux élevés mais avec des services de qualité. La France ne peut jouer que cette seconde carte, mais si ses services publics ne soutiennent pas la comparaison avec les meilleurs, ses facteurs mobiles iront chercher de meilleures conditions de rémunération ailleurs. En particulier, son capital installé progressera moins vite avec des conséquences visibles en termes de croissance et de chômage.

Cette analyse conduit donc à une recommandation de politique claire, tout faire pour soutenir la qualité des services publics utiles aux entreprises. Cette politique n'est cependant pas suffisante, car on peut produire des services de qualité mais avec des surcoûts. Elle doit s'accompagner d'une recherche d'efficacité dans la dépense publique. En effet, la concurrence généralisée condamne au retard économique un pays qui produit ses facteurs publics durablement plus chers qu'autour de lui. En un mot, la réforme de l'État est un impératif pour l'attractivité du site France. Une telle stratégie s'impose d'autant plus que la France désire sans doute continuer à offrir des biens publics spécifiques aux ménages en quantité et qualité, comme les services de santé. Plus la France voudra préserver ses choix de société en termes de sécurité sociale, ce qui implique des taux élevés, et plus elle devra être exemplaire dans ce qu'elle offre comme accompagnement aux facteurs mobiles de production.

Références bibliographiques

- Andersson F. et R. Forslid (2003) : « Tax Competition and Economic Geography », *Journal of Public Economic Theory*, vol. 5(2), pp. 279-304.
- Baldwin R.E et P. Krugman (2004) : « Agglomeration, Integration and Tax Harmonization », *European Economic Review*, n° 48, pp. 1-23.
- Bénassy-Quéré A., L. Fontagné et A. Lahrière-Révil (2005) : « How Does FDI React to Corporate Taxation? », *International Tax and Public Finance*, à paraître.
- Besley T. et A. Case (1995a) : « Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition », *American Economic Review*, vol. 85(1), pp. 25-45.
- Besley T. et A. Case (1995b) : « Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 150, pp. 769-798.
- Bucovetsky S. (1991) : « Asymmetric Tax Competition », *Journal of Public Economics*, vol. 30, pp. 167-181.
- Bucovetsky S. (2004) : *Public Input Competition*, Mimeo, York University, Ontario.

- Bucovetsky S. et J. Wilson (1991) : « Tax Competition With Two Tax Instruments », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 21, pp. 333-350.
- Commission européenne (2004) : *Structures of the Taxation Systems in the European Union, 1995-2002*.
- De Mooij R. et S. Ederveen (2001) : « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », *CPB Discussion Paper*, n° 003.
- Devereux M. et R. Griffith (1998) : « Taxes and Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals », *Journal of Public Economics*, vol. 68, pp. 335-367.
- Devereux M., R. Griffith et A. Klemm (2002) : « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy*, octobre, pp. 450-495.
- Edwards J. et M. Keen (1996) : « Tax Competition and Leviathan », *European Economic Review*, vol. 40, pp. 113-134.
- Erst & Young (2003) : « La France prête au rebond ? », *Baromètre 2003, Attractivité du site France*.
- Feehan J.P (1989) : « Pareto-Efficiency With Three Varieties of Public Input », *Public Finance*, n° 44, pp. 237-248.
- Gabe T.M. et K.P. Bell (2004) : « Tradeoffs Between Local Taxes and Government Spending as Determinant of Business Location », *Journal of Regional Science*, vol. 44, pp. 21-41.
- Gugl E. (2003) : *Tax Competition and the Nature of Business Public Services: A Note on Zodrow and Mieskowski (1986) and Sinn (1997)*, Mimeo, Rice University.
- Hillman A.L. (1978) : « Asymmetries Symmetries between Public Input and Public Good Equilibria », *Public Finance*, n° 33, pp. 267-279.
- Justman M., J-F. Thisse et T. Van Ypersele (2002) : « Taking the Bite out of Fiscal Competition », *Journal of Urban Economics*, n° 52, pp. 294-315.
- Justman M., J-F. Thisse et T. Van Ypersele (2004) : *Fiscal Competition and Regional Differentiation*, Mimeo.
- Keen M and M. Marchand (1997) : « Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending », *Journal of Public Economics*, n° 66, pp. 33-53.
- Kok W. (2004) : *Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre. Disponible sur : http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf
- Krogstrup S. (2002) : « What do Theories of Tax Competition Predict for Capital Taxes in EU Countries », *HEI Working Papers*, n° 05-2002.
- Krugman P. (1991) : « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, vol. 99, pp. 483-499.

- Laussel D. et M. Lebreton (1998) : « Existence of Nash Equilibria in Fiscal Competition Models », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 28, pp. 283-296.
- Ludema R.D. et I. Wooton (1998) : « Economic Geography and the Fiscal Effects of Regional Integration », *CEPR*, n° 1822.
- MacMillan J. (1979) : « A Note on the Economics of Public Intermediate Goods », *Public Finance*, n° 34, pp. 293-399.
- Mastumoto M. (1998) : « A Note on Tax Competition and Public Input Provision », *Regional Science and Urban Economics*, n° 28, pp. 465-473.
- Mastumoto M. (2000) : « A Tax Competition Analysis of Congestible Public Input », *Journal of Urban Economics*, n° 56, pp. 389-396.
- Mastumoto M. (2004) : « The Mix of Public Inputs Under Tax Competition », *Journal of Urban Economics*, n° 56, pp. 389-396.
- Mastumoto M. (2000) : « A Note on the Composition of Public Expenditure under Capital tax Competition », *International Tax and Public Finance*, n° 7, pp. 691-697.
- Oates W.E et R. Schwab (1988) : « Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing of Distorsion Inducing? » *Journal of Public Economics*, vol.35, pp. 333-354.
- Razin. A et E. Sadka (1991) : « International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization », *Economics Letters*, n° 37 (1).
- Rychen F. (1999) : *Infrastructures et financement public*, Mimeo, GREQAM.
- Shaked A et J. Sutton (1983) : « Natural Oligopolies », *Econometrica*, n° 71, pp.1469-1484.
- Shleifer A. (1985) : « A Theory of Yardstick Competition », *Rand Journal of Economics*, vol. 16, pp. 319-327.
- Sinn H.W. (1997) : « The Selection Principle and Market Failure in Systems of Competition », *Journal of Public Economics*, vol. 66, pp. 247-274.
- Wildasin D.E. (1988) : « Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition », *Journal of Public Economics*, vol. 35, pp. 229-240.
- Wilson J.D. (1999) : « Theories of Tax Competition », *National Tax Journal*, vol. 52, n° 2, pp. 269-304.
- Wooders M. et B. Zissimos (2004) : « Hotelling Tax Competition », *CESIFO WP*, n° 932.
- Wooders M., B. Zissimos et A. Dhillon, (2003) : « Tax Competition Reconsidered », *Warwick WP*, n° 622.
- Wrede M. (2001) : « Yardstick Competition to Tame the Leviathan », *European Journal of Political Economy*, vol. 17, pp. 705-711.
- Zodrow G.R. et P. Mieszkowski (1986) : « Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods », *Journal of Urban Economics*, vol. 19, pp. 356-370.

Complément B

Conséquences internationales et locales sur l'imposition des entreprises

Guy Gilbert

École normale supérieure de Cachan et CNRS (THEMA, U. de Paris X)

Amina Lahrèche-Révil

CEPII

Thierry Madiès

Université de Fribourg (Suisse) et CNRS (CREM, U. de Rennes I)

Thierry Mayer

Université de Paris-Sud, CEPII, CERAS et CEPR

Introduction

À en croire les échos fréquemment rapportés par les médias, la cause est entendue. La fiscalité figure au nombre des facteurs importants susceptibles d'entraîner ou d'aggraver les délocalisations d'activité, donc d'hypothéquer les chances de croissance économique sur le territoire national. La concurrence fiscale serait ainsi une réalité, qu'il serait vain de nier. Pourtant, à supposer même qu'il y ait consensus sur la mesure de son intensité, l'accord est pourtant loin d'être unanime sur la question de savoir quelles conclusions en tirer. Pour les plus pragmatiques, il ne servirait à rien de tenter de s'opposer à un phénomène inéluctable, il faudrait simplement tenter d'en minimiser les dommages par des ajustements au niveau national. Pour d'autres, une réponse politique est possible, mais pour qu'elle soit efficace elle doit passer par le rapprochement négocié des fiscalités, par une véritable coordination internationale à défaut d'une authentique unification de la politique fiscale. À l'autre extrême se situent les partisans du développement de la concurrence fiscale entre nations, ou entre collectivités à l'intérieur des nations. Celle-ci leur semble intrinsèquement souhaitable car

seule susceptible de limiter l'appétit insatiable du Léviathan fiscal, rien ne devant donc entraver le jeu de la surenchère fiscale (à la baisse) entre nations. Le débat est vif entre ces différentes positions. Il reste cependant assez mal informé. Toute tentative de clarification suppose évidemment une compréhension solide des mécanismes par lesquels transite l'influence de la fiscalité sur les comportements de localisation des activités économiques, et de la place qu'occupe la fiscalité des activités économiques dans la détermination de stratégies fiscales des collectivités dont les territoires imbriqués constituent le maillage du territoire national. En d'autres termes, il est essentiel d'identifier correctement les déterminants du niveau des taux d'imposition et d'en mesurer l'influence respective.

La littérature économique contemporaine a d'ores et déjà répondu à certaines de ces interrogations. Elle reste cependant d'une grande diversité. Deux ensembles de raisons peuvent en être fournies. Les premières tiennent à la diversité des approches théoriques ; les secondes sont plus empiriques et institutionnelles et renvoient à la variété des prélèvements fiscaux sur les entreprises.

La variété des approches est bien connue, dont un précédent rapport du CAE consacré à l'aménagement du territoire s'était d'ailleurs fait l'écho (Gérard-Varet et Mougeot, 2001 et Gilbert et Guengant, 2002).

La première perspective est celle de l'économie publique locale. La concurrence fiscale y est traitée comme une modalité particulière d'interactions fiscales stratégiques entre des collectivités soit de même niveau donc aux territoires disjoints (concurrence horizontale), soit de niveaux différents donc aux territoires emboîtés (concurrence fiscale verticale). L'espace des territoires est en général isomorphe, les coûts de localisation ignorés, les collectivités sont souvent de taille identique et en nombre fixé, tout comme la répartition des sources de financement et des compétences entre collectivités. Dans ce cadre, une grande variété de modèles de concurrence entre collectivités sont proposés ; certains mettent en scène des élus locaux « bienveillants », d'autres élus « prédateurs » de type Léviathans ; certains se concentrent sur la concurrence fiscale proprement dite, d'autres sur la concurrence sur le niveau des services collectifs ; certains distinguent des configurations de concurrence entre collectivités de taille inégale. Les modèles se distinguent aussi en fonction des caractéristiques des moyens de financement et des gammes de services collectifs des collectivités. Enfin, on distingue les modèles de « concurrence fiscale » où les interactions passent par la délocalisation – c'est-à-dire par le « vote avec les pieds » pour les habitants – ou les entreprises, alors que d'autres dits de compétition « politique » ou de « concurrence par comparaison » (*yardstick competition*) mettent l'accent sur le vote dans les urnes. Dans l'approche de la concurrence par délocalisation, le concept central est celui des externalités fiscales, celles qu'engendrent les délocalisations des bases d'imposition. Faute d'être correctement évaluées et internalisées, ces externalités conduisent en général à un équilibre de localisation sous-optimal, à des taux d'imposition trop fai-

bles par rapport à ceux qui résulteraient de l'action de gouvernements bienveillants et correctement informés. L'accent est mis en conséquence sur la nécessité d'utiliser en priorité les impôts les moins aisément délocalisables. En revanche, si les gouvernements sont supposés prédateurs, la concurrence fiscale et/ou la concurrence par comparaison apparaissent souhaitables, car susceptibles de discipliner le Léviathan.

La seconde perspective théorique est issue de la « nouvelle économie géographique ». L'accent est mis prioritairement sur les facteurs de structuration interne des espaces nationaux et sur les conséquences qui en résultent. Des forces d'agglomération poussent les activités économiques, donc les contribuables, à se concentrer là où sont localisés d'importants bassins de chalandises et de ressources en facteurs de production, de façon à y exploiter aussi des économies d'échelle et de dimension. Cette concentration se renforcera encore dans un premier temps grâce à l'action des pouvoirs publics si l'abondance de la manne fiscale permet la fourniture de services collectifs accélérant le rythme de la « croissance endogène » de ces territoires. En revanche, cette dynamique positive dans les zones où se sont concentrées les entreprises prendra fin avec la diminution progressive des profits, sous l'effet d'une part de la baisse des coûts des produits qui s'instaurera avec le développement de la concurrence, et d'autre part de la hausse des coûts. Si par ailleurs, l'intégration économique progresse entre pays, donc si les coûts de transports diminuent, l'avantage relatif des zones de concentration diminuera au bénéfice des autres pays. Transposés dans le domaine de la concurrence fiscale, cette approche conduit à penser que les pays bénéficiaires des forces d'agglomération pourront supporter des taux d'imposition relativement élevés tant que ces forces d'agglomération l'emportent sur les forces de dispersion.

Au-delà de la diversité des approches théoriques de la concurrence fiscale, on peut aussi rechercher une explication à l'hétérogénéité de cette littérature relative à la fiscalité des entreprises du côté de l'hétérogénéité la fiscalité des sociétés elle-même. En effet, la fiscalité qui pèse sur les sociétés est à la fois massive et très hétérogène. Les entreprises sont les principaux collecteurs d'impôts de nos économies modernes (plus de 80 % des impôts collectés le sont par leur entremise). De plus, les impôts qu'elles acquittent portent sur des assiettes très variées, relèvent de techniques d'imposition disparates, et surtout obéissent à des principes d'impositions bien différents. Certains impôts acquittés par l'entreprise le sont pour le compte des salariés (CSG, impôts sur le revenu en cas de retenue à la source) et leur sont directement imputés, d'autres ont vocation à être translétés dans le prix des produits (TVA par exemple) même si *tous* ont une incidence sur les prix hors taxes à raison des facteurs qui en déterminent l'incidence économique. L'entreprise se trouve ainsi, du point de vue fiscal, impliquée dans toutes les opérations fondamentales du circuit économique, de la production et de la distribution des biens et services marchands, à la rémunération des facteurs de production, ainsi qu'à toutes les opérations financières corréla-

tives. Et sans doute l'entreprise tient-elle compte plus ou moins simultanément mais de façon complexe du poids *combiné* de ces prélèvements (certaines taxes comme la TP étant d'ailleurs déductibles d'autres assiettes comme celle de l'IS) dans ses décisions, notamment dans ses décisions de localisation. Mais elle les traite aussi de façon différenciée, montrant de la sorte qu'elle n'assimile pas simplement impôts d'État, cotisations sociales et impôts locaux.

C'est qu'en effet, la fiscalité sur les entreprises relève de logiques très disparates. Par exemple, la taxation des résultats de l'entreprise s'apparente dans son principe à celle de l'imposition du revenu des personnes avec laquelle elle s'articule d'ailleurs. La logique d'ensemble est celle des « capacités contributives » qui interdit de rechercher un quelconque lien entre le montant de l'impôt et la valeur des prestations mises à disposition par les autorités publiques bénéficiaires du prélèvement. Un principe contraire régit pour leur part les prélèvements sociaux, dont le montant est en principe en rapport direct avec les prestations fournies, et plus encore par les impôts locaux qui sont par construction même des modalités (fiscales) de couverture des coûts de mise à disposition de services collectifs de proximité dont bénéficient les entreprises directement ou par l'intermédiaire de leurs personnels. La logique est ici celle de l'« équivalence » et non celle des capacités contributives. Plus précisément, l'impôt local et notamment l'impôt sur les entreprises (comme la TP par exemple), ne se justifie du point de vue de l'efficacité économique que parce qu'il n'apparaît pas techniquement possible de soumettre les entreprises au paiement de redevances d'utilisation qui permettraient de leur faire acquitter la totalité des coûts de fourniture des services collectifs dont elles bénéficient, et qu'il n'apparaît pas souhaitable de trop demander à un impôt sur les immobilisations des entreprises qui distordrait de façon dommageable le prix relatifs des facteurs de production. Cette logique de l'équivalence est d'ailleurs fort bien intégrée dans les faits par les entreprises qui savent mettre en balance le poids de la fiscalité et les avantages qu'elles retirent de la fourniture des services collectifs.

On comprend donc aisément pourquoi la littérature économique est aujourd'hui encore si dispersée sur la question de la concurrence fiscale.

La présente contribution se veut à la fois le reflet de cette diversité d'approches, de logiques fiscales et de champs institutionnels. Elle croise les deux approches théoriques, celle de l'économie géographique et celle de l'économie publique locale, appliquées respectivement à la détermination des taux d'imposition et à la concurrence fiscale internationale en matière de bénéfices des sociétés, et à la concurrence fiscale territoriale qui met en jeu des impôts locaux. Elle s'organise ainsi autour de la réponse successive à deux questions empiriques complémentaires. Dans une première partie, après avoir évoqué les problèmes de mesure des disparités de taux de fiscalité sur les entreprises, les modèles de l'économie géographique sont mobilisés pour tenter d'expliquer pourquoi dans un contexte européen en voie d'intégration, des écarts de taux continuent de persister et pourquoi ils

devraient se réduire progressivement, ce que semble confirmer l'analyse empirique présentée.

Dans une deuxième partie, la même question, celle de la dynamique des taux d'imposition sur les entreprises entre collectivités publiques, est interrogée à l'aide de modèles tirés de l'économie publique locale. Les comportements fiscaux des collectivités placées en situation de concurrence horizontale sont ils « mimétiques », donc favorables à un resserrement des taux, à une commune tendance à la diminution, ou bien simplement à un maintien des disparités fiscales ? L'existence d'un empilement vertical de collectivités sur des territoires imbriqués change t'elle le constat ? Les observations empiriques tirées notamment de travaux réalisés sur le cas de la France semblant montrer d'une part que l'hypothèse du mimétisme ne peut être écartée, et que d'autre part il existe des interactions verticales entre collectivités de niveau différent, de quel type de concurrence s'agit-il ; d'une « concurrence fiscale » passant par délocalisation/relocalisation des bases, ou d'une concurrence politique par sanction au travers du vote dans les urnes ?

Une dernière section présente des remarques de conclusion.

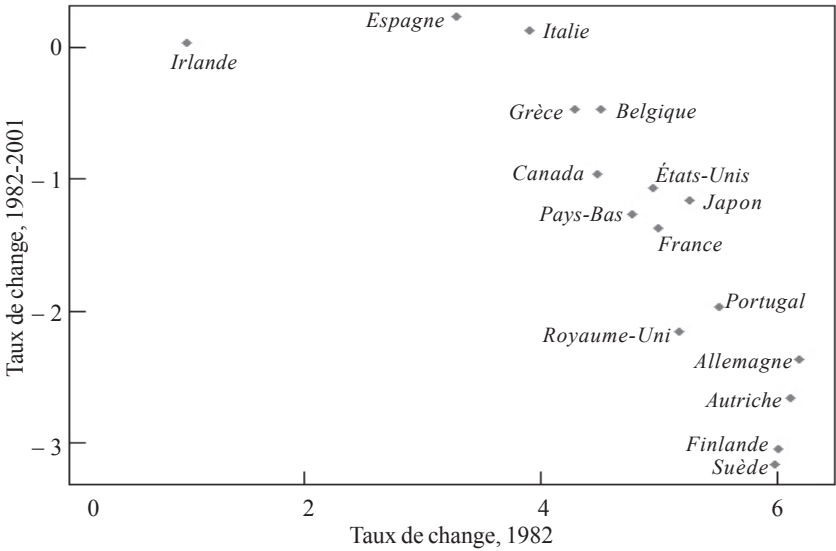
1. Existe-t-il des écarts normaux de fiscalité en Europe ?

Dans l'Union européenne, l'intégration économique particulièrement poussée a suscité la crainte d'un développement de la concurrence fiscale, entendue comme la baisse des taux d'imposition sur les revenus imposables mobiles, destinée à attirer les détenteurs de ces revenus. La concurrence fiscale pourrait alors toucher plus particulièrement l'imposition des sociétés, dès lors que les firmes multinationales réagissent effectivement aux incitations fiscales, et conduire à une convergence des taux vers un niveau sous-optimalement faible.

Et en effet, les firmes multinationales sont sensibles aux différences de fiscalité. Il existe un nombre relativement important d'études empiriques estimant la réponse des investisseurs étrangers à une augmentation de la fiscalité sur les bénéfices dans un pays. Les échantillons, les méthodes empiriques, les mesures de la fiscalité utilisées sont tous différents dans ces études, et il devient vite difficile de se faire une idée précise de l'ampleur réelle de l'impact. C'est pourtant particulièrement important au regard des implications de politique économique : il est intéressant de savoir à combien d'investissements étrangers on renonce en augmentant le taux d'impôt sur les sociétés d'un point, pour pouvoir comparer ce chiffre aux autres déterminants des investissements directs et alors décider de la conduite à tenir en termes de taxation. De Mooij et Ederveen (2003) fournissent à cet égard une synthèse de la littérature très utile, basée sur la méthode de la méta-analyse, qui collecte les coefficients des différentes études sur le thème pour ensuite expliquer les facteurs qui affectent l'ampleur et la significativité des résultats. Cette étude montre que l'augmentation d'un point de pour-

centage du taux d'imposition des profits réduit, toutes choses égales par ailleurs, en moyenne le montant d'investissement étrangers reçus de 4 à 5 %. Entre autres résultats, on trouve également que la sensibilité aux taux est plus importante lorsque la fiscalité est mesurée avec les taux effectifs, par rapport aux taux statutaires. La réduction drastique de ce taux d'imposition pourrait dès lors sembler une bonne solution pour augmenter l'attractivité d'un pays. Il existe pourtant d'autres solutions beaucoup plus efficaces. Wei (2000) a ainsi montré que la réduction du taux de corruption dans le pays d'accueil était certainement beaucoup plus efficace pour attirer des investisseurs. Son étude montre par exemple que si le Mexique réduisait son niveau de corruption pour atteindre celui de Singapour, cela aurait le même effet sur les montants d'investissements directs reçus qu'une baisse de 50 points de pourcentage de son taux de taxation des profits. Néanmoins l'impact significatif des différentiels de taux d'imposition des bénéfices rend crédible les stratégies de « moins disant fiscal », car la manipulation de ce taux de fiscalité reste plus simple à mettre en œuvre pour un gouvernement que des réformes institutionnelles du type réduction de la corruption, du moins à court terme.

1. Évolution des taux statutaires d'imposition des bénéfices entre 1982 et 2001, par rapport à leur niveau en 1982



Source : Devereux et al. (2002).

De plus, on peut penser intuitivement que l'intégration des marchés européens rend cette stratégie de plus en plus profitable : les différentes localisations nationales devenant de plus en plus « similaires » avec l'intégration, toute différence en termes d'attractivité (créée par un avantage fiscal par exemple) attirera d'autant plus d'investisseurs. Sous cette hypothèse, on devrait assister à une convergence de la fiscalité des bénéfices dans les

années récentes, et on peut en effet présenter quelques arguments empiriques en faveur de cette thèse. Le graphique 1 représente l'évolution des taux statutaires d'imposition des bénéficiaires des différents pays de l'échantillon de Devereux *et al.* (2002) entre 1982 et 2001, rapportée à leur niveau en 1982. On assiste bien au cours des 20 dernières années à une convergence marquée des taux statutaires.

Observation 1. Les écarts de taux d'imposition des sociétés se sont réduits au cours des vingt dernières années, dans un contexte où l'investissement étranger est sensible aux incitations fiscales mesurées par le niveau de la fiscalité.

1.1. Comment s'établissent les écarts de fiscalité ? L'approche de la nouvelle économie géographique

Pour autant, les différentiels de taxation restent importants en Europe, notamment si l'on prend en compte les nouveaux membres de l'Europe, dont certains pratiquent des taux statutaires très faibles. Il convient donc de s'interroger sur les explications du niveau « normal » de différentiel d'imposition des bénéficiaires entre deux pays et de son évolution.

Les modèles de la nouvelle économie géographique ont récemment contribué à un renouveau de cette question. Notamment au travers des contributions de Ludema et Wooton (2000), Baldwin et Krugman (2004) et Ottaviano et van Ypersele (2005). L'idée fondamentale de cette littérature est que les gouvernements peuvent, à l'équilibre, taxer les revenus des facteurs mobiles (ici le capital) tant que le niveau de taxation ne provoque pas de relocalisation des entreprises vers des pays plus cléments en termes de fiscalité, c'est-à-dire tant que le niveau de taxation ne nuit pas trop fortement à l'attractivité fondamentale (hors taxation) du pays. Or, dans un secteur où les rendements sont constants, où la concurrence est imparfaite et le commerce n'est pas totalement libre (en raison de coûts de transport et/ou de barrières protectionnistes), l'attractivité dépend en grande partie de ce que l'on appelle le *market potential*, ou potentiel de marché, c'est-à-dire de la qualité de l'accès à la demande de l'ensemble de la zone. Une partie de ce potentiel de marché est constitué de la demande locale, ce qui rend les « grands » pays intrinsèquement plus attractifs pour une entreprise soumise à des rendements d'échelle croissants, car elle aura accès plus facilement à une base de consommateurs importante en s'y localisant. La demande locale n'est toutefois pas le seul composant du potentiel de marché. En effet, un pays comme la Belgique, malgré l'étroitesse de sa demande locale a un potentiel de marché très important, probablement l'un des plus importants d'Europe, du fait de sa localisation géographique (au cœur des grands pays) et de son très bon accès aux grands marchés (la langue commune avec la France par exemple est un facteur dynamisant des exportations belges vers la France, et donc du potentiel de marché belge).

L'attractivité d'un pays pour les investisseurs des secteurs à rendements croissants est donc essentiellement fonction d'un avantage initial en termes d'accès aux différents marchés pour le produit considéré. Selon les secteurs, le potentiel de marché dépendra soit de la demande de biens finals des consommateurs, soit de la demande de biens intermédiaires des firmes. L'une des conclusions fondamentales de la nouvelle économie géographique est que les avantages initiaux des grands pays en termes de demande ont tendance à se renforcer. En effet, lorsque les firmes qui produisent des biens à destination des consommateurs finaux se déplacent vers un grand pays, les fournisseurs de biens intermédiaires ou de bien d'équipement réalisent que ce grand pays devient plus attractif pour eux également car leurs clients se sont déplacés. Si les fournisseurs de biens intermédiaires se relocalisent à leur tour, les inputs deviennent en moyenne moins chers car plus facilement accessibles dans le grand pays, ce qui va en retour attirer des nouvelles migrations de firmes utilisatrices de ces inputs. On a donc un phénomène d'agglomération cumulative qui peut se mettre en place et aboutir à une forte concentration de l'activité à rendements croissants dans les grands pays. Notons qu'il existe des forces de rappel à cette concentration : au fur et à mesure de la concentration des firmes, la concurrence devient de plus en plus importante à la fois sur le marché des biens et sur le marché des facteurs dans les grands pays, qui devient donc un marché où les prix des produits sont relativement bas et les salaires relativement élevés. Cela nuit à l'attractivité des grands pays pour les firmes. L'équilibre finalement atteint dépendra donc de l'arbitrage entre ces forces d'agglomération cumulative et les forces de dispersion liées à l'accroissement de la concurrence.

La seconde conclusion fondamentale de ce genre de modélisation est que les termes de l'arbitrage que l'on vient d'évoquer dépendent du degré d'intégration commerciale de la zone considérée : lorsque les coûts des échanges sont très importants, les forces de concurrence dominent, car il est très difficile pour une firme de servir les consommateurs ou les firmes du petit pays à partir du grand. Il est donc toujours profitable pour certaines firmes de se localiser dans le petit pays, et ce d'autant plus que les coûts du commerce protègent ce marché de la concurrence extérieure. Imaginons maintenant que la zone considérée connaisse une baisse graduelle de son niveau de fragmentation (comme c'est le cas en Europe depuis bientôt 50 ans). Au fur et à mesure de l'intégration commerciale, il devient de plus en plus avantageux de se localiser dans le grand pays, qui permet de toucher plus facilement l'essentiel des consommateurs et de moins en moins difficilement les consommateurs des petits pays. Ce mouvement n'est pas éternel pourtant. Dans le cas extrême où les coûts au commerce deviennent presque nuls, il n'y a en effet plus aucun intérêt à payer les coûts de production élevés du grand pays, puisque l'on peut atteindre les consommateurs indifféremment à partir du grand ou du petit pays. Au final, on obtient la prédiction suivante : l'attractivité des grands pays par rapport aux petits suit une courbe en cloche selon le niveau d'intégration des marchés.

Notons $0 < \phi_{ij} < 1$, le degré d'intégration des marchés i et j . Pour des valeurs proches de 0, la dispersion domine, ce qui signifie que pour des pays i et j de taille initiale identiques, l'attractivité est la même et le niveau de taxation des bénéfices doit être le même. À partir d'un certain niveau d'intégration, un des deux pays attirera une part croissante de l'activité et devient le centre (si les deux pays étaient de taille identique au départ, la localisation de ce centre est indéterminée, la probabilité d'accueillir le centre est une fonction croissante de l'avantage de taille initiale) alors que l'autre pays devient la périphérie. En raison de sa plus grande attractivité (les rentes d'agglomération évoquées plus haut), le gouvernement du centre peut taxer les profits plus lourdement que la périphérie sans pour autant perdre sa base industrielle. On peut noter que c'est le même type de mécanisme qui entraîne une rémunération supérieure des facteurs dans le centre. Le coût de production et le niveau de taxation s'ajustent pour assurer que les firmes réalisent des profits (après impôts) identiques dans le centre et la périphérie. Comme évoqué plus haut, les rentes d'agglomération du centre commencent par augmenter avec une hausse de ϕ_{ij} pour ensuite redescendre lorsque le niveau de fragmentation des marchés atteint un niveau suffisamment faible. On devrait donc obtenir une courbe en cloche lorsque l'on relie le différentiel de taxation à une mesure d'intégration commerciale.

Proposition. Dans un environnement marqué par la présence d'économies d'agglomération, les écarts de taux ne sont faibles que lorsque les pays sont identiques ou très fortement intégrés. Lorsqu'il existe des écarts de taille, les écarts de taux d'imposition des sociétés doivent d'abord augmenter, puis se réduire, lorsque l'intégration économique progresse.

Nous allons appliquer cette prédiction simple au cas européen, pour lequel nous disposons de données de taxation nationale des bénéfices, ainsi que des données nécessaires pour calculer le degré d'intégration commerciale. Nous utilisons ici la mesure d'intégration économique développée par Head et Mayer (2004) – voir l'encadré 1.

Le tableau 1 présente les vingt combinaisons (coupe de pays, années) pour lesquelles le niveau d'intégration est le plus élevé.

La mesure de la fiscalité sur les sociétés est une question relativement complexe. La mesure d'imposition la plus visible est le taux statutaire d'imposition. Mais elle ne révèle qu'imparfaitement la charge effective de l'impôt, dans la mesure où elle ne rend pas compte d'un certain nombre de mesures qui affectent le montant de l'impôt dû par les entreprises (dégrèvements, amortissements...). L'impôt effectif *ex post*, qui rapporte le revenu de l'impôt à une base plus ou moins proche de la base imposable, fournit alors une information sur la charge effective de l'impôt. Cependant, elle est biaisée également, en raison des délais de perception de l'impôt, des effets cycliques liés à la croissance du PIB, et des éventuelles relations de causa-

1. Mesurer l'intégration économique

La mesure d'intégration économique développée par Head et Mayer (2004) se fonde sur le modèle de commerce en concurrence monopolistique le plus répandu : celui du type Dixit, Stiglitz, Krugman également utilisé par Baldwin et Krugman (2004). Les consommateurs sont caractérisés par une fonction de demande à élasticité de substitution constante (notée σ) entre différentes variétés d'un bien industriel. Chaque variété est produite à rendement croissant par une firme, qui pratique un prix p_i (quand elle est localisée en i) et doit payer un coût de transport de type iceberg ($\tau_{ij} > 1$ quand $i \neq j$ et $\tau_{ii} = \tau_{jj} = 1$) pour exporter son bien de i vers j ($p_{ij} = p_i \tau_{ij}$). On note n_i le nombre de firmes localisées en i et m_{ij} la valeur des importations du pays i en provenance de j . La résolution du programme du consommateur représentatif donne l'équation suivante pour les flux relatifs :

$$\frac{m_{ij}}{m_{ii}} = \left(\frac{n_j}{n_i} \right) \left(\frac{p_j}{p_i} \right)^{1-\sigma} \left(\frac{\phi_{ij}}{\phi_{ii}} \right)$$

où $\phi_{ij} = \tau_{ij}^{1-\sigma}$ représente comme plus haut un indice de « liberté de commerce » entre i et j compris entre 0 et 1. Si l'on suppose que le commerce est totalement libre entre les différentes régions d'un même pays et que les coûts au commerce sont symétriques, on obtient :

$$\phi_{ij} = \sqrt{\frac{m_{ij} m_{ji}}{m_{ii} m_{jj}}}$$

Dès lors, il est très facile de calculer, pour chaque secteur, année et couple de pays, un indicateur de liberté de commerce. Chacun des flux d'importations doit être divisé par le « commerce interne » du pays (sa production moins ses exportations totales). Il suffit ensuite de prendre la moyenne géométrique des deux ratios pour le couple de pays considéré afin d'obtenir $\phi_{ij} = \tau_{ij}^{1-\sigma}$. Nous calculons ces ϕ_{ij} pour l'Union européenne actuelle pour un ensemble d'une vingtaine de secteurs sur la période 1980-2001 en utilisant des données regroupées par le CEPII (<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/TradeProd.htm>). On utilise la médiane de cette mesure pour chaque de pays et chaque année.

lité entre le taux nominal et le taux *ex post* (un taux nominal faible peut, s'il attire les capitaux, faire apparaître un taux *ex post* élevé). C'est pourquoi se sont développés les mesures de taux de fiscalité *ex ante*, ou taux effectifs, qui calculent un taux de fiscalité tenant compte de l'ensemble de la législation fiscale. Il s'agit alors d'un taux théorique, car il est conditionnel aux hypothèses qui sont formées, par exemple sur le mode de financement de l'investissement ou l'inflation, mais il permet de rendre compte de ce que peut être l'anticipation de fiscalité pour un investisseur informé. Ces calculs de taux, développés en particulier par Devereux et *al.* (2002) permettent en outre de mesurer l'imposition moyenne et marginale auxquelles les entreprises font face.

On utilise ici ces quatre définitions de l'imposition. Les taux statutaires sont issus de la base de Devereux et *al.*, ainsi que du rapport de la Commission européenne (2004) sur la fiscalité. La base de Devereux et *al.* fournit également les taux effectifs moyens et marginaux pour la plupart des pays de l'Union européenne à quinze. Enfin, les taux *ex post* ont été calculés comme le rapport des revenus fiscaux de l'imposition des sociétés au PIB (données OCDE, ligne 1 200).

1. Mesure de l'intégration des marchés en Europe

	Couple de pays		ϕ_{ij}
	Pays <i>i</i>	Pays <i>j</i>	
1999	Belgique	Pays-Bas	0,309
1998	République tchèque	Slovaquie	0,264
1995	République tchèque	Slovaquie	0,225
2000	Belgique	Pays-Bas	0,212
1997	République tchèque	Slovaquie	0,211
1996	Danemark	Suède	0,179
1993	Danemark	Suède	0,174
1996	République tchèque	Slovaquie	0,172
1999	Belgique	France	0,164
2000	Belgique	France	0,158
1985	Danemark	Suède	0,149
1986	Danemark	Suède	0,149
1983	Danemark	Suède	0,147
1998	Autriche	Allemagne	0,142
1987	Danemark	Suède	0,136
1996	Belgique	Pays-Bas	0,135
1984	Danemark	Suède	0,134
1982	Danemark	Suède	0,133
1995	Belgique	Pays-Bas	0,132
1998	Belgique	Pays-Bas	0,131

Source : Calcul des auteurs.

1.2. Peut-on expliquer empiriquement les écarts de fiscalité en Europe ?

Le modèle de Baldwin et Krugman (2004) prédit que les écarts de taux « normaux » entre deux pays dépendent de manière non monotone du niveau d'intégration. Ce résultat est vrai sous condition qu'il existe des différences dans les niveaux d'économies d'agglomération entre ces deux économies.

Les mesures d'intégration ϕ_{ij} , permettent alors de vérifier la pertinence de l'approche proposée par Baldwin et Krugman. L'encadré 2 décrit la méthode empirique employée, qui consiste à expliquer les écarts de taux d'imposition observés par le niveau d'intégration (en imposant un profil de courbe en cloche), en tenant compte simultanément des écarts de PIB, qui sont alors utilisés comme une approximation des différences d'économies d'agglomération.

2. La détermination empirique des écarts de fiscalité en Europe

On utilise les mesures d'intégration f_{ij} pour expliquer les écarts de fiscalité bilatéraux au sein de l'Union européenne. Les écarts de fiscalité sont disponibles sur une base bilatérale et pour plusieurs années, de même que les mesures d'intégration. Il est donc possible de croiser la dimension géographique et la dimension temporelle, pour obtenir une estimation de panel. Les variables n_i , m_i et h_i sont des effets fixes portant sur les pays i et j , ainsi que sur le temps, e_{ijt} étant le résidu.

Dans un premier temps, on contrôle les écarts d'économies d'agglomération en imposant comme contrainte que le PIB du pays i mesuré en PPA soit supérieur à celui de son partenaire j . L'hypothèse sous-jacente à cette contrainte est que la présence d'économies d'agglomération plus importantes doit se traduire par un niveau de production plus élevé (équation 1).

Mais si cette méthode rend compte de manière assez exacte des hypothèses du modèle Baldwin-Krugman, elle ne permet pas de prise en compte paramétrique de ces écarts de PIB. Aussi, dans un second temps, on inclut explicitement dans l'équation les écarts de PIB, en maintenant la contrainte sur les tailles de PIB (équation 2).

Ce premier ensemble d'estimations suppose que les écarts de PIB contribuent à expliquer les écarts de taux de manière indépendante. Or il est possible que la relation entre écarts de taux et niveau d'intégration soit conditionnelle à l'importance des écarts de PIB : entre deux pays de taille similaire, les écarts de taux soutenables devraient être plus faibles, pour un niveau d'intégration économique donné, qu'entre deux pays de taille très différente. Pour mesurer ce phénomène, on estime une équation modifiée, dans laquelle les écarts de PIB interagissent avec les niveaux d'intégration bilatérale (équation 3).

Enfin, afin de vérifier la robustesse des estimations, et en particulier du terme d'interaction, on estime une dernière relation dans laquelle sont inclus simultanément les niveaux d'intégration, les écarts de PIB, et l'interaction entre ces deux types de variables (équation 4).

On estime donc les quatre équations suivantes :

- (1) $dTAX_{ijt} = \alpha_1 \phi_{ijt} + \alpha_2 \phi_{ijt}^2 + v_i + \mu_j + \eta_t + \varepsilon_{ijt}$
s.c. $PIB_{it} > PIB_{jt}$
- (2) $dTAX_{ijt} = \alpha_1 \phi_{ijt} + \alpha_2 \phi_{ijt}^2 + \alpha_3 dPIB_{ijt} + v_i + \mu_j + \eta_t + \varepsilon_{ijt}$
s.c. $PIB_{it} > PIB_{jt}$
- (3) $dTAX_{ijt} = \alpha_1 \phi_{ijt} \cdot dPIB_{ijt} + \alpha_2 \phi_{ijt}^2 \cdot dPIB_{ijt} + v_i + \mu_j + \eta_t + \varepsilon_{ijt}$
s.c. $PIB_{it} > PIB_{jt}$
- (4) $dTAX_{ijt} = \alpha_1 \phi_{ijt} + \alpha_2 \phi_{ijt}^2 + \alpha_3 dPIB_{ijt} + \alpha_4 \phi_{ijt} \cdot dPIB_{ijt}$
 $+ \alpha_5 \phi_{ijt}^2 \cdot dPIB_{ijt} + v_i + \mu_j + \eta_t + \varepsilon_{ijt}$
s.c. $PIB_{it} > PIB_{jt}$

L'équation est alors :

$dTAX_{ijt}$ est l'écart de taux d'imposition (mesuré alternativement sur les taux statutaires, les taux effectifs *ex post* et les taux effectifs *ex ante* moyens et marginaux), f_{ijt} est le niveau d'intégration bilatéral, $dPIB_{ijt}$ est la différence entre les (logs des) PIB de *i* et de *j*. n_i , m_j et h_t sont des effets fixes associés aux pays *i* et *j* respectivement et au temps, tandis que e_{ijt} est le résidu de l'estimation. Celle-ci est menée sur deux échantillons : l'Union européenne à quinze et l'Union européenne élargie. Dans ce dernier cas, l'estimation n'est possible que sur les taux nominaux et *ex post*, les taux effectifs n'étant pas disponibles pour les nouveaux États membres.

Les résultats des estimations sont présentés en annexe.

Dans l'échantillon contenant les pays de l'Union européenne à quinze, les résultats paraissent robustes et, pour les taux nominaux comme pour les taux *ex ante*, on confirme l'existence d'une relation en cloche entre les différentiels de taux de fiscalité et les niveaux d'intégration économique⁽¹⁾. La qualité des résultats est renforcée, mais peu affectée quantitativement, lorsque les écarts de PIB sont pris en compte de manière paramétrique, permettant plus de flexibilité dans les estimations (tableau A1 de l'annexe).

Ainsi, dans l'échantillon Union européenne à quinze, les écarts de taux augmentent dans un premier temps avec l'intégration économique, ce qui

(1) La relation est significative à 10,7 % pour la variable f_{ijt}^2 dans le cas du taux statutaire.

peut s'expliquer par le fait que le pays « central » (ici, le pays disposant du PIB le plus important) offre une rente de localisation : il est possible de bénéficier des économies d'agglomération offertes par ce marché, tout en exportant la production à moindre coût, grâce à la réduction des coûts de transport associée à l'intégration économique. Cette rente de localisation autorise le pays « central » à imposer davantage les bénéfices que le pays « périphérique ». Cette relation est non monotone : au-delà d'un certain niveau d'intégration, les écarts de taux diminuent avec la poursuite de l'intégration économique. L'interprétation en termes de nouvelle économie géographique suggère alors que les gains liés aux économies d'agglomération se réduisent lorsque les coûts du commerce deviennent plus faibles, et qu'il devient alors intéressant de se relocaliser dans le pays périphérique.

La relation est cependant systématiquement plus faible lorsque l'on utilise les taux statutaires et les taux *ex post* – dans le premier cas, au moins lorsque les écarts de PIB ne sont pas contrôlés. Dans le cas des taux statutaires, cela peut s'expliquer car les taux nominaux peuvent différer des taux effectivement supportés par les entreprises, en raison des règles relatives au calcul de l'assiette. Dans le cas des taux *ex post*, il convient de signaler d'une part que ces taux présentent une composante cyclique qui peut affecter les résultats, et d'autre part que l'endogénéité de la base d'imposition aux taux nominaux peut également affecter les résultats (des taux nominaux faibles, s'ils permettent d'attirer des investissements directs ou de stimuler l'investissement local, donneront lieu à des taux *ex post* élevés, en raison de l'augmentation du revenu imposable). Compte tenu de la moindre solidité des estimations réalisées à partir des taux statutaires et des taux *ex post*, il est peu surprenant d'observer une relation non significative entre écarts de taux et niveau d'intégration dans l'Union européenne à vingt-cinq (tableau A2 de l'annexe).

L'interaction entre les variables d'intégration et d'écarts de PIB fournit des résultats très significatifs, et valide l'hypothèse selon laquelle les écarts de taxation soutenables sont conditionnels aux différences en termes d'économies d'agglomération (tableau 4). Lorsque l'on fait intervenir simultanément les variables et leur interaction, les résultats, en moyenne moins significatifs, confirment cependant cette conclusion, les ordres de grandeur restant à peu près comparables, de même que le signe des coefficients estimés (tableau A3 de l'annexe).

Observation 2. L'analyse empirique confirme que les écarts de taux réagissent de manière non monotone à l'évolution de l'intégration économique, et que cette réaction est conditionnelle aux écarts de PIB, c'est-à-dire aux différences en termes d'économies d'agglomération. Ainsi, lorsque l'intégration s'intensifie, les écarts de taux tendent dans un premier temps à se creuser, puis se résorbent, et ce phénomène est d'autant plus important que les pays considérés présentent des différences importantes en termes de taille.

1.3. Quels sont les écarts de taux soutenables dans l'Union européenne ?

Les estimations réalisées suggèrent que dans un espace marqué, comme l'Union européenne, par la coexistence de pays de taille hétérogène et de niveau d'intégration variable, les écarts de taux d'imposition sur les entreprises sont normaux. Ces écarts dépendent en principe de deux variables clé : le niveau d'intégration d'une part, et les écarts de taille d'autre part.

À partir du modèle empirique estimé, il est possible d'avoir une vision de ce que pourrait être le niveau « normal » des écarts de taux dans l'Union européenne : celui-ci dépend simultanément des niveaux d'intégration et des niveaux relatifs de PIB. Il est également possible d'avoir une conclusion sur les conséquences de la dynamique d'intégration en termes de concurrence fiscale : en deçà d'un seuil d'intégration – à déterminer – l'intégration peut en effet se traduire par un accroissement des disparités de taux d'imposition. Ce n'est qu'au delà que la concurrence fiscale conduit à une réduction des écarts de taux. Dans cette dernière partie, on se pose donc deux questions :

- d'abord, quel est le niveau d'intégration au-delà duquel les écarts de taux doivent se réduire ?
- ensuite, quel est l'impact sur les écarts de taux soutenables des dynamiques hétérogènes de croissance au sein de l'Union ? autrement dit, quel est l'écart de taux compatible avec une variation donnée du PIB ?

Précisons ici que cet exercice ne prétend fournir que des ordres de grandeur, qu'il convient d'interpréter avec précaution.

L'estimation de l'équation (2) (voir le tableau 1 en annexe) permet de déterminer le niveau d'intégration ϕ_{ijt} au-delà duquel la baisse des coûts de transport fait contrepoids aux économies d'agglomération, et impose une réduction des écarts de taux. On peut donc calculer le niveau maximal d'écart de taux soutenable, compte tenu du niveau d'intégration bilatéral. Les résultats sont résumés dans le tableau 2, dans le cas des taux de change effectifs marginaux⁽²⁾.

2. Niveau d'intégration permettant l'écart maximal de taux effectif marginal

	ϕ_{ijt} max	$dTAX_{ijt}$ max
Taux effectif marginal	0,094	0,170

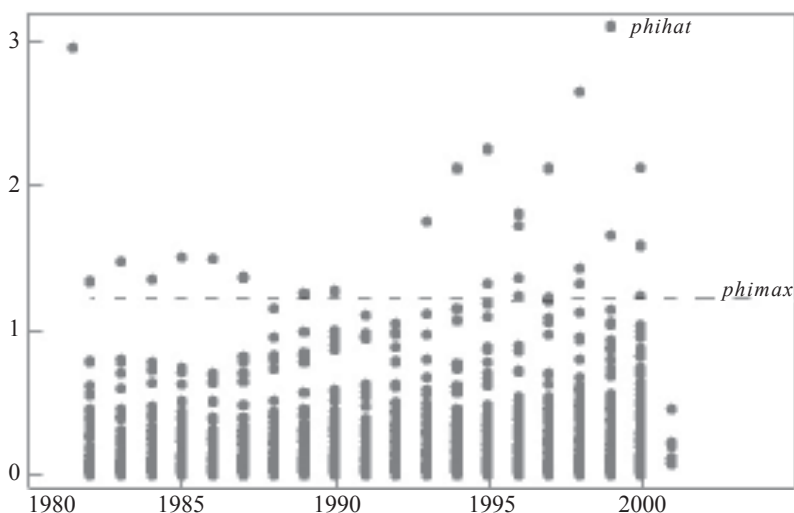
Note : Calcul réalisé sur une estimation sans effet fixe (voir note ci-dessous). Il s'agit donc de l'écart maximal de taux soutenable, sous la condition que tous les pays i et j se comportent à chaque instant t comme la moyenne de l'échantillon. L'équation utilisée est la suivante : $dtax_{ijt} = 0,708\phi_{ijt} - 3,767\phi_{ijt}^2 + 0,137$.

Source : Calcul des auteurs.

(2) Pour calculer les niveaux d'intégration correspondant à un écart maximum de taux, on a utilisé une estimation sans effet fixe (tous les effets fixes sont réunis dans la constante), qui permet de fournir un ordre de grandeur valable en moyenne sur l'échantillon et la période.

Quels sont les pays effectivement concernés ? L'échantillon compte 32 couples de pays présentant un niveau d'intégration supérieur à 0,094, pour lequel le PIB du pays i est plus important que celui du partenaire j . Ils sont précisés dans le tableau 5 en annexe, et représentés dans le graphique 2.

2. Dispersion des niveaux d'intégration ϕ_{ij} par année et niveau $\phi_{i\max}$ d'intégration au-delà duquel les forces de réduction des écarts de taux dominent



Note : Pays de l'Union européenne à vingt-cinq, tels que le PIB du pays i est supérieur à celui du pays j ; la valeur $\phi_{i\max}$ est calculée à partir de l'équation présentée dans le tableau 2 *supra*, conditionnellement au fait que les pays ont tous le même comportement en moyenne sur l'ensemble de la période.

Source : Calcul des auteurs.

La plupart des pays de l'échantillon présentent un niveau d'intégration inférieur aux niveaux limite qui conduiraient une augmentation de l'intégration à imposer une réduction des écarts de taux. Ceci suggère que les écarts de taux pourraient perdurer en Europe élargie, mais l'équilibre est probablement moins stable après 1995 qu'avant, puisque depuis cette date l'intégration augmente considérablement, et que le nombre de pays situés significativement au-dessus de la frontière augmente. Par ailleurs, il s'agit de pays proches en termes géographiques, ce qui permet de penser que les interactions en termes de coûts de transport sont importantes.

Si l'on tient compte explicitement des interactions entre intégration économique et écarts de taille (équation 3), les niveaux d'intégration qui assurent le maximum de rente fiscale à un pays sont comparables, de l'ordre de 0,10 dans le cas du taux de change effectif marginal⁽³⁾, lorsque l'on utilise un écart de PIB centré sur la moyenne de l'échantillon

(3) Encore une fois, pour avoir un discours de portée générale, on supprime les effets fixes, ce qui donne un ordre de grandeur valable pour la moyenne de l'échantillon, sur la moyenne de la période. L'équation estimée est alors la suivante : $d\text{tax}_{ijt} = 0,67\phi_{ijt} - 3,30\phi_{ijt}^2 + 0,029d\text{PIB}_{ijt} + 0,094$

Les écarts de taux maximaux sont très clairement associés à des paires de pays intégrés tels que l'un est un « très grand » pays (Allemagne, Grande-Bretagne, Suède), et l'autre plutôt un petit pays (Pays-Bas, Autriche, Irlande entre autres), avec quelques exceptions comme la paire République tchèque-Slovaquie

Quels sont les écarts de taux soutenables dans l'Union européenne à quinze, si l'on tient compte des interactions entre niveau d'intégration et différentiel de taille ?

Le tableau 3 répond à cette question. Il présente d'abord les niveaux d'intégration compatibles avec le niveau le plus élevé d'écart de taux, ou, dit en d'autres termes, le niveau d'intégration au-delà duquel la poursuite de l'intégration économique doit se traduire par une réduction des écarts de taux. Selon différentes valeurs des écarts de PIB (établies respectivement à la moyenne, à la moyenne ± 1 écart-type, au minimum et au maximum observé sur l'échantillon), on peut alors mesurer les écarts maximaux de taux d'imposition soutenables dans l'Union européenne.

3. Écarts de taux d'imposition maximaux conditionnels aux écarts de PIB

	Union européenne à...				
	vingt-cinq		quinze		
	dtaxst	dtaxoc	dtaxst	dtaxea	dtaxem
phi max	0,057	0,089	0,093	0,092	0,071
Écart de taux associé à un écart de PIB centré sur					
• moyenne	0,05	0,04	0,22	0,18	0,12
• moyenne + 1 sd	0,04	0,02	0,24	0,19	0,13
• moyenne - 1 sd	0,03	0,02	0,08	0,07	0,05
• minimum	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
• maximum	0,011	0,07	0,69	0,53	0,36

Note : On emploie ici les équations présentées dans le tableau 3 de l'annexe, en utilisant comme constante la moyenne des effets fixes sur i , j et t . Pour information, cette moyenne est de l'ordre de 0,02 dans le cas du taux effectif marginal, 0,03 dans le cas du taux effectif moyen et du taux nominal dans l'Union européenne à quinze. La moyenne est de l'ordre de 0,02 pour le taux nominal, et nulle dans le cas du taux *ex post*, pour les pays de l'Union européenne élargie. Les calculs ne sont pas présentés pour le taux *ex post* de l'Union européenne à quinze, car les coefficients estimés ne sont pas significativement différents de zéro.

Source : Calcul des auteurs.

Parce que les coefficients estimés sur l'Union européenne à vingt-cinq sont beaucoup plus faibles, la dispersion maximale des taux est plus petite. Dans le cas de l'Union européenne à quinze, les écarts de taux soutenables sont en moyenne plus élevés, souvent supérieurs à 10 points de pourcentage.

Observation 3. Il y avait en 2000 peu d'économies européennes ayant atteint un niveau d'intégration justifiant une réduction des écarts de taux consécutive à un approfondissement de l'intégration. À cette même date, les écarts de taux soutenables restaient relativement élevés, compte tenu des différences de taille observées dans l'Union européenne à quinze.

2. Existe-t-il des interactions fiscales entre collectivités locales et de quelle nature sont-elles ?

Les interactions fiscales entre collectivités locales peuvent concerner à la fois des collectivités appartenant au même échelon administratif (« interactions horizontales ») et des collectivités de rang différent (« interactions verticales »). L'analyse économique justifie l'existence d'interactions horizontales par deux mécanismes qui dans les faits peuvent coexister : le premier mécanisme désormais bien documenté résulte de la mobilité des bases fiscales entre collectivités publiques (voir Wilson, 1999 pour une revue de littérature), le second mécanisme connu sous le terme de « *yardstick competition* » (voir par exemple les travaux de Salmon, 1987 et Besley et Case, 1995) est fondé sur l'hypothèse d'informations asymétriques entre les électeurs et leurs représentants. Les électeurs afin d'évaluer la performance de leurs représentants vont comparer les choix fiscaux réalisés dans leur collectivité à ceux obtenus dans les autres collectivités. Un résultat désormais standard de cette littérature est que les élus, pour éviter d'être stigmatisés par leurs électeurs, auront tendance à s'imiter. Sur le plan empirique, l'économiste doit mettre en évidence l'existence d'éventuelles interactions fiscales entre collectivités publiques et, tâche (beaucoup moins aisée), discriminer entre les deux types d'explications présentés ci-dessus.

Les interactions fiscales verticales de leur côté peuvent s'expliquer par un grand nombre d'éléments (voir Boadway et Vigneault, 1996) dont le plus étudié dans la littérature récente (car correspondant à une caractéristique de la plupart des systèmes fiscaux) est le partage par plusieurs échelons de gouvernements de bases communes (« *tax base sharing* », voir par exemple Keen et Kotsogiannis, 1998). La superposition de plusieurs taux votés à des échelons différents sur une base commune (supposée mobile) se traduit par l'apparition d'un effet externe vertical qui devrait, toutes choses égales par ailleurs, se traduire par une pression à la hausse de la fiscalité pesant sur cette base imposable (résultat qui n'est pas sans rappeler la sur-exploitation d'une ressource commune). La question de savoir si les taux de taxation entre les différents échelons de gouvernement sont des substituts stratégiques ou des compléments stratégiques n'est pas tranchée sur le plan théorique et suppose de procéder à un travail empirique.

2.1. Les choix fiscaux des collectivités locales sont-ils guidés par des comportements mimétiques ?

Les travaux empiriques portant sur les interactions fiscales horizontales et verticales sont encore peu nombreux en France. Ils s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre de deux études réalisées pour la Direction de la Prévision (voir Madiès, 2003) et la Direction du trésor et de l'analyse économique (voir Madiès et Rocaboy, 2004)⁽⁴⁾.

Les études empiriques réalisées à l'étranger concluent presque unanimement à l'existence de corrélations entre les taux d'impôts locaux de collectivités voisines appartenant à un même niveau administratif (voir Madiès, Paty et Rocaboy, 2004 pour une revue de littérature). Des résultats similaires sont obtenus dans le cas français. Que ce soit au niveau des Régions (Feld, Josselin et Rocaboy, 2002 et 2003), au niveau des départements (Leprince, Paty et Reulier, 2002 et Leprince, Madiès et Paty, 2004) ou au niveau des communes (Paty, Jayet, Pentel, 2002 et Jayet, Paty, 2004). Trois types de tests économétriques ont été réalisés sur la taxe professionnelle (TP) en France. D'une part, des tests sur données communales et départementales, d'autre part des tests sur données régionales. Le travail de Paty, Jayet et Pentel (2002) vise à montrer empiriquement l'existence de comportements de type « mimétisme fiscal » entre communes appartenant à certaines zones d'emploi du Nord-Pas de Calais (agglomération lilloise, littoral, bassin minier et Valenciennois-Cambrésis). Les tests sont réalisés en coupe instantanée pour l'année 1995. Les résultats obtenus grâce à la méthode du maximum de vraisemblance confirment en général l'hypothèse de mimétisme fiscal. Si l'on fait exception du bassin minier, la meilleure réponse d'une collectivité à la variation du taux de TP dans les communes voisines est de modifier son propre taux dans le même sens.

Pour compléter cette étude Jayet et Paty (2004) tentent de rendre compte de l'impact du niveau d'urbanisation sur les comportements fiscaux des communes. Une zone urbaine se caractérise par un nombre relativement élevé de communes qui peuvent potentiellement adopter des comportements stratégiques, et par une mobilité interne des entreprises qui est *a priori* plus élevée qu'en milieu rural. Afin de pouvoir tester l'existence éventuelle d'interactions fiscales entre communes, les auteurs sélectionnent des groupements intercommunaux ayant choisi une fiscalité additionnelle. Les auteurs supposent que l'intensité de ces interactions à l'intérieur d'un EPCI varie de manière systématique en fonction des caractéristiques propres à la zone, en particulier du type de groupement intercommunal choisi et du milieu plus ou moins urbain dans lequel il s'insère. Les tests sont réalisés pour l'année

(4) Une partie des développements qui suivent s'inspirent du rapport coordonné par Thierry Madiès et Yvon Rocaboy pour la Direction du trésor et de l'analyse économique (MINEFI) sur « Les choix fiscaux des collectivités locales sont-ils le fruit de comportements stratégiques ? ». Equipe de recherche : Eric Dubois, Matthieu Leprince, Thierry Madiès, Sonia Paty, Emmanuelle Reulier et Yvon Rocaboy.

1998. Les auteurs observent que les taux communaux de TP sont donc des compléments stratégiques au sein des groupements « majoritairement urbains ». En revanche, les décisions fiscales communales ne sont pas interdépendantes au sein des autres groupements dits « intermédiaires » ou « à dominante rurale ».

Observation 1. L'intensité des interactions de taux communaux de taxe professionnelle (TP) est significativement plus élevée dans les groupements de communes se situant en milieu urbain que dans ceux se situant en zone rurale.

Enfin, l'étude réalisée pour la Direction du trésor et de l'analyse économique montre que collectivités les plus riches en base par habitant sont aussi ceux qui ont en moyenne les taux de TP les plus faibles (ce qui n'est pas très étonnant même si l'on ne peut conclure sur le sens de la causalité). Il est en outre intéressant de noter que pour une base par habitant donnée, moins la base est fragmentée (attestant sans doute de la présence d'établissements exceptionnels écrêtés) et plus les taux communaux sont élevés. Ce résultat peut paraître paradoxal dans le sens où l'on pourrait s'attendre au résultat contraire (sauf cas particulier comme EDF par exemple, les établissements de grande taille ayant un pouvoir de négociation en faisant jouer la possibilité de se délocaliser). En réalité, tout se passe comme si les communes profitaient de la présence de ces établissements générateurs de TP pour avoir avaient un comportement opportuniste dans le sens où elles savent pouvoir reporter une partie de la charge fiscale sur le contribuable national.

3. La spécification économétrique (d'après Madiès, Paty et Rocaboy, 2004)

Nous distinguons ci-dessous les trois spécifications économétriques les plus couramment testées dans les travaux empiriques. Certains travaux testent uniquement l'existence d'interactions horizontales (1) ; d'autres s'intéressent aux seules interactions verticales (2) ; un dernier type de travaux cherche à combiner les interactions horizontales et verticales (3). Dans la plupart des cas, les estimations sont effectuées sur des données de panel.

- (1) Interactions horizontales

$$T_{i,t} = \alpha^i + \alpha^2 Z_{i,t} + \beta \sum_{j \neq i}^n w_{ij} T_{j,t} + \varepsilon_{i,t}$$

- (2) Interactions verticales

$$T_{i,t} = \alpha^i + \alpha^1 X_t + \alpha^2 Z_{i,t} + \gamma T_{F,t} + \varepsilon_{i,t}$$

- (3) Interactions horizontales et verticales

$$T_{i,t} = \alpha^i + \alpha^1 X_t + \alpha^2 Z_{i,t} + \gamma T_{F,t} + \beta \sum_{j \neq i}^n w_{ij} T_{j,t} + \varepsilon_{i,t}$$

où :

$T_{i,t}$ est le taux de taxation (ou le montant des dépenses) d'une collectivité i (commune, département, région) au temps t ;

α_o^i représente l'effet fixe individuel pour chaque collectivité i ;

X_t prend en compte l'effet des facteurs communs (taux de chômage national, PIB réel, cycles conjoncturels...) à toutes les collectivités locales en période t (de coefficient α^1) ;

$Z_{i,t}$ représente les caractéristiques socio-économiques de la collectivité i au temps t (de coefficient α^2) ;

γ le coefficient du taux d'imposition de l'échelon administratif supérieur ;

$T_{F,t}$ le taux d'imposition voté par l'échelon administratif supérieur (régional ou départemental selon le cas) au temps t ;

$T_{j,t}$ est le taux d'imposition voté par une collectivité j ($j \neq i$) appartenant au même échelon de gouvernement que la collectivité i au temps t ;

β est le coefficient d'auto-régression spatiale ;

w_{ij} est le poids qu'accorde la collectivité i à chaque collectivité j ;

$\varepsilon_{i,t}$ est le terme d'erreur.

Dans la plupart des études, la variable dépendante est le taux de l'impôt (ou le montant de la dépense publique) étudié(e) et le modèle est linéaire. L'existence d'une interaction fiscale horizontale (i.e. entre collectivités publiques de même rang) est vérifiée si le coefficient de la variable « taux d'imposition de la collectivité j » est significatif. Il détermine l'ampleur et le sens des externalités fiscales horizontales. La complémentarité ou la substituabilité stratégique des taux est donnée par le signe de ce coefficient^(*). La présence d'une interaction fiscale verticale dépend de la significativité de la variable « taux central ou fédéral ». Là encore, le signe de ce coefficient permet de conclure sur le degré de substituabilité des taux des deux niveaux de gouvernements étudiés.

(*) Un signe positif (resp. négatif) permet de conclure à une complémentarité (resp. substituabilité) stratégique des taux fixés par des entités territoriales voisines.

L'étude de Feld, Josselin et Rocaboy (2002) tente de montrer l'existence de comportements mimétiques pour les quatre impôts locaux dans le cas des vingt-deux régions françaises sur la période 1986-1998. La spécification retenue par les auteurs suppose que la politique fiscale de la région en question dépend de la moyenne non pondérée des taxes constatées dans les régions voisines géographiquement, c'est-à-dire ayant une frontière commune⁽⁵⁾. L'originalité de l'étude réside dans la mesure de la dynamique d'ajustement des taux d'impôts locaux au niveau souhaité par les régions. D'après

(5) À titre d'exemple, les élus d'Île-de-France s'appuient sur les comportements de la Haute-Normandie, de la Picardie, de Champagne-Ardenne, Bourgogne et Centre en matière d'imposition pour décider de leur politique. Puisque cette moyenne est non pondérée, aucune des régions considérées n'a plus d'influence que les autres sur les choix fiscaux en Île-de-France.

leurs résultats, sur la période étudiée cet ajustement se fait plus rapidement pour les taxes d'habitation et professionnelle que pour les taxes foncières. Ce résultat empirique n'est pas contre intuitif dans la mesure où ces dernières présentent un intérêt politique et économique moins fort que les deux autres taxes. Par ailleurs, les taux d'imposition locaux sont significativement influencés par ceux des régions voisines. Plus le taux de la taxe est élevé dans les collectivités voisines, plus il l'est toutes choses égales par ailleurs dans la région en question. Cela est particulièrement vrai pour la taxe professionnelle et la taxe d'habitation, ce qui corrobore la convergence des taux plus étroite observée pour ces deux taxes sur la période étudiée. Ainsi, la TP semble être l'impôt régional qui suscite le plus de mimétisme. À court terme (à long terme), une augmentation de 1 point du taux de taxe professionnelle des collectivités voisines d'une région donnée se traduit par une augmentation de 0,225 (0,6) point du taux de cette même taxe dans cette même Région. En revanche, la taxe sur le foncier bâti semble faire l'objet de comportement mimétique nettement moins fort, le coefficient estimé valant 0,081 à court terme et 0,29 à long terme. Pour finir, notons que les études réalisées à l'échelon départemental (voir *infra* les travaux de Leprince, Madiès et Paty, 2004) conduisent à des résultats similaires à ceux obtenus à l'échelon régional et communal concernant la TP mais différents pour la taxe d'habitation (TH) pour laquelle on n'observe pas d'interactions significatives⁽⁶⁾.

Observation 2. Les choix fiscaux d'une collectivité donnée dépendent significativement de ceux des collectivités voisines. Cela est vrai quel que soit l'échelon administratif étudié mais les interactions entre taux d'imposition concernent plus particulièrement la taxe professionnelle.

2.2. Concurrence fiscale ou concurrence par comparaison : une question difficile à trancher ?

L'existence d'interactions horizontales entre les taux de taxation des différentes collectivités locales ne nous dit rien sur la nature de ces interactions : sont-elles le résultat d'une « concurrence par comparaison » (voir encadré) ou le fruit de la concurrence fiscale ? Différentes études empiriques (surtout à l'étranger) ont cherché à trancher entre ces deux types d'explications en évaluant l'impact de la fiscalité locale sur la localisation des activités économiques (l'existence d'interactions entre les taux d'imposition de collectivités voisines qui s'accompagnerait d'une élasticité significative des bases imposables aux écarts de fiscalité renforçant l'hypothèse de concurrence fiscale) ou en estimant des fonctions de réélection ou de

(6) L'idée que les interactions concernent plutôt la TP que les taxes d'habitation et foncières peut s'expliquer par le fait que les taux de TP sont plus aisément comparables que les taux de TH par exemple.

popularité (un impact négatif et significatif de la fiscalité sur la probabilité de réélection assorti d'interactions fiscales significatives attestant plutôt d'une concurrence par comparaison (voir, par exemple, Bordignon, Cerniglia et Revelli, 2003). En réalité, ces tests sont incomplets car vraisemblablement ces deux effets sont à l'œuvre pour expliquer les interactions fiscales entre collectivités locales. Si l'on raisonne à l'échelon communal les deux seules études à notre connaissance (voir Guengant, 1992 et Houdebine et Schneider, 1998) montrent un impact significatif des écarts communaux de taux de TP sur la localisation des activités économiques (une fois pris en compte le mécanisme de plafonnement au titre de la valeur ajoutée)⁽⁷⁾. Il serait cependant intéressant d'aller plus loin (voir encadré) en intégrant par exemple dans les estimations de façon explicite la contrepartie à la fiscalité que constituent les dépenses publiques. Certaines études (voir Gabe et Bell, 2004) suggèrent en particulier qu'une stratégie de baisse des taux d'imposition s'accompagnant d'une baisse des dépenses publiques (notamment d'éducation) peut être moins efficace en termes d'attractivité des entreprises qu'une stratégie de taux d'imposition et de dépenses plus élevés.

4. Que sait-on de l'impact des variables budgétaires locales sur la localisation des activités économiques ?

L'impact de la fiscalité locale sur la localisation des activités économiques a fait l'objet d'un grand nombre d'études, tout particulièrement aux États-Unis. Alors qu'il était généralement admis jusqu'aux années quatre-vingt que la fiscalité avait peu d'effet sur la localisation des entreprises (Due, 1961 ; Carlton, 1983), un grand nombre d'études menées plus tard concluent à une relation négative entre fiscalité et développement local. En analysant les résultats de 48 études menées entre 1979 et 1991, Bartik (1992) estime qu'une augmentation de 10 % de la fiscalité diminue en moyenne l'activité économique de 2,5 %. De plus, l'effet semble être plus prononcé au niveau infra régional (essentiellement à l'intérieur des États fédérés) qu'au niveau inter régional (entre États fédérés). Toutefois, la plupart de ces études arrivent à la conclusion qu'il existe de nombreux autres facteurs qui affectent plus fortement le choix d'implantation d'une entreprise, en particulier. Fisher (1997) montre dans sa revue de littérature que les dépenses d'éducation ont un effet positif sur l'activité économique dans 12 des 19 études analysées et un effet positif et significatif dans 6 des études. Par ailleurs, les études portant sur l'impact de la fiscalité sur les décisions de localisation des activités économiques oublient souvent que la taxation des entreprises n'est pas la seule variable à prendre en compte dans les estimations économétriques.

Gabe et Bell (2004) examinent l'impact des variables budgétaires (fiscales et de dépense) sur les choix de localisation de 3763 entreprises ayant investi dans l'État du Maine (EU) entre 1993 et 1995. L'étude est menée au niveau des muni-

(7) Ces deux études restent cependant exploratoires et mériteraient d'être confirmées... à condition que le chercheur puisse avoir accès aux données dont il a besoin !

cipalités. Les auteurs s'intéressent plus précisément aux effets combinés d'une augmentation (resp. diminution) de la fiscalité locale (essentiellement la *property tax* pesant sur les ménages et les entreprises), compensée par une augmentation (resp. diminution) des dépenses publiques, sur le nombre d'entreprises qui se localisent dans une municipalité particulière. Les déterminants influençant la localisation des firmes retenus dans le modèle sont répartis entre les facteurs de coût, les facteurs de distance au marché le plus proche et les facteurs d'agglomération. Les résultats empiriques, estimés par un modèle de régression de Poisson et un modèle de régression binomial, indiquent que les variables budgétaires locales ont un effet significatif sur les décisions de localisation des entreprises. Une augmentation de 10 % des dépenses communales (hors dépenses d'éducation), financée par un accroissement des impôts locaux, est associée à une augmentation de plus de 3% des implantations d'entreprises. Une augmentation de 10 % des dépenses d'éducation conduit à 6% d'implantations d'entreprises supplémentaires. Ainsi, les résultats de l'étude suggèrent que les entreprises sont attirées par les municipalités dépensant beaucoup dans l'éducation, même si c'est au prix d'une fiscalité supérieure.

Les auteurs testent ensuite le scénario d'une baisse d'impôts, celle-ci se traduisant logiquement par une augmentation de la dépendance aux subventions de l'échelon de gouvernement supérieur (gouvernement fédéral ou État fédéral) ou par une baisse des dépenses en services publics. Si les subventions sont maintenues constantes et que la baisse d'impôts se traduit par une diminution des dépenses autre que celles d'éducation, les investissements diminuent de 5 à 4 %, alors que la baisse est de l'ordre de 2 à 3 % si les dépenses diminuent dans le domaine de l'éducation. Seule une diminution des dépenses d'administration semble être favorable à l'investissement (augmentation de 12 % environ). Au total, les résultats de cette étude semblent montrer qu'une stratégie d'impôts élevés et de dépenses publiques élevée est meilleure qu'une stratégie de faibles impôts et de faibles dépenses publiques pour attirer de nouveaux investissements dans une municipalité. Les bénéfices engendrés par les services publics semblent être supérieurs à leur coût comme déterminant de la localisation d'un investissement

Gius et Frese (2001) testent l'impact de la fiscalité sur les individus et sur les sociétés sur la variation du nombre de firmes par industrie dans les différents États des États-Unis. Les auteurs utilisent un modèle à effet aléatoire appliqué à 14 000 décisions d'implantation ; les données couvrent 70 secteurs industriels présent dans 50 États américains sur la période 1991-1994. Les facteurs influençant la localisation des entreprises retenus dans l'étude sont, en sus de la fiscalité sur les personnes et sur les entreprises, le taux de salaire moyen, le taux de travailleurs syndiqués, le taux de chômage, le taux de croissance du PIB, la part de la population résidant en ville, et le nombre d'entreprises déjà implantées dans chacun des États. Les résultats indiquent un effet négatif de l'impôt sur le revenu des personnes sur l'implantation d'entreprises. En revanche, l'impôt sur les sociétés ne semble pas avoir d'effet significatif. Ces résultats suggèrent que le choix d'implantation d'une entreprise (ou d'un établissement) est guidé davantage par la fiscalité sur le revenu des dirigeants que par la charge fiscale pesant sur l'entreprise.

Beaulieu, McKenzie et Wen (2004) étudient l'impact de la fiscalité sur la création d'entreprises dans les six plus grandes provinces canadiennes, pour 21 secteurs industriels. La variable fiscale utilisée est le taux d'impôt effectif sur le coût marginal (*ETRMC* : *effective tax rate on marginal cost*), développé initialement par McKensie, Mintz et Scharf (1997). L'intérêt du ETRMC est qu'il agrège les taux d'imposition marginaux effectifs portant sur tous les intrants du processus de production. Cette variable permet ainsi de tenir compte, non seulement de la taxation du capital mais aussi de la taxation du travail, en partie supportée par l'entreprise, dans les choix de localisation des entreprises. Le résultat de l'étude montre un effet négatif significatif de l'ETRMC sur les décisions de localisation des entreprises, avec une élasticité de $-0,30$.

Feld et Kirchgässner (2002) s'intéressent à l'impact de la fiscalité sur les personnes et sur les sociétés sur la répartition des entreprises et de l'emploi dans les 26 cantons suisses pour les années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix. Les entreprises sont réparties en six catégories : petites (capital entre 100 000 et 200 000 CHF), moyennes (capital entre 2 millions et 5 millions de francs suisses), chacune des deux catégories précédentes étant elle-même divisée en trois catégories de profitabilité : nul, bas (moins de 12 % de retour sur investissement), haut (plus que 12 %). Leurs résultats montrent que l'impôt sur les sociétés peut influencer les choix de localisation et le niveau d'emploi. Cet impact serait négatif pour les sociétés ayant des profits élevés et serait plus élevé pour les sociétés de taille moyenne que pour les petites entreprises. L'impact de l'impôt sur les sociétés est non significatif dans tous les autres cas. De plus, il semble que seules les entreprises n'ayant pas la possibilité de pratiquer l'optimisation fiscale soient sensibles aux différentiels d'impôts sur les sociétés entre les cantons au point de délocaliser leur activité. La fiscalité sur les personnes aurait par contre un impact inverse à celui de la fiscalité sur les entreprises : son effet est plus visible sur les petites entreprises que sur les entreprises de taille moyenne ; ce qui peut s'expliquer par la personnalisation des petites exploitations. Un point frappant de façon plus générale est l'importance de l'impôt sur les personnes sur les décisions d'implantation. L'effet négatif de la fiscalité sur les personnes est significatif pour les six groupes d'entreprises étudiés (les élasticités obtenues se situant dans la fourchette $-1,2$ à -2). Pour les auteurs, le poids élevé de la fiscalité sur les personnes dans le choix de localisation des entreprises s'explique par l'importance de cet impôt quand il s'agit de recruter des collaborateurs hautement qualifiés.

Compte tenu du contexte institutionnel français et si l'on essaie de réunir les « pièces à conviction » dont on dispose, on serait tenté d'avancer l'hypothèse que la concurrence fiscale est à l'origine des interactions fiscales portant sur la taxe professionnelle à l'échelon communal, tout au moins en milieu urbain. Les effets de la concurrence fiscale ne doivent cependant pas être sur estimés pour plusieurs raisons. D'abord, parce que l'État prend en charge une part croissante des cotisations acquittées par les entreprises au titre de la TP (notamment par le biais du plafonnement au titre de la valeur ajoutée et depuis 1999 par la prise en charge de la compensation de la

suppression de la part salaires). Ensuite, parce que la TP est déductible de l'assiette de la TP, ce qui contribue toutes choses égales par ailleurs à rendre les activités économiques moins sensibles aux écarts locaux de fiscalité. Enfin, parce qu'il existe un lien entre les taux de TP et les taux des autres taxes locales, empêchant des ajustements significatifs à la baisse. On notera par ailleurs qu'un nombre croissant de communes ont adopté une taxe professionnelle unique (TPU) qui par définition réduit considérablement la concurrence entre communes voisines ou tout au moins la reporte au niveau des groupements de communes (on s'interrogera à cet égard sur les motivations qui ont présidé au développement en zone rural de groupements à fiscalité intégrée alors même que les interactions fiscales y étaient faibles).

À l'échelon départemental, on peut raisonnablement penser que le lien de complémentarité observé entre les taux de TP de départements voisins s'explique essentiellement par le fait que les élus considèrent généralement qu'un taux de TP modéré, relativement aux départements voisins, est une condition minimale d'attraction des entreprises. Autrement dit, le fait même que les élus pensent cela – même à tort – est susceptible d'expliquer les interactions observées. En complément de leur politique de développement économique⁽⁸⁾, les départements chercheraient donc à se trouver « dans la moyenne » pour ce qui concerne leur taux de TP. Enfin, l'hypothèse « politique » est vraisemblablement inopérante au niveau du département, notamment car la contrainte électorale y est sans doute moins forte qu'au niveau communal⁽⁹⁾. En outre, les entreprises n'ayant pas de droit de vote, la « menace politique » ne peut être qu'indirecte, et cela même si la pérennité et le dynamisme du tissu économique local participe indirectement à la stratégie de réélection des élus sortants.

Pour ce qui concerne l'échelon régional, Reulier et Rocaboy (2004) fournissent un test qui postule qu'il est d'autant plus difficile pour les électeurs de comparer les performances de leurs élus dans une région donnée que les taux des régions voisines sont très différents. En d'autres termes, sous l'hypothèse de concurrence par comparaison, on devrait observer empiriquement une relation positive entre le taux d'impôt dans une région donnée et l'écart-type des taux des régions voisines. En introduisant cette dernière variable dans leurs estimations, les deux auteurs montrent que les interactions fiscales observées semblent relever d'une concurrence par comparaison pour la taxe d'habitation et le foncier bâti (l'écart-type a un impact significatif sur les taux de TH et de taxe foncière sur le bâti – TFB). En revanche, ils ne trouvent pas d'effet significatif concernant la TP et la taxe foncière sur le non-bâti (TFNB). Ce n'est guère étonnant, les premiers sont des impôts plutôt supportés par les ménages (réputés peu mobiles) alors que les seconds frappent davantage les entreprises.

(8) Ne négligeons pas le rôle des départements en matière de développement local ; l'action de ceux-ci pouvant être complémentaire (ou entrer en concurrence) avec les actions économiques des régions (en particulier en ce qui concerne les aides à l'immobilier d'entreprises).

(9) Il serait intéressant à cet égard de coupler le test d'interactions fiscales ici proposé avec un test de réélection de façon à pouvoir apprécier le poids de la contrainte électorale sur les choix fiscaux des départements.

Observation 3. La nature des interactions fiscales – concurrence fiscale ou concurrence par comparaison – est difficile à trancher sur le plan empirique. La concurrence fiscale semble opérer au niveau communal et au niveau régional pour la TP.

5. Les variables politiques ont-elles un impact sur les choix fiscaux des collectivités locales ?

L'évaluation empirique fournie par les études précédentes au niveau départemental et communal apparaît robuste à l'introduction de variables politiques, tant en ce qui concerne les interactions « horizontales » entre départements qu'en ce qui concerne les interactions fiscales « verticales » entre les villes de plus de 10 000 habitants et les départements.

Au niveau des départements :

- le cumul des mandats ne semble pas avoir d'influence sur les taux départementaux ;
- il existe un effet significatif des variables partisanes sur les taux de TP mais pas sur les autres taxes ;
- la polarisation politique au niveau départemental a un effet différent sur les taux de TP selon que le département est dominé par la droite ou la gauche ;
- les départements « de gauche » ont des taux de TP plus élevés, toutes choses égales par ailleurs, que les départements « de droite ».

En matière de taux de TP, les comportements des villes situées dans des départements dominés par les partis de gauche sont significativement différents des comportements des villes situées dans des départements de droite. Quand c'est la gauche qui domine, plutôt que la droite, les taux communaux de TP sont plus élevés et ils augmentent avec la marge électorale (et non diminuent).

Quand la gauche domine le département, les taux de TP des villes réagissent globalement moins aux taux départementaux de TP (la pente de leur fonction de réaction est donc plus faible), et en particulier réagissent moins quand leur marge électorale augmente. Ces résultats d'une moindre réactivité fiscale des gouvernements locaux quand c'est la gauche qui domine sont cohérents avec les résultats obtenus par Solé Ollé (2004) en Espagne.

Note : Le lecteur trouvera des renseignements complémentaires dans l'étude réalisée pour la Direction du trésor et de l'analyse économique (2004).

2.3. La superposition de plusieurs échelons administratifs conduit-elle à une dérive à la hausse des taux de prélèvement agrégés ?

Les résultats partiels dont on dispose en France concernent la politique fiscale de l'échelon communal (Goodspeed et Leprince, 2004) et départemental (Leprince, Madiès et Paty, 2004). Il n'existe pas en revanche d'étude menée à l'échelon régional. Goodspeed et Leprince (2004) cherchent à voir si les taux de taxe professionnelle choisis par les communes sont influencés par les taux départementaux. Les auteurs envisagent deux types d'interactions possibles. Le premier modèle testé suppose que les départements se comportent en leader de Stackelberg alors que le second postule que l'échelon communal et départemental jouent en Nash. Les données utilisées proviennent des budgets des 850 communes ayant une population supérieure à 10 000 habitants en 1995 auxquelles s'ajoute un ensemble de données départementales et régionales. La variable dépendante est le taux communal, augmenté le cas échéant du taux du groupement de commune à fiscalité additionnel, ou le taux intercommunal en régime TPU. Les auteurs incluent en outre dans leurs estimations un ensemble de variables qui pourraient expliquer une liaison positive entre les taux de TP communaux et départementaux. L'idée est en effet d'éviter d'attribuer à l'empilement des taux d'imposition une éventuelle corrélation entre les taux communaux et départementaux de TP qui résulterait en réalité d'autres facteurs (pour plus de détails voir Goodspeed et Leprince, 2004).

Une fois l'ensemble de ces effets contrôlés, il apparaît qu'une augmentation de 10 % du taux de TP départemental conduit à une augmentation du taux communal de 2 % en moyenne. En d'autres termes, les taux départementaux auraient un effet d'entraînement (même s'il est limité) sur les taux communaux. De la même façon, les taux communaux seraient des « substituts imparfaits » aux taux intercommunaux (dans le cas de groupements à fiscalité additionnelle), induisant inévitablement une augmentation des taux cumulés. Toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 10 % du taux d'impôt intercommunal réduit de seulement 1 % le taux d'impôt dans la plupart des communes, voire même l'augmente dans les petites communes des groupements urbains (Leprince et Guengant, 2002).

Les travaux réalisés à l'échelon départemental (voir Leprince, Madiès et Paty, 2003 ; 2004) traitent de la question des interactions fiscales verticales entre l'échelon départemental et les échelons communal et régional, conjointement à celle des interactions spatiales entre départements. Leprince, Madiès et Paty (2003) estiment pour l'année 1999 un modèle statique de choix fiscal départemental qui concerne la taxe professionnelle (TP) à l'aide duquel ils testent l'hypothèse que les taux communaux et régionaux de TP sont des déterminants significatifs des choix fiscaux des départements. Les estimations conduisent à rejeter l'hypothèse d'interactions fiscales entre les départements et les régions pour ce qui concerne la TP. Cela peut s'expliquer par le fait que le taux régional de TP est très faible par rapport aux taux

départemental et communal. Une simple décomposition montre que le taux régional n'explique en moyenne que 10 % du taux agrégé de TP contre 60 % pour le taux communal et 30 % pour le taux départemental. On remarquera en outre que le taux moyen communal est statistiquement significatif et son paramètre est positif. Autrement dit, les taux de départementaux et communaux de TP sont des compléments stratégiques. Ce résultat est vérifiée quelle que soit la technique d'estimation utilisée (moindre carrés ordinaires ou maximum de vraisemblance) et quelle que soit la matrice de pondération utilisée (voir *supra*). Plus précisément, une augmentation de 10 % du taux moyen communal induit une augmentation de 4,4 % environ du taux départemental de TP⁽¹⁰⁾.

4. Interactions horizontales et verticales de taux d'imposition de taxe professionnelle

Effet du taux Sur le taux	Régional	Départemental	Intercommunal	Communal
Régional	+
Département	0	+	...	+
Communal	+	+	-	+

Source : Calculs des auteurs.

(10) Ce résultat peut être expliqué de plusieurs façons. On peut tout d'abord penser que la complémentarité stratégique entre les taux de TP vient du fait qu'il existe une complémentarité entre les services publics offerts par les communes et ceux rendus par les départements. La deuxième explication possible est plus politique et s'appuie sur l'argument du « *free riding* ». L'idée est que les taux départementaux étant plus faibles que les taux moyen communaux, les départements peuvent s'abriter derrière les communes et en profiter pour augmenter leur taux de TP quand les communes augmentent le leur. La troisième raison qui permet d'expliquer ce résultat est l'argument développé dans la littérature sur la concurrence fiscale verticale. Les départements réagissent à une augmentation du taux moyen de TP en augmentant leur taux d'imposition pour compenser une fuite de matière imposable qui viendrait diminuer leurs recettes fiscales. Notons cependant que cet argument doit être nuancé car le plafonnement de la TP au titre de la valeur ajoutée et la déductibilité de la TP conduisent vraisemblablement à ce que l'élasticité des bases de TP à une variation des taux de TP soit plus faible que ce que l'on peut l'imaginer.

3. Remarques de conclusion

L'observation empirique fait ressortir la sensibilité croissante des flux d'IDE aux écarts internationaux de taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés, sensibilité d'autant plus forte qu'elle repose sur la comparaison des taux effectifs plutôt que les taux statutaires. En outre, ces écarts de taux de fiscalité semblent se réduire au fil du temps.

Comme le développe la première partie de cette contribution, la confrontation de ces constats empiriques aux prédictions des modèles théoriques issus de l'économie géographique est possible et fructueuse. En effet, l'analyse théorique montre comment dans un premier temps, les différentiels de fiscalité entre pays peuvent perdurer, mais comment passé un certain seuil, qui fait alors figure d'« écart maximal soutenable », l'effet se renverse et les activités se délocalisent au profit des pays à fiscalité attractive, et ce avec une intensité d'autant plus grande que les marchés internationaux s'intègrent. Plus précisément, il apparaît que tant que les « économies d'agglomération » restent fortes au regard des coûts de transport dans les pays disposant du potentiel de marché (*market potential*) le plus élevé, les entreprises ne seront pas tentées de délocaliser leurs activités, et ceci même si la fiscalité est plus lourde dans leur localisation de départ. Au delà des modèles théoriques employés ici, on peut par ailleurs penser que si les revenus fiscaux sont utilisés à financer des services ou des infrastructures qui renforcent le potentiel de marché, l'avantage à rester localisé dans ces sites à forts effets d'agglomération peut se prolonger. Il existe toutefois, à côté de ces forces centripètes, des forces centrifuges : la concurrence accrue sur le marché des produits dans les économies à forte concentration d'activités, la hausse des coûts sur les marchés des facteurs, rendent les marchés « centraux » moins attractifs au fur et à mesure que les coûts de transport diminuent entre pays. L'attractivité en termes de localisation s'inverse alors, les rentes fiscales également, et les écarts de taux doivent donc s'atténuer. L'analyse théorique conduit donc à la proposition suivante.

Dans un environnement marqué par la présence d'économies d'agglomération, les écarts de taux ne sont faibles que lorsque les pays sont identiques ou très fortement intégrés. Lorsqu'il existe des écarts de taille, les écarts de taux d'imposition des sociétés doivent d'abord augmenter, puis se réduire, lorsque l'intégration économique progresse.

L'analyse empirique confirme que les écarts de taux réagissent de manière non monotone à l'évolution de l'intégration économique, et que cette réaction est conditionnelle aux écarts de PIB, c'est-à-dire aux différences en termes d'économies d'agglomération. Ainsi, lorsque l'intégration s'intensifie, les écarts de taux tendent dans un premier temps à se creuser, puis se résorbent, et ce phénomène est d'autant plus important que les pays considérés présentent des différences importantes en termes de taille.

La méthode d'estimation utilisée permet de fixer en outre des ordres de grandeur pour ces écarts de taux « normaux » ou soutenables entre les quinze

pays de l'Union européenne. Il apparaît alors qu'il y avait en 2000 peu d'économies européennes ayant atteint un niveau d'intégration justifiant une réduction des écarts de taux consécutive à un approfondissement de l'intégration. À cette même date, les écarts de taux soutenables restaient relativement élevés, compte tenu des différences de taille observées dans l'Union européenne à quinze.

En partant d'un tout autre argumentaire, celui tiré de l'économie publique locale et de l'analyse des interactions fiscales entre collectivités, il est possible d'identifier les facteurs susceptibles de rapprocher ou de faire diverger les taux d'imposition des collectivités placés dans une situation de concurrence horizontale et/ou verticale, grâce soit à un modèle de concurrence par délocalisation (concurrence fiscale) soit grâce à un modèle de concurrence par comparaison (compétition politique). *La théorie prédit en général l'existence de comportements mimétiques, qui font soit converger les taux en niveau soit au pire maintiennent les différences de taux.* Les observations rassemblées sur le cas de la France sont cohérentes avec cette prédiction aussi bien en concurrence fiscale verticale qu'horizontale. Ainsi, l'intensité des interactions de taux communaux de taxe professionnelle (TP) apparaît significativement plus élevée dans les groupements de communes se situant en milieu urbain que dans ceux se situant en zone rurale. Par ailleurs, les choix fiscaux d'une collectivité donnée dépendent significativement de ceux des collectivités voisines. Cela est vrai quel que soit l'échelon administratif étudié, mais dans ce cas encore, les interactions entre taux d'imposition concernent plus particulièrement la taxe professionnelle. En revanche, l'identification empirique du type de concurrence qui conduit au rapprochement des taux ou à des comportements mimétiques reste largement inexplicée. Le protocole empirique ne permet pas de discriminer efficacement entre les situations de concurrence par délocalisation des bases d'imposition, et les cas de concurrence par comparaison et vote dans les urnes. En revanche, la concurrence fiscale en matière de TP semble opérer plus particulièrement au niveau communal et au niveau régional. Enfin, et toujours en matière de taxe professionnelle, la superposition des collectivités disposant du pouvoir de fixation des taux sur la même base d'imposition semble avoir conduit à des effets d'empilement de taux significatifs pour les taux régionaux, les taux départementaux et communaux. En revanche, une relation inverse semble s'établir dans certaines formes d'intercommunalité.

Deux leçons générales peuvent être tirées des résultats présentés ci dessus.

Sur un plan théorique d'abord, et en dépit des divergences de perspectives évidentes entre les modèles issus de l'économie géographique et les modèles d'économie publique locale, des similitudes apparaissent qui mériteraient d'être approfondies. Dans l'un et l'autre cas d'abord, les dépenses publiques exercent un effet sur la fixation des taux d'imposition ; assez indirectement au travers des dépenses en services collectifs qui renforcent les gains à l'agglomération dans le premier cas, directement par effet d'inte-

ractions stratégiques dans l'autre cas. Plus précisément, les effets d'empilement de taux de TP entre régions, départements et communes semblent suggérer que les services publics de proximité financés par les impôts locaux sont plutôt complémentaires que substituables. Ensuite, et toujours sur un plan théorique, les deux modèles réservent une place particulière au concept d'externalité, place centrale dans les modèles de concurrence fiscale puisque c'est la délocalisation des bases qui est à l'origine du phénomène. En revanche, les externalités présentes dans les modèles d'économie géographique occupent une place centrale dans l'explication de la dynamique des rentes d'agglomération. Enfin, les modèles présentés n'ont pas d'ambition normative. Il s'agit dans les deux cas d'identifier les déterminants du niveau relatif des taux de fiscalité, et d'en tirer les conséquences sur l'équilibre économique et sur l'équilibre spatial de la zone étudiée, non d'en inférer des propositions normatives. Il est essentiel de redire ici que des taux de fiscalité d'équilibre, et des écarts de fiscalité « soutenables » ne sont en général pas des taux optimaux, du moins dans un monde où les externalités sont nombreuses et les rendements croissants.

La seconde leçon est empirique, et renvoie plus directement à la question de la réforme de la taxe professionnelle en France. En premier lieu, il convient de résister à la tentation d'extrapoler les résultats de la première partie de la contribution à la taxe professionnelle. Si l'existence d'une « courbe en cloche » est confirmée, qui justifierait l'existence de différentiels internationaux de taux d'imposition sur les entreprises tant que celles-ci bénéficient de rentes d'agglomération, il faut rappeler que ce résultat empirique ne concerne que l'IS, et non la TP⁽¹¹⁾. Ensuite, rien dans les analyses ci-dessus ne semble justifier directement de « nationaliser » le taux de la TP, une des pistes suggérées par le récent rapport de la commission Fouquet (2004). On peut certes trouver dans les modèles de l'économie géographique des raisons de limiter les écarts de taux entre collectivités (ce qui existe d'ailleurs aujourd'hui sous la forme d'un tunnel de taux entre 1,5 % et 3,5, 3,8 ou 4 % de la valeur ajoutée de l'entreprise). Mais l'on peut aussi, en partant des mêmes bases théoriques justifier l'existence voire le maintien d'écarts de taux de collectivité à collectivité : en effet, tout dépend dans ces modèles de l'équilibre réalisé entre forces d'agglomération et niveau d'intégration économique. Par ailleurs, la réforme de la TP ne peut faire l'impasse sur les dépenses publiques financées grâce à la TP. C'est d'abord un problème de logique fiscale. La TP n'est pas un impôt comme les autres, que l'on peut découpler des services qu'il finance. C'est un impôt local, donc servant au financement de services collectifs dans une logique d'équivalence. C'est ensuite un problème de logique économique. La question est alors de savoir si les services collectifs financés grâce à la TP sont susceptibles ou non de conduire à la préservation voire à l'accroissement des rentes d'agglomération ; et cette question est d'autant plus cruciale que les marchés s'intègrent au plan international. En conséquence, d'une part, si

(11) Une analyse impôt par impôt serait sans doute plus adéquate, mais elle requiert une information internationale pour l'instant non disponible.

une des finalités des collectivités bénéficiant des ressources de la TP est de contribuer au développement économique local, il est raisonnable d'asseoir la TP sur un indicateur du développement économique non biaisé ; la valeur ajoutée est sans doute alors le moins mauvais candidat. D'autre part, il serait difficilement compréhensible que les ressources tirées de la TP ne bénéficient pas d'abord, sinon exclusivement, aux régions et aux intercommunalités, dont les compétences en matière de développement économique sont éminentes, et dont les investissements en infrastructures et superstructures sont considérables. On comprend mal de ce point de vue les récentes déclarations relatives à la suppression de la TP régionale.

Les travaux d'économie publique locale évoqués dans la seconde partie de cette contribution renforcent ce diagnostic. D'une part, le risque de voir diverger davantage encore les évolutions des taux de TP n'est pas nécessairement si considérable qu'il obligerait à fixer un « serpent étroit dans un tunnel étroit » ; les comportements mimétiques en matière de fixation de taux sont sans doute assez répandus qui poussent au rapprochement de la pression fiscale sur les entreprises. Les accélérations de hausse des taux sont elles bien davantage liées aux avatars de la législation en la matière, à des amputations soudaines et imparfaitement compensées, de la base d'imposition qu'à des comportements locaux systématiquement prédateurs. Si le problème est celui de la disparité des taux de TP d'une collectivité à l'autre, une des façons les plus sûres de traiter la question est de mutualiser la ressource fiscale au sein de périmètres fiscaux élargis, dont le nombre, bien inférieur aux 36 600 communes permettrait de réduire mécaniquement les inégalités initiales de potentiel fiscal. Cette voie « territoriale » de la réforme de la TP, si elle était empruntée, permettrait non seulement de respecter en l'adaptant la logique de l'intercommunalité à TP unique, qui condamne l'EPCI qui choisit cette formule à dégager des volumes croissants de taxe professionnelle grâce à la croissance des bases d'imposition. Elle permettrait ainsi de rejoindre la logique des modèles de l'économie géographique.

Un dernier enseignement des modèles présentés ci-dessus concerne la question de la spécialisation fiscale et de la répartition des compétences entre collectivités territoriales. Si l'évidence empirique d'interactions fiscales verticales semble bien documentée, et notamment si l'on observe des effets d'empilement des taux de TP, faut-il pour autant réserver la TP à un seul niveau de collectivités, et si oui lequel ? Les analyses présentées ci-dessus ne permettent pas de trancher clairement cette question d'ailleurs compliquée. Mais elles soulignent une nécessité. D'une part, celle de mieux comprendre si les comportements d'empilement proviennent des effets de compétition politique ou fiscale, ou s'ils résultent du caractère complémentaire des services collectifs offerts par les différents niveaux de collectivités. Si ces services collectifs sont complémentaires, et permettent le dégagement d'économies d'agglomérations sur des échelles territoriales emboîtées, est-il si irrationnel de considérer l'assiette de la TP comme une « ressource (fiscale) commune » aux collectivités concernées, ce qui pose, au-delà de cette contribution, la question des mesures à prendre pour éviter la « tragédie des communs » ?

Annexe

Résultats des estimations

A1. Détermination des écarts de taux dans l'Union européenne à quinze (équations 1 et 2)

	Taux statutaire	Taux effectif moyen	Taux effectif marginal	Taux <i>ex post</i>	Taux statutaire	Taux effectif moyen	Taux effectif marginal	Taux <i>ex post</i>
Nb. obs.	921	921	921	858	921	921	921	858
ϕ_{ijt}	0,45 ^(*) (0,26)	0,49 ^(*) (0,24)	0,76 ^(**) (0,26)	-0,06 ^(**) (0,02)	0,83 ^(**) (0,27)	0,66 ^(**) (0,26)	0,75 ^(**) (0,27)	-0,01 (0,02)
ϕ^2_{ijt}	-2,22 (1,37)	-2,20 (1,28)	-3,61 ^(**) (1,34)	0,31 ^(**) (0,12)	-3,44 ^(*) (1,38)	-2,75 ^(*) (1,30)	-3,56 ^(**) (1,36)	0,015 (0,11)
$dPIB_{ijt}$	—	—	—	—	0,02 ^(**) (0,00)	0,01 ^(*) (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 ^(**) (0,00)
Constante	-0,02 (0,01)	-0,03 ^(*) (0,01)	0,06 ^(**) (0,01)	0,01 ^(**) (0,00)	-0,04 ^(*) (0,02)	-0,03 (0,02)	0,08 ^(**) (0,02)	0,00 ^(**) (0,00)
R^2	0,756	0,722	0,686	0,702	0,763	0,753	0,686	0,732

Notes : (*) Seuil de significativité de 5% ; (**) Seuil de significativité de 1%.

A2. Détermination des écarts de taux dans l'Union européenne élargie (équations 1 et 2)

	1 669	1 183	1 669	1 183
# obs				
Depvar	Taux statutaire	Taux <i>ex post</i>	Taux statutaire	Taux <i>ex post</i>
ϕ_{ijt}	-0,69 ^(**) (0,18)	0,00 (0,03)	0,15 (0,18)	0,04 (0,03)
ϕ^2_{ijt}	1,52 (0,99)	0,03 (0,13)	-1,57 (0,97)	-0,13 (0,13)
$dPIB_{ijt}$			0,03 ^(**) (0,00)	0,00 ^(**) (0,00)
Constante	0,07 ^(*) (0,03)	0,01 ^(**) (0,00)	0,03 (0,03)	0,00 (0,00)
$R - sq$	0,724	0,556	0,751	0,583

Notes : (*) Seuil de significativité de 5% ; (**) Seuil de significativité de 1%.

A3. Interaction entre écarts de PIB et niveau d'intégration (équation 3)

	Union européenne à...					
	vingt-cinq		quinze			
# obs	1 669	1 183	921	921	921	858
Depvar	Taux statutaire	Taux <i>ex post</i>	Taux statutaire	Taux effectif		Taux <i>ex post</i>
				moyen	marginal	
$\phi_{ijt} \times dPIB_{ijt}$	0,26 ^(*) (0,12)	0,05 ^(**) (0,02)	0,87 ^(**) (0,20)	0,65 ^(**) (0,19)	0,58 ^(**) (0,20)	0,02 (0,02)
$\phi_{ijt}^2 \times dPIB_{ijt}$	-2,29 ^(*) (0,92)	-0,28 ^(*) (0,13)	-4,66 ^(**) (1,56)	-3,53 ^(*) (1,47)	-4,07 ^(**) (1,54)	-0,10 (0,14)
Constante	0,06 (0,03)	0,01 ^(**) (0,00)	-0,03 (0,01)	-0,04 ^(**) (0,01)	0,06 ^(**) (0,01)	0,01 ^(**) (0,00)
<i>R</i> - <i>sq</i>	0,721	0,559	0,762	0,755	0,686	0,700

Notes : (*) Seuil de significativité de 5% ; (**) Seuil de significativité de 1%.

A4. Inclusion simultanée des variables et de leurs interactions, estimation sur l'Union européenne à quinze (équation 4)

# obs	921	921	921	858
Depva	Taux statutaire	Taux effectif moyen	Taux effectif marginal	Taux <i>ex post</i>
ϕ_{ijt}	-0,18 (0,49)	-0,27 (0,46)	0,35 (0,48)	0,08 (0,04)
ϕ_{ijt}^2	0,11 (2,30)	1,15 (2,17)	0,18 (2,27)	-0,23 (0,19)
$dPIB_{ijt}$	0,01 (0,01)	0,00 (0,01)	-0,01 (0,01)	0,00 ^(**) (0,00)
$\phi_{ijt} \times dPIB_{ijt}$	0,71 ^(*) (0,35)	0,76 ^(*) (0,33)	0,68 ^(*) (0,35)	-0,08 ^(*) (0,03)
$\phi_{ijt}^2 \times dPIB_{ijt}$	-2,85 (2,67)	-4,03 (2,52)	-6,40 ^(*) (2,63)	0,44 ^(*) (0,22)
Constante	-0,02 (0,02)	-0,01 (0,02)	0,08 ^(**) (0,02)	0,00 ^(*) (0,00)
<i>R</i> - <i>sq</i>	0,764	0,755	0,688	0,734

Notes : (*) Seuil de significativité de 5% ; (**) Seuil de significativité de 1%.

A5. Ensembles pays *i*, pays *j* et année pour laquelle le niveau d'intégration permet l'écart maximal de fiscalité

	Pays <i>i</i>	Pays <i>j</i>	ϕ_{ijt}
1995	République tchèque	Slovaquie	0,2245
1996	République tchèque	Slovaquie	0,172
1997	République tchèque	Slovaquie	0,211
1998	République tchèque	Slovaquie	0,2635
1999	République tchèque	Slovaquie	0,113
1990	Allemagne	Autriche	0,099
1991	Allemagne	Autriche	0,097
1991	Allemagne	Pays-Bas	0,0955
1992	Allemagne	Autriche	0,096
1992	Allemagne	Pays-Bas	0,098
1993	Allemagne	Autriche	0,0965
1994	Allemagne	Autriche	0,1065
1995	Allemagne	Autriche	0,109
1997	Allemagne	Autriche	0,1075
1998	Allemagne	Autriche	0,142
1999	Allemagne	Autriche	0,103
2000	Allemagne	Autriche	0,1225
2000	Espagne	Portugal	0,103
1999	Finlande	Estonie	0,103
2000	Finlande	Estonie	0,099
1996	France	Belgique	0,123
1997	France	Belgique	0,119
1999	France	Belgique	0,1645
2000	France	Belgique	0,158
2000	Lituanie	Estonie	0,095
1997	Lettonie	Estonie	0,1045
1995	Pays-Bas	Belgique	0,1315
1996	Pays-Bas	Belgique	0,1355
1997	Pays-Bas	Belgique	0,12
1998	Pays-Bas	Belgique	0,131
1999	Pays-Bas	Belgique	0,309
2000	Pays-Bas	Belgique	0,212

Références bibliographiques

- Baldwin R.E. et P. Krugman (2004) : « Agglomeration, Integration and Tax Harmonisation », *European Economic Review*, n° 48(1), pp. 1-23.
- Beaulieu E., K.J. McKenzie et J.F. Wen (2004) : « Do Taxes Matter for Firm Location? », *Communication au 60^e Congrès de l'IIPF*, 23-26 août, Milan.
- Boadway R. et M. Vigneault (1996) : « The Interaction of Federal and Provincial Taxes on Businesses », *Technical Committee on Business Taxation Working Paper*, n° 96-11, Department of Finance, Ottawa, décembre, 29 p.
- Bordignon M., F. Cerniglia et F. Revelli (2003) : « In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting », *Journal of Urban Economics*, vol. 54, pp. 199-217.
- Commission européenne (2004) : *Structures of the Taxation Systems in the European Union*, Directorate-General Taxation and Custom Unions.
- Devereux M.P., R. Griffith et A. Klemm (2002) : « Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition », *Economic Policy: A European Forum*, n° 35, pp. 449-88.
Disponibile sur : <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/devereux/>
- Feld L.P et G. Kirchgässner (2001) : « Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31, pp. 181-213.
- Feld L.P et G. Kirchgässner (2002) : « The Impact of Corporate and Personal Income Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for the Swiss Cantons », *Journal of Public Economics*.
- Feld L.P, J.M. Josselin et Y. Rocaboy (2002) : « Le mimétisme fiscal : une application aux régions françaises », *Économie et Prévision*, vol. 156(5), pp. 43-49.
- Feld L.P, J.M. Josselin et Y. Rocaboy (2003) : « Tax Mimicking Among Regional Jurisdictions » in *From Economic to Legal Competition. New Perspectives on Law and Institutions in Europe*, A. Marciano et J.M. Josselin (eds), Londres, Edward Elgar, pp. 105-119.
- Fouquet O. (année) : *Commission de réforme de la taxe professionnelle*, rapport au Premier ministre de la commission présidée par O. Fouquet, Paris, mimeo.

- Gabe T.M. et K.P. Bell (2004) : « Tradeoffs Between Local Taxes and Government Spending as Determinant of Business Location », *Journal of Regional Science*, vol. 44, pp. 21-41.
- Gérard-Varet L.A. et M. Mougeot (2001) « L'État et l'aménagement du territoire » in *Aménagement du territoire*, Rapport du CAE, n° 31, La Documentation française, pp. 45-109.
- Gilbert G. et A. Guengant (2002) : « L'Économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, vol.1, pp. 157-182.
- Gius M.P. et P. Frese (2002) : « The Impact of State Personal and Corporate Tax Rate on Firm Location », *Applied Economics Letters*, vol. 9, pp. 47-49.
- Guengant A. et M. Leprince (2002) : « Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale », *Revue d'Économie Urbaine et Régionale*, n° 53 (3), pp. 525-35.
- Head K. et T. Mayer (2004) : « The Empirics of Agglomeration and Trade » in *Handbook of Regional and Urban Economics*, Henderson et Thisse (eds), vol. 4, Amsterdam, Elsevier, chap. 59, pp. 2609-2669.
- Jayet H. et S. Paty (2004) : « L'intensité des interactions fiscales horizontales : un test au sein des agglomérations françaises », *Document de travail du MEDEE*, Université de Lille 1.
- Keen M. (1998) : « Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism », *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 45, pp. 454-485.
- Leprince M., S. Paty et E. Reulier (2002) : *Choix d'imposition et interactions spatiales entre collectivités locales : un test sur les départements français*, Mimeo.
- Leprince M., T. Madiès et S. Paty (2003) : *Business Tax Interactions Among Local Governments: An Empirical Analysis of Local Tax Setting in France*, Mimeo.
- Ludema R.D. et I. Wooton (2000) : « Economic Geography and the Fiscal Effects of Regional Integration », *Journal of International Economics*, n° 52(2), pp. 331-57.
- Madiès T. (2003) : « Fiscalité superposée et externalités fiscales verticales : faut-il reconsidérer le débat entre concurrence et coopération fiscale ? », *Revue d'analyse économique, L'actualité économique*, vol. 77(4), pp. 593-612.
- Madiès T. (dir.) (2004) : *Imposition locale des entreprises et interactions fiscales entre collectivités locales*, Rapport d'étude, Direction de la prévision, MINEFI, Paris.
- Madiès T. et Y. Rocaboy (dir.) (2004) : *Les choix fiscaux des collectivités locales sont-ils le fruit de comportements stratégiques ?* Rapport d'étude, Direction de la prévision, MINEFI, Paris.

- Madiès T., S. Paty et Y. Rocaboy (2004) : *Externalités fiscales horizontales et verticales. Où en est la théorie du fédéralisme financier ?*, Miméo, Université de Rennes 1, CREM-CNRS.
- Mooij R. et S. Ederveen 2003 : « Taxation and Foreign Direct Investment. A Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, n° 10, pp. 673-693.
- Ottaviano et van Ypersele (2005) : « Market Size and Tax Competition », *Journal of International Economics*.
- Paty S., H. Jayet et A. Pentel (2002) : « Existe-t-il des interactions fiscales stratégiques entre les collectivités locales ? », *Économie et Prévision*, vol. 154, pp. 95-105.
- Reulier E. et Y. Rocaboy (2004) : *Comparaison des performances des élus ou mobilité des bases : Peut-on identifier le vecteur principal de la compétition fiscale ?*, MIMÉO, Université de Rennes 1, CREM.
- Revelli F. (2001) : « Spatial Patterns in Local Taxation: Tax Mimicking or Error Mimicking? », *Applied Economics*, vol. 33, pp. 1101-1107.
- Sole Olle A. (2004) : « Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government, and Ideology », *European Journal of Political Economy*.
- Wei S.J. (2000) : « How Taxing is Corruption on Internal Investors? », *Review of Economics and Statistics*, n° 82(1), pp. 1-11.

Complément C

Fiscalité et dépenses publiques : le cas de l'environnement

Dominique Bureau

Direction des Affaires économiques et internationales^(),
ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer*

Introduction

L'approche économique de la réforme fiscale consiste à se demander s'il est possible, en modifiant la structure des recettes fiscales, de réaliser le même niveau de dépenses publiques tout en étant plus favorable à la croissance économique. À l'encontre de la vision juridique ou administrative, qui se focalise sur la question de savoir « qui paye l'impôt », souvent sans prendre la mesure des mécanismes de transmission qui font que celui-ci ne s'identifie pas toujours avec celui qui le paye, et que le côté où il est perçu est indifférent sur les marchés en équilibre, cette approche souligne, à juste titre, l'attention qu'il faut porter aux effets incitatifs de la fiscalité, sur l'offre de travail, l'investissement ou la localisation des activités... Elle soulève néanmoins deux types de questions.

Le premier a trait à la possibilité de déconnecter la réflexion sur la structure fiscale, de l'analyse des dépenses publiques, avec comme première objection qu'il faut bien appréhender les effets redistributifs des différents impôts. De plus, l'appréciation de cette fonction redistributive mêle à la fois la fiscalité et des transferts, qui sont habituellement comptabilisés du côté des dépenses (Bourguignon et Bureau, 1999). Au-delà, il apparaît souvent que, pour le public, le débat sur les choix fiscaux met essentiellement en cause le niveau des dépenses, la question étant de savoir si notre niveau de prélèvements obligatoires a ou non comme contrepartie des infrastructures publiques et des services dont la qualité est en rapport.

(*) Ancien Directeur des Études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'Écologie et du Développement rural.

Le second porte sur le poids relatif des distorsions fiscales par rapport à celui d'autres sources de distorsions, comme la réglementation, ou le mauvais fonctionnement de certains marchés. Celui-ci conditionne en effet la priorité à accorder à la réforme fiscale. Dans un contexte où le souci de reprendre le contrôle des évolutions budgétaires pourrait, de plus, rendre attractif des transferts de l'intervention publique vers l'action réglementaire, dont les coûts sont plus diffus, c'est aussi un élément de contexte important, si l'on veut éviter d'aggraver les distorsions globales résultant de l'action publique.

On se propose ici d'aborder ces questions en prenant comme cas d'étude des politiques environnementales. Après avoir rappelé quelques éléments de cadrage généraux, cet exemple nous permettra de souligner l'enjeu que représente le développement en France d'instruments fiscaux incitatifs, créant des « distorsions positives ». On montrera ensuite que ceux-ci peuvent, non seulement alléger les distorsions de la réglementation, mais aussi éviter des dépenses publiques inutiles, les deux pouvant même se combiner. La conclusion soulignera que l'enjeu est de portée générale.

1. Intervention publique, contraintes informationnelles et distorsions fiscales

En information parfaite, il est possible de concilier efficacité et redistribution, celle-ci étant réalisée par des « transferts forfaitaires ». Les deux problèmes de la sélection des dépenses publiques et de leur financement peuvent alors être largement déconnectés, le premier renvoyant à l'analyse coûts-avantages, le second à la définition de critères d'équité, pour en répartir le financement.

La question des distorsions fiscales émerge lorsque l'on constate le caractère irréaliste des transferts forfaitaires. Les transferts budgétaires et fiscaux de la réalité affectent en effet le système de prix, et ils modifient donc les comportements des agents qui les supportent. La fiscalité doit alors arbitrer entre ses effets redistributifs et ses effets désincitatifs, à travailler ou épargner, par exemple. Dans ce cadre, les règles de sélection des dépenses publiques se trouvent par ailleurs affectées, puisqu'il faut, d'une part pondérer leurs avantages en fonction de l'impact favorable ou non des projets au regard des objectifs de redistribution qui sont poursuivis, et intégrer un coefficient de rareté des fonds publics reflétant les distorsions fiscales associées à leur financement. Ce coefficient étant d'application générale, une déconnexion entre l'optimisation de la structure fiscale et la sélection des dépenses publiques demeure cependant.

Comme on l'a indiqué en introduction, c'est dans ce cadre d'analyse que les économistes évaluent les réformes fiscales, l'objectif étant d'arbitrer au mieux, c'est à dire compte tenu des contraintes informationnelles et instrumentales, entre équité et distorsions. Cette étape d'optimisation des instru-

ments fiscaux est évidemment cruciale. Elle a conduit dans le passé à considérer notamment la demande d'emploi peu qualifié à travers le barème des cotisations sociales à la charge des employeurs (Malinvaud, 1998), et les incitations à l'insertion sur le marché du travail (Piketty, 1997 et Laroque et Salanié, 2000).

Il convient cependant d'apprécier la portée de cette démarche d'optimisation fiscale dans un contexte plus large, intégrant les trois éléments suivants :

- s'il convient que la fiscalité contributive soit aussi peu distortive que possible, la fiscalité a aussi un rôle important à jouer pour orienter les comportements dans les domaines où le signal-prix du marché n'est pas satisfaisant. Cette idée, qui fut formulée originellement par Pigou, à propos de la régulation des pollutions, devrait aller de pair avec la reconnaissance, en général, des effets incitatifs de la fiscalité ;

- les contraintes informationnelles rencontrées par la puissance publique ne concernent pas que la redistribution. De ce fait l'efficacité de la dépense publique n'est pas seulement un problème de calcul économique. Les incitations (Laffont, 2000) internes aux institutions de l'État sont aussi déterminantes ;

- les études récentes sur les obstacles à la croissance (Banque mondiale, 2005) pointent aussi le rôle clef de la réglementation.

Le tableau 1 illustre cet élargissement de l'analyse, avec quelques exemples des problèmes posés par chaque case du tableau, et les éléments de différenciation associés à ces modes d'intervention, au regard des conflits à résoudre entre rentes et incitations, et à leur mode de gouvernance.

Ces éléments de cadrage généraux sur l'économie de la gestion publique ne remettent pas en cause l'intérêt de rechercher la meilleure structure fiscale. Ils interagissent cependant avec ce programme à plusieurs niveaux.

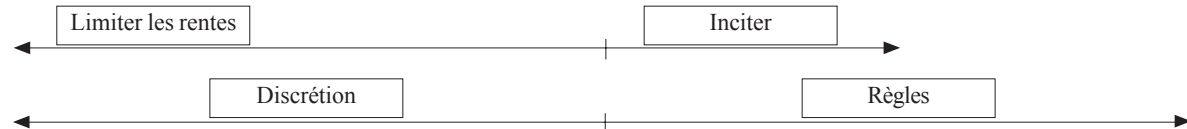
Tout d'abord, l'agenda des réformes n'est pas extensible à l'infini. Il convient donc de bien choisir ses priorités en s'attaquant en premier lieu aux distorsions jugées les plus coûteuses pour la collectivité : s'il s'agit de croissance, on admettra, par exemple, que notre capacité à retenir et laisser éclore nos meilleures talents en matière de recherche est essentielle. Mais quel est l'élément déterminant pour cela : le barème de l'impôt ou les conditions de management de nos laboratoires publics de recherche ?

Par ailleurs, les problèmes d'incitations dans la gestion publique évoqués ci-dessus rendent aujourd'hui beaucoup plus critique le choix de l'instrument auquel recourt l'intervention publique, ce qui peut selon les cas conduire ou non à une budgétisation de certaines interventions. Le cadre des finances publiques, et donc le besoin de recettes à dégager, s'en trouve alors affecté.

Cela s'est bien vu à propos de la gestion des obligations de service universel dans le cadre des processus de réglementation. Des dépenses publiques initialement financées par subventions croisées dans le contexte d'une

1. Cadre d'analyse

Intervention relevant	des finances publiques			
Paradigme	Financer les biens publics et redistribuer		Compléter le système de prix (internalisation/responsabilisation)	de la réglementation
Premier rang	Calcul économique	Critères d'équité	Éco-fiscalité pigouvienne	Analyse coûts-avantages de la réglementation
Contraintes informationnelles sur la redistribution	Coefficient de rareté des biens public	Minimiser les distorsions, notamment les trappes et effets de seuil	Double dividende	Contraintes d'acceptabilité ; prise en compte des modifications de comportements induits, contournements
Arbitrage entre efficacité et redistribution				
Contraintes sur la coordination de l'action publique	Choix d'instrument pour fournir et financer les services publics ; Privatisation	Régulation des assurances sociales, notamment de l'offre de soins	Éco-taxes versus marchés de permis d'émissions	Économie politique de la réglementation.
Gouvernance				



gestion de monopole public ont basculé dans des fonds dédiés, si l'opérateur historique conservait l'exclusivité de la fourniture de ces services, ou devenaient subventionnés, sur le budget général, lorsque la solution retenue était plutôt de l'attribuer par enchères, ou au contraire « débudgétisées » lorsque la solution a consisté à imposer des contraintes à tous les opérateurs (Henry et *al.*, 2001).

La gestion d'un problème tel que l'amiante en fournit une autre illustration, l'indemnisation pouvant passer par les assurances santé ou accidents du travail, un fonds public ou les mécanismes juridiques de la réparation civile. De plus le niveau de risque à indemniser dépend des mécanismes de responsabilisation mis en place par des institutions aussi variées que le type de responsabilité engagé (avec ou sans faute), la réglementation, l'accès au crédit des firmes polluantes, et la tarification des assurances concernées. Non seulement la dépense peut donc se trouver ou non budgétisée, mais pour un montant qui dépend de l'ensemble des institutions de la gestion publique.

Se plaçant à un niveau macroéconomique, il serait vain d'optimiser la structure fiscale si la dynamique des dépenses n'est pas maîtrisée. À cet égard, les travaux d'Alesina et Perotti sur l'économie politique des déficits publics souligne l'importance de la programmation pluriannuelle des dépenses publiques et de la transparence des choix budgétaires. À un niveau plus microéconomique, il est facile aussi d'imaginer comment l'impossibilité pour les gestionnaires publics d'obtenir des engagements crédibles leur offrant une lisibilité pluriannuelle les conduit à se tourner vers des mécanismes de dépense fiscale et à des subventions ciblées, qui généreront des augmentations excessives de dépenses publiques. Mais la correction de cet excès aurait pour condition la mise en place de relations de confiance à propos du partage du surplus généré par une gestion plus efficace... Tous ces éléments suggèrent donc que l'optimisation de la structure fiscale doit être replacée dans un cadre d'ensemble.

L'environnement est directement concerné par les trois éléments introduits ci-dessus, et plus spécifiquement par la possibilité d'utiliser la fiscalité à des fins incitatives, et par l'articulation entre politique fiscale et réglementation. C'est en effet à ce propos que la possibilité de créer des distorsions fiscales « positives » s'est faite jour, par le biais d'écotaxes.

De plus, l'évaluation coûts-avantages de ce type d'instruments met au premier plan la comparaison avec la réglementation. L'intérêt d'une politique environnementale fondée sur le signal-prix, par rapport à la réglementation, est en effet de minimiser les coûts de protection à objectif environnemental donné, avec un facteur de gain qui s'établit usuellement dans des proportions allant de 2 à 10, donc sans commune mesure avec les coûts de perception et de gestion de cette éco-fiscalité.

Ceci résulte de ce que, face au signal-prix que génère une écotaxe, les agents concernés engageront tous les efforts de protection ou de dépollution dont le coût marginal est inférieur au montant de l'écotaxe. Toute modifica-

tion de la répartition des efforts de dépollution par rapport à cette situation ne ferait donc qu'accroître le coût total de protection engagé par l'économie dans son ensemble pour atteindre le niveau visé de qualité de l'environnement. Au contraire, la réglementation, de par sa rigidité, ne répartit jamais efficacement les efforts de protection, demandant des efforts excessifs à certains, laissant des gisements inexploités chez d'autres (cf. les rapports du CAE sur la fiscalité environnementale, 1999) et les politiques environnementales et la compétitivité, 2004).

2. Les enjeux macroéconomiques d'une éco-fiscalité incitative

Alors qu'une analyse étroite de l'éco-fiscalité, focalisée sur son rendement fiscal (qui n'est pas son objectif), ne tendra qu'à en voir la volatilité (traduisant justement sa réussite en termes d'inflexion des comportements) et les coûts administratifs, une vision élargie lui attribuera comme premier et considérable bénéfice sa contribution à la réduction des distorsions réglementaires.

L'attention sur le fardeau que représentent ces distorsions a été récemment attirée dans le cadre de la révision de la stratégie de Lisbonne, et des travaux qu'elle a suscités pour comprendre l'origine des moindres performances macroéconomiques de l'Europe par rapport à celles des États-Unis, et les moyens d'y remédier. On ne peut ignorer que la France se signalait dans ce cadre, par son score défavorable en matière de charges de la réglementation.

La qualité de celle-ci apparaît aussi comme un élément clef des relations entre politiques environnementales et la croissance économique. L'impact des politiques environnementales sur la croissance fait en effet l'objet de controverses. D'un côté, l'existence supposée d'un dilemme entre croissance et environnement est souvent invoquée par les opposants au développement de régulations environnementales. À l'inverse, les tenants de l'hypothèse de Porter estiment que les pays les plus avancés en matière de protection environnementale en tirent aussi à terme des bénéfices en termes de compétitivité.

Un travail récent de Riedinger (2004) permet de clarifier la corrélation apparente positive que l'on observe au niveau macroéconomique entre la sévérité des régulations environnementale et la croissance économique.

Il ressort de cette analyse économétrique, que si cette corrélation favorable, exhibée notamment par Esty et Porter subsiste dans un cadre dynamique, elle disparaît en revanche dès lors que l'on contrôle de la qualité des institutions et de la géographie. La prise en compte de la simultanéité éventuelle des régulations environnementales ne remet pas en cause ce constat d'absence d'effet significatif des régulations environnementales sur la crois-

sance. Les résultats, finalement concordants avec l'intuition d'Esty et Porter, soutiennent donc la version faible de l'hypothèse de Porter (pas de contradiction), mais pas sa version forte (corrélation positive).

En d'autres termes, protection de l'environnement et croissance ne sont pas antinomiques, ce que d'ailleurs confirment certaines études menées au niveau sectoriel (par exemple, Domazlicky et Weber, 2004). Mais les deux dépendent des institutions du pays et de leur capacité à produire des régulations de qualité. Le champ des régulations à considérer à cet égard dépasse celui des réglementations sur les limites d'émissions polluantes et devrait inclure, par exemple, la question de la sécurité juridique associée aux règles de responsabilité juridique vis à vis de l'environnement.

Cependant la réglementation demeure l'instrument privilégié des politiques environnementales, au niveau national, mais aussi au niveau communautaire.

Le fait que nos politiques environnementales se soient développées en application de règles définies à ce niveau a contribué à l'unification du marché européen des biens et services. L'édition de normes communes sur les produits, en matière de moteurs et de carburants, par exemple, a écarté le risque d'utilisation des politiques environnementales nationales comme barrière non tarifaire aux échanges. Les normes communes sur les procédés, telles que des valeurs limites d'émission, ont limité par ailleurs l'impact du facteur environnemental dans les décisions de localisation des entreprises, évitant d'avoir à gérer une concurrence réglementaire entre États pour les attirer par ce biais, concurrence qui aurait été souvent inefficace.

Cependant, la pertinence technique des choix effectués a souvent été controversée comme ce fut le cas, par exemple, pour la généralisation du pot catalytique, y compris pour les plus petits véhicules, ou pour le renforcement des normes de qualité des eaux. Trop prescriptives, leur complexité excessive s'avère un obstacle au dynamisme des PME, et ces législations peuvent brider l'éco-innovation, dans la mesure où elles ne poussent pas à se situer aux meilleures références technologiques disponibles.

Les réglementations récentes sont plus favorables à cet égard, dans la mesure où elles privilégient une approche de performances comme c'est le cas pour la directive-cadre sur l'eau. Par ailleurs, la possibilité d'implémenter au niveau national ces directives en recourant à des instruments incitatifs économiques a été ouverte, et l'on peut regretter que la France ne l'ait pas utilisée dans le cas de la directive plafond d'émissions. La mise en place du marché communautaire de permis d'émissions pour les gaz à effet de serre constitue aussi un élargissement de la panoplie d'instruments tout à fait significatif.

Mais, il serait souhaitable de poursuivre fermement l'évolution de la politique environnementale communautaire, suivant les deux axes suivants :

- améliorer la qualité des législations ou réglementations environnementales communes, notamment au regard de l'innovation ;

- favoriser le développement des instruments incitatifs, rémunérant les services et l'innovation environnementale, c'est-à-dire l'éco-fiscalité et les marchés de permis d'émission.

Concrètement, un plan d'action en ce sens (qui devrait s'intégrer dans un plan d'ensemble supportant une ambition environnementale forte), pourrait combiner notamment :

- la mise au point du volet « compétitivité et innovation » des études d'impact des projets de réglementations environnementales, qui devrait considérer à la fois les effets immédiats et à moyen terme ; s'assurer que le recours aux instruments de mise en œuvre les plus performants seront possibles ; rechercher les mesures d'accompagnement éventuelles, R&D, transferts de technologies notamment...

- le réexamen de l'encadrement sur les aides de l'État liées à l'environnement (2001/C37/03). Si celui-ci a constitué un progrès, il demeure en effet restrictif.

Au-delà, il convient d'affirmer que les instruments économiques, et donc l'éco-fiscalité incitative, sont à privilégier. Au niveau communautaire, l'idéal serait évidemment de faire admettre pour cela que, dès lors qu'une éco-fiscalité communautaire se substituerait à des réglementations plus coûteuses, elle devrait relever des mêmes règles de majorité.

Sinon, une telle orientation en faveur de l'éco-fiscalité devra relever des dispositifs incitatifs nationaux. Celle-ci peut cependant être conciliée avec les objectifs du marché unique. Les règles à édicter pour cela peuvent en effet s'inspirer de ce qui a été fait au niveau communautaire pour la normalisation dès 1983, ou au niveau multilatéral des dispositions de l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce.

3. Les enjeux microéconomiques des écotaxes

Les écotaxes incitatives telles que définies ci-dessus n'existent pratiquement pas en France. Certes (*cf.* tableau 2), la fiscalité assise sur les produits polluants (hors redevances pour service rendu) représente environ 2 points de PIB. Mais celle-ci est constituée pour l'essentiel de taxes sur les combustibles fossiles et les transports qui ont été constituées antérieurement à l'émergence des préoccupations environnementales. Potentiellement, celles-ci pourraient servir de support à l'internalisation du coût des dommages associés à leur usage, notamment en termes de pollution atmosphérique. Mais cette internalisation n'est pas réalisée actuellement, au-delà des coûts d'usage plus directs que constituent les coûts de développement des réseaux routiers, par exemple, pour la TIPP sur les carburants (et encore imparfaitement pour le gazole).

2. Fiscalité liée à l'environnement

En millions d'euros

	Recette des taxes et redevances pour service rendu	Impôts sur les produits ou la production	Taxes dont l'assiette a un lien fort avec l'usage des ressources ou les dommages environnementaux
Énergie		24 720 (TIPP, TICGN)	
Transports		2 329 (taxe à l'essieu, carte grise, stationnement)	
Eau	9 116 (redevances eau potable et assainissement)		2 103 (redevances prélèvement, pollution, FNDAE, TGAP)
Déchets	3 514 (TEOM, REOM, redevance spéciale)		670 (TGAP décharges, huiles, équarrissage)
Autres (air, ressources naturelles, paysager, risque, bruit)	134 (Réseau de transport énergie)		460 TGAP air, granulats, TDENS...)
Total : 43 046	12 764 30 %	27 049 ⁽¹⁾ 63 %	3 233 ⁽²⁾ 7 %

Notes : (1) + (2) = 30282 soit 2 % du PIB.

Source : Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, 2003.

Les taxes plus directement liées à l'usage des ressources ou à des dommages environnementaux ne représentent elles que 0,2 point de PIB environ. Leur niveau est sans rapport avec les coûts marginaux des dommages que devraient refléter des écotaxes pigouviennes.

Combiné avec celui des subventions qu'elles permettent de financer, l'impact de ces taxes n'est pas négligeable. Pour autant, l'essentiel des dépenses de protection de l'environnement, qui représente aussi une dépense de l'ordre de 2 points de PIB (*cf.* tableau 3), reste attribuable en premier lieu à la réglementation.

L'orientation en faveur du développement de l'« éco-fiscalité », telle qu'elle est souvent débattue dans le public, recouvre donc deux grandes classes d'instruments, de nature différente, qu'il convient de bien distinguer : des instruments de financement, d'une part, visant à financer ou subven-

tionner des dépenses de protection de l'environnement déterminées par ailleurs, ou à dédommager certains des acteurs y contribuant ; des instruments incitatifs, d'autre part, visant à modifier les comportements par un signal-prix, pénalisant les pollueurs, ou au contraire rémunérant les services fournis à l'environnement.

3. Financement de la protection de l'environnement (principaux postes, 2002)

En millions d'euros

	Total	Entreprises	Ménages	Services spécialisés des collectivités locales	Aides des agences	Autres administrations publiques
Eaux usées	11 182	4 164	4 019	1 810	607 ⁽¹⁾	582
Air	1 610	1 396	139	—	13 ⁽²⁾	62 ⁽³⁾
Bruit	876	430	315	—	—	131 ⁽⁴⁾
Déchets	10 124	5 232	3 559	1 057	277 ⁽⁵⁾	—
Total	23 792 ⁽⁶⁾	11 222 47 %	8 032 34 %	2 867 12 %	897 4 %	775 3 %

Notes : (1) Agences de l'eau et FNDA ; (2) ADEME ; (3) Y compris AASQA ; (4) Y compris Aides, ADEME et ; (5) ADEME, Éco-emballages, Adelphe (+ Conseils généraux) ; (6) Soit 83 % de la dépense de protection de l'environnement au sens strict (hors cadre de vie, production et distribution d'eau et récupération), laquelle représente 1,9 % du PIB.

Source : Calculs réalisés à partir des comptes économiques de l'environnement en 2002.

Les premiers renvoient à des « petites » taxes, aptes à procurer une recette pérenne, mais dont le niveau est fixé à un niveau insuffisant, et surtout insuffisamment différenciées pour modifier les comportements. L'essentiel des taxes liées à l'environnement existant en France relèvent de cette catégorie, qu'il s'agisse des différents éléments de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ou des redevances « eau » dont le caractère « contributif » a eu tendance à se renforcer. Au contraire les systèmes bonus-malus ou le péage urbain seraient les archétypes d'instruments du second type.

Il reste une marge de développement pour les taxes de financement, que l'on peut justifier en effet lorsqu'il s'agit de financer un bien public qui ne concerne qu'un public particulier. De telles taxes pourraient, par exemple, servir à procurer des ressources pérennes au Conservatoire du littoral, aux parcs nationaux, ou pour compenser certaines obligations à Natura 2000. Celles-ci pourraient être assises sur l'urbanisation ou l'anthropisation des

territoires. De même, on pourrait étendre la TGAP sur les installations classées pour l'environnement (ICPE) pour financer les nouveaux dispositifs d'autorisation des produits chimiques (REACH). Une limite est cependant l'opposition du budget à tout dispositif d'affectation, qu'elle considère comme une source de rigidification de la dépense publique.

Surtout, ce type de taxe n'adresse pas le problème fondamental de nos politiques environnementales, à savoir la maîtrise des pollutions diffuses et le développement de la prévention dans les systèmes d'assurance des risques. À cet égard, la France a pris du retard dans le développement de la fiscalité incitative, ou de l'instrument alternatif que constituent les marchés de permis d'émissions. Les expériences étrangères nous fournissent cependant les références que nous pourrions transposer, dans les domaines de l'air, du climat, de l'eau, des transports et de l'énergie. Le cas de la nature et de l'agroenvironnement nécessite en revanche d'innover, avec comme préalable justement de clarifier les objectifs visés entre financement et incitations ; et pour ces dernières, entre l'éco-fiscalité et les marchés de droits ou de permis d'émissions comme instrument d'intervention.

Dans cette perspective seraient à étudier en priorité les mesures fiscales citées dans les plans ou projets de loi récents (santé-environnement, climat, loi sur l'eau, tourisme, littoral, etc.) ou annoncés (déchets). À titre d'exemple, le plan national santé-environnement citait :

- pour favoriser l'achat de véhicules particuliers faiblement émetteurs de particules tout en luttant contre le réchauffement climatique, une modulation financière « bonus / malus » pour favoriser les véhicules diesel les plus respectueux de l'environnement et pénaliser les plus polluants ;
- pour certains poids lourds en circulation, l'équipement en dispositifs de réduction des émissions de particules, qui devrait permettre à terme des gains sanitaires très importants. Un dispositif de modulation de la taxe à l'essieu par exemple, inciterait à l'équipement de dispositifs anti-pollution des véhicules existants les plus polluants ;
- pour les émissions des sources fixes (oxydes d'azote, dioxyde de soufre, composés organiques volatils...), la mise en place de valeurs limites d'émissions, et leur renforcement dans le cadre des directives communautaires ont permis de réduire substantiellement les émissions. Il demeure cependant une distorsion forte entre le coût marginal des efforts engagés (de l'ordre de quelques centaines d'euros par tonne de polluant) et celui des dommages associés aux émissions résiduelles (de l'ordre de quelques milliers), suggérant de rechercher, par des mécanismes financiers incitatifs, les gisements de dépollution accessibles à des coûts acceptables. Sachant que la suppression de toutes ces émissions n'est envisageable, et qu'il s'agit d'aller au-delà des normes communautaires, un dispositif de compensation devrait être mis en place pour préserver la compétitivité des entreprises concernées. Celui-ci pourrait s'inspirer du système suédois, qui redistribue la recette de l'écotaxe au prorata de l'énergie consommée (Bureau et Mougeot, 2004).

Au-delà, d'autres thématiques sont à considérer, telles que :

- la réforme ou le « verdissement » de taxes existantes pour les rendre plus « écologiques », telles que : la taxe de séjour, les taxes sur le foncier non bâti, les crédits d'impôt-habitation, ou plus incitatives, s'agissant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, par exemple ;
- la suppression de taxes existantes inappropriées ;
- l'exploration de dispositifs innovants, avec ici un champ très large, incluant par exemple : la tarification incitative des anneaux pour limiter les besoins injustifiés d'extension de ports de plaisance ; la création de marchés de permis pour l'azote en zones d'excédent structurel ; les transferts des droits à construire pour favoriser la protection du patrimoine naturel, comme dans les « New Jersey Pinelands » ; la réduction des taxes foncières en contrepartie de servitudes (« *easements* ») ; et évidemment les possibilités offertes par la réforme des aides de la politique agricole commune.

Quoique leur objet ne soit pas de procurer des recettes fiscales, et que le rapport à escompter de surtaxes très différenciées, de types bonus-malus, soit faible quand elles peuvent conduire jusqu'à la disparition des comportements polluants, les recettes susceptibles d'être dégagées par le développement des écotaxes ne sont pas négligeables. À titre indicatif, le tableau 4 fournit quelques ordres de grandeur.

Après prise en compte des modifications de comportement à l'horizon de trois à cinq ans, la somme des recettes fiscales que pourrait procurer une politique systématique d'internalisation des dommages environnementaux par ce biais pourrait atteindre près une quinzaine de milliards d'euros. Cette estimation appelle les commentaires suivants :

- l'essentiel du gisement, en masse, résiderait, outre dans la correction gasole-super, dans l'application, à l'ensemble des secteurs non couverts par la directive « permis d'émissions », d'une taxe sur le changement climatique cohérente avec les références du plan climat. Dans la mesure où les politiques mises en place aujourd'hui à cet égard constituent des premières étapes, qui devront être renforcées, il y a là un potentiel réel à mobiliser. Cette mobilisation doit être conçue dans la durée, en créant d'abord l'instrument approprié et en fixant la règle d'évolution ;
- les niveaux de taxes indiqués s'appuient sur les évaluations des dommages disponibles, en retenant plutôt les bas de fourchettes. En sens inverse, il faut tenir compte que les élasticités-prix à très long terme sont de l'ordre de deux fois supérieures à celles prises en compte dans le calcul de perte de recette liée à la modification des comportements ;
- une partie de ces taxes devrait sans doute être redistribuée (transitoirement et sous forme forfaitaire préservant le signal-prix sur les pollutions) pour des raisons de compétitivité et d'acceptabilité, notamment aux secteurs « *price-takers* ». Mais, l'instauration de ce type d'instruments pourrait aussi éviter certaines dépenses d'intervention budgétaire.

4. Éco-fiscalité et dépenses publiques

Dans certains cas l'éco-fiscalité permettrait en effet d'alléger certaines dépenses publiques, plutôt que la réglementation, voire les deux. Cet aspect, moins « académique », peut être illustré à partir de quelques exemples.

Le premier est le péage urbain. Celui-ci se situe à la frontière entre la politique environnementale et celle des transports, puisque sa première finalité est d'orienter les choix des usagers au regard de la congestion des réseaux routiers en zone urbaine centrale.

Le péage londonien introduit en 2003 en constitue l'application la plus achevée. Le trafic a diminué dans des proportions supérieures aux prévisions initiales (15 à 18 %), les transports publics de surface se sont nettement améliorés à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone (nombre de bus en service, fréquence de desserte, vitesse de circulation...) et la vitesse de circulation pour tous les véhicules a augmenté conformément à l'objectif fixé. Les conditions de circulation sur l'ensemble des routes constituant la frontière de la zone (*Inner Ring Road*) ne se sont pas dégradées comme on aurait pu le craindre, avec 4 % de trafic en plus sans congestion supplémentaire, notamment parce que l'ingénierie de la circulation (coordination des feux) a été améliorée. Dans le métro, la fréquentation est restée stable car l'arrivée des anciens automobilistes a été compensée par le départ des clients habituels qui se sont déplacés vers le réseau de transport en commun de surface dont l'efficacité s'est accrue.

En raison de la réduction de trafic, plus importante que prévu, le montant des recettes perçues, qui sont réaffectées dans les réseaux de transport, n'est pas aussi élevé que ce qui était envisagé. Ce point n'empêche pas qu'à moyen-long terme, ce dispositif est bénéfique en termes budgétaires, car la meilleure fluidité du trafic permet de différer ou éluder des investissements lourds, lorsque l'on se situe sur une tendance à l'augmentation du trafic.

Le domaine de l'assurance des catastrophes naturelles fournit un autre exemple de ce type. En France, celui-ci repose (Erhard-Cassegrain et *al.*, 2004) principalement sur le fonds d'indemnisation, institué en 1982, financé par une surprime (actuellement de 12 %) sur les contrats dommages aux biens.

Dans ce cadre, le rôle des assureurs se limite principalement à collecter ces primes et à indemniser les dommages. L'État intervient doublement : comme acteur de la gestion du risque (à parité avec les assureurs), et comme garant de la Caisse centrale de réassurance.

Ce dispositif peut être considéré comme performant, d'une part, en ce qu'il assure efficacement et rapidement la répartition des dommages et, d'autre part, en ce qu'il est l'expression d'une solidarité nationale. Néanmoins, dans la mesure où les primes versées ne dépendent pas du risque subi, l'incitation à diminuer l'exposition au risque – par une meilleure localisation des activités, ou par des investissements de prévention – est faible.

3. Tableau récapitulatif des impacts budgétaires et environnementaux de certaines taxes

Assiette	Taux (basé sur le coût des dommages)	Recettes supplémentaires à pollution inchangée	Recettes supplémentaires avec modification des comportements	Efficacité de la taxe (diminution des pollutions)
<i>Changement climatique</i>				
• Émissions de CO ₂	30 €/t CO ₂			
– sur les transports routiers	6,89 €/hl super 7,88 €/hl diesel	3 600 M€	2 900 M€	3,2 Mt CO ₂ (2,7 %)
– sur l'industrie hors PNAQ	80,33 €/t de charbon 5,51 €/MWh de gaz	1 020 M€	935 M€	2,81 Mt CO ₂ (8,3 %)
– sur le résidentiel/tertiaire	93,20 €/t de fioul lourd 7,88€/hl de fioul domestique	3 162 M€	3 000 M€	5 Mt CO ₂ (4,7 %)
• Correction du différentiel gazole/super	Passage d'un taux de TIPP de 41,69 €/hl à 58,92 €/hl pour le diesel	6 150 M€	4 500 M€	6,5 Mt CO ₂ (7,8 %)
• Émissions de GES de l'aviation civile	3,6 €/t NO _x et 30 €/t CO ₂		5 300 M€ ^(*)	9 %
<i>Autres émissions vers l'air</i>				
• Émissions de NO _x des sources fixes	4 400 €/tNO _x (contre actuellement)	1 340 M€ (redistribué)	1 000 M€ (redistribué)	77 kt NO _x (25 %)
• Émissions de SO ₂ des sources fixes	3 300 €/tNO _x (contre actuellement)	1 510 M€ (redistribué)	1 100 M€ (redistribué)	116 kt SO ₂ (25 %)

Assiette	Taux (basé sur le coût des dommages)	Recettes supplémentaires à pollution inchangée	Recettes supplémentaires avec modification des comportements	Efficacité de la taxe (diminution des pollutions)
<i>Pollutions agricoles</i>				
• Phytosanitaires agricoles	3,65 €/kg de substance active (contre 3,27 €/kg actuellement)	310 M€	292 M€	5 600 tonnes de substance active (5,3 %)
• Nitrates	0,07 €/kg d'azote dans les engrais	158 M€	152 M€	100 000 t d'azote (4,3 %)
<i>Granulats</i>				
• Granulats alluvionnaires	0,40 €/tonne (contre 0,09 €/t actuellement)	80 M€		Report probable sur les granulats-roches
• Granulats naturels (alluvionnaires + roches)	> 0,40 €/tonne (contre 0,09 €/t actuellement)	> 160 M€	> 144 M€	40 millions de tonnes (10 %)
<i>Déchets</i>				
• Déchets stockés en décharge de classe II	Passage à 12 €/t (contre 9,15 €/t actuellement)	284 M€ (supplément de 57,1 M€)	282 M€ (supplément de 54,7 M€)	baisse de 200 000 t de déchets mis en décharge (0,8 %)
• Déchets incinérés	15 €/t de déchets incinérés	189 M€	174 M€	baisse de 1 Mt de déchets incinérés (8 %)

Note : (*) Recettes pour l'ensemble de l'Europe.

De fait, on constate, depuis une quinzaine d'années, une dérive financière du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Cette situation a conduit en 2000 à une augmentation substantielle du montant de la surprime catastrophes naturelles sur l'ensemble des contrats de dommages aux biens. Cette mesure a, provisoirement, sauvé les modalités actuelles du régime d'indemnisation au prix d'un accroissement de la charge financière pour l'ensemble des ménages. L'évolution de la sinistralité depuis 2000 semble, de nouveau poser la question de la pérennité du fonctionnement actuel du régime.

L'extension de la couverture des risques naturels aux dommages de la sécheresse sur les habitations explique une part de la dérive observée, la sécheresse pesant en effet plus que les inondations. La pression urbaine dans les zones inondables, et plus généralement dans les zones à risques (facteur d'accroissement de la vulnérabilité), ainsi que la croissance du montant des biens assurés constituent les autres éléments structurels remettant en cause la viabilité financière du système. Tous ces éléments pourraient cependant être mieux maîtrisés en se dotant d'instruments de tarification de l'assurance incitatifs, de type bonus-malus.

Les liens entre incitations, dépenses publiques, et réglementation sont plus complexes quand on considère le cas des agences de l'eau. Celles-ci ont été constituées en effet sur un schéma original, dans lequel les incitations résultaient de la combinaison de taxes, de niveau relativement faible, et de subventions. Ces dernières pouvant être de pures subventions à la moindre pollution, ou des aides, prenant en charge (partiellement ou totalement) des coûts de dépollution.

En théorie, il est en effet possible, par un calibrage approprié des taux de taxes et de subventions de réaliser ainsi simultanément la condition (« pigouvienne ») d'efficacité des dépenses de protection et celle d'équilibre financier des agences. Par ailleurs, les deux types de subventions envisagés ne diffèrent, en information parfaite, que par leurs effets redistributifs, le système de pure subvention à la dépollution laissant une rente à ceux dont les coûts de dépollution sont les plus faibles. Assez naturellement, c'est donc plutôt la compensation partielle des coûts qui a prévalu, limitant ces rentes éventuelles, mais posant automatiquement avec acuité la question des incitations à bien sélectionner les dépenses de protection. À cet égard, le rapport d'évaluation du dispositif des agences de l'eau (Commissariat général du Plan, 1997) était critique puisqu'il observait (p. 145) que « Faute d'incitations et de procédures d'instructions appropriées cette procédure de choix des projets laisse peu de place au calcul économique ; les critères d'éligibilité sur lesquels elle est fondée introduisent des biais à la fois dans les catégories de bénéficiaires et dans celles des projets aidés, de sorte que les Agences de l'eau n'optimisent pas la répartition des aides. »

Mais il soulignait aussi comment la réalité du fonctionnement des agences procédait en fait d'une approche réglementaire de la politique environnementale (*cf.* encadré).

« À quoi servent les agences ? »

Extrait du rapport d'évaluation pp. 144-145.

(...) Elles n'optimisent pas la répartition des aides mais servent de relais pour la mise en œuvre des directives européennes.

Les programmes d'investissement des Agences sont le principal vecteur financier de l'application décentralisée de directives européennes au niveau des bassins. Ce rôle est devenu dominant sous la pression des dates de réalisation imposées par ces directives, tout particulièrement concernant l'assainissement des agglomérations (directive ERU).

Ainsi les Agences se sont-elles trouvées curieusement dans une position où elles ont eu à concentrer leurs aides en priorité sur la satisfaction des contraintes réglementaires communautaires plutôt que sur la protection et l'amélioration du milieu proprement dites au niveau de leur bassin. Sans doute, les Agences auraient-elles été amenées à aider les investissements correspondants sans l'existence de ces directives mais à un rythme différent.

Les Agences ont été conduites à doubler leur effort financier dans leurs VI^e et VII^e programmes d'intervention pour se conformer aux échéances imposées par les directives. Sans ces aides beaucoup d'ouvrages ne pourraient pas être financés.

Si le ressort principal des programmes provient des directives européennes, en revanche l'évaluation des investissements nécessaires procède d'un mécanisme très décentralisé, comme cela été décrit au chapitre III. Les acteurs économiques et institutionnels (industriels, collectivité) détiennent seuls l'information nécessaire pour répondre à la question : où faut-il investir dans les cinq prochaines années pour atteindre les objectifs des directives communautaires et, à un moindre degré, ceux des réglementations et politiques publiques françaises ? Ce sont donc eux, à l'occasion de chaque programme, qui contribuent le plus à établir les listes de projets prioritaires et les volumes prévisionnels totaux d'investissements, ainsi, par voie de conséquence, que le volume de redevances à percevoir, même si les Agences participent à la négociation. (...)

Par rapport à cette situation, le retour à une approche incitative de ces redevances, visant à leur faire « internaliser » les coûts externes provoqués par chaque usager de la ressource, permettrait donc à la fois de réduire des distorsions liées à une approche réglementaire des politiques environnementales et des distorsions liées à des coûts d'agence dans la sélection des dépenses subventionnées.

L'histoire des aides à la réduction des pollutions agricoles en Bretagne est ici illustrative. Elle montre tout d'abord que les enjeux budgétaires sont non négligeables, puisque le montant des travaux concernés sur les 7 et 8^e programmes de l'agence Loire-Bretagne atteint 1,6 milliard d'euros, les subventions représentant près de 0,5 milliard d'euros. Par ailleurs, l'étude

de Le Goffe et Rebuffet (2002) évalue indirectement ces distorsions, par rapport à ce que permettrait une approche économique, en l'occurrence celle d'un marché de permis.

Dans la situation où les exploitations ont le choix entre traiter leurs effluents par des installations d'épuration ou les épandre, l'étude conclut, en première approximation, que la mise en place de marchés de droits d'épandage pourrait générer une économie de coûts de résorption des excédents allant de 5 à 90 % selon les cantons étudiés.

Ce type de situation n'est pas propre au domaine de l'eau. La mise en œuvre de Natura 2000 combine aussi une approche réglementaire nécessitant des subventions (aujourd'hui non financées) pour en assurer l'acceptabilité, et des situations proches pourraient, par ailleurs, être observées dans le domaine de la gestion des déchets, dont les éco-organismes fonctionnent sur des bases très similaires. Leur point de départ en est en effet la responsabilisation – dite « élargie » – des producteurs (REP) suivant laquelle, la responsabilité de la gestion de ces déchets pèse sur les producteurs de déchets, qui doivent les éliminer ou participer au coût de leur élimination, si celle-ci est assurée par d'autres (collecte sélective ou déchetterie des collectivités locales...).

Souvent les producteurs se sont associés pour assumer collectivement cette responsabilité. Selon les filières, ces éco-organismes sont plus ou moins administrés par les pouvoirs publics : d'une simple ratification d'une démarche volontaire à la régulation fine des pouvoirs publics selon le taux de rentabilité (régulation au taux de rendement).

Concernant les deux filières les plus emblématiques de la valorisation des déchets : les emballages ménagers et les huiles usagées, leur ancienneté permet une évaluation, qui montre que les dispositifs collectifs ont permis à la France d'atteindre des taux de valorisation globalement performants sur ces secteurs. Concernant les emballages ménagers, le regroupement des producteurs au sein de deux sociétés agréées – Adelphe et Éco-emballages – a permis d'atteindre l'objectif national de 75 % de valorisation pour l'une d'elle – Éco-emballages – qui regroupe les trois quarts du gisement de déchets d'emballages ménagers. Concernant les huiles usagées, le taux de collecte des ces déchets particulièrement préjudiciables à l'environnement est, quant à lui, proche de 85 % en 2000.

Toutefois, la situation de quasi-monopole des éco-organismes, naturellement induite par les économies d'échelle, comporte des risques. Ainsi, un avis du Conseil de la Concurrence sur ce point a rappelé que l'association de producteurs ne doit pas être l'occasion d'entente entre eux, ni de barrière à l'entrée des nouveaux producteurs ou de nouveaux éco-organismes.

L'examen de l'efficacité de ce type d'organisation conduit au-delà à pointer deux types de questions, qui devraient être systématiquement étudiées :

- celle du choix sous-jacent de l'instrument de régulation environnementale. Il s'agit ici d'inciter les producteurs à diminuer à la source les

déchets susceptibles d'être générés par leurs produits (incitations amont) en tenant compte du coût de leur gestion par la société. D'autres instruments économiques que les éco-organismes pourraient être mobilisés à cette fin, ceux-ci étant associés là encore à une approche réglementaire sans flexibilité. Le basculement sur des marchés de permis ou des instruments fiscaux incitatifs pourrait donc être source d'efficacité ;

- et celle du besoin de régulation éventuelle de l'offre de gestion des déchets compte tenu de l'existence (ou non) d'économies d'échelle.

Conclusion

La réforme fiscale doit chercher à réduire les distorsions associées au financement des dépenses publiques. Elle devrait aussi s'attacher à introduire les éléments incitatifs pertinents dans tous les domaines de l'intervention publique.

Le cas de l'environnement permet d'explicitier les avantages d'une telle stratégie, à la fois comme moyen de réduire le fardeau réglementaire, et d'éviter, grâce à une meilleure prévention, certaines dépenses de protection ou de réparation.

De plus, la nature du problème rencontré avec le régime catastrophes naturelles, qui répare bien mais n'incite pas à la prévention, semble commune à l'ensemble de nos assurances publiques (*cf.* Bureau, 2002, pour l'assurance-maladie et Blanchard et Tirole, 2004, pour l'assurance chômage et les procédures de licenciement), dont on connaît la contribution à la dynamique des prélèvements obligatoires. L'introduction de dispositifs incitatifs de type franchise ou bonus-malus dans la tarification de ces assurances n'est donc pas seulement un problème microéconomique, mais aussi un véritable enjeu macroéconomique.

Enfin, les gains procurés par l'optimisation de la structure des prélèvements ne sont pérennes que si la dynamique de la dépense est maîtrisée. À cet égard, les problèmes d'agences signalés à propos de la sélection des aides à la dépollution suggèrent que le développement d'incitations appropriées au sein de la gestion publique constituerait le pendant interne aux écotaxes et à la bonne tarification des assurances publiques.

Références bibliographiques

- Banque mondiale (2005) : *Pratique des Affaires en 2005. Doing Business : éliminer les obstacles à la croissance*, Eska, 192 p.
- Blanchard O. et J. Tirole (2004) : La protection de l'emploi » in *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du CAE, n° 44, La Documentation française.
- Bourguignon F. et D. Bureau (1999) : *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, Rapport du CAE, n° 17, La Documentation française.
- Bureau D. (2002) : « La santé à l'école de la régulation », *Sociétal*, n° 36.
- Bureau D. et M. Mougeot (2004) : « Politiques environnementales, fiscalité et compétitivité des entreprises », *Politiques environnementales et compétitivité*, Rapport du CAE, n° 54, La Documentation française.
- Commissariat général du Plan (1997) : *Rapport d'évaluation du dispositif des agences de l'eau*, La Documentation française
- Conseil d'analyse économique (1999) : *Fiscalité de l'environnement*, Rapport du CAE, n° 8, La Documentation française.
- Domazlicky B.R. et W.L. Weber (2004) : « Does Environmental Protection Lead to Slower Productivity Growth in the Chemical Industry », *Env. and Res. Econ.*
- Erhard-Cassegrain A. et al. (2004) : « Évolution du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles », *Document de Travail D4E*.
- Le Goffe P. et L. Rebuffet (2002) : « Des marchés de droits d'épandage pour résorber les excédants à moindre coût : simulation dans les zones d'excédant structurel », *Département Économie rurale et gestion*, ENSAR.
- Henry C. et al. (2001) : *Regulation of Network Utilities*, Oxford, OUP.
- Laffont J-J. (2000) : « Étapes vers un État moderne : une analyse économique » in *État et gestion publique*, Rapport du CAE, n° 24, La Documentation française.
- Laroque G. et B. Salanié (2000) : « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistiques*, n° 331.
- Malinvaud E. (1998) : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, n° 9, La Documentation française.
- Piketty T. (1997) : « La redistribution fiscale face au chômage », *Revue Française d'Économie*.
- Riedinger N. (2004) : « Les politiques environnementales ont-elles un impact sur la croissance », *Document de Travail D4E*.

Complément D

La fiscalité des revenus de l'épargne

Régine Monfront, Laurent Paul et Christian Pfister

Banque de France^(*)

La fiscalité des revenus de l'épargne se caractérise en France par une grande complexité qui nuit à la lisibilité comme à l'efficacité. Cette complexité se traduit notamment par la juxtaposition de deux niveaux d'imposition : d'une part, des prélèvements fiscaux dont les taux sont élevés mais dont l'assiette est très étroite compte tenu des multiples régimes dérogatoires institués au fil des ans au profit de diverses formes d'épargne (épargne « populaire », épargne « longue », épargne logement, épargne retraite, etc.) ; d'autre part, des prélèvements sociaux dont le taux, au départ faible, augmente régulièrement et qui bénéficient d'une assiette large. En 1999, déjà, le Conseil des Impôts soulignait que « les mécanismes actuels de taxation de l'épargne se révèlent à l'examen d'un faible rendement, peu redistributifs et d'une portée économique réelle discutable ».

La suppression des barrières au mouvement des capitaux au sein de l'espace européen – effective depuis le 1^{er} juillet 1990 et dont les effets ont été renforcés par l'introduction de l'euro – risque d'aggraver les conséquences des incohérences présentes. Si les délocalisations de patrimoine vers l'étranger demeurent pour l'instant d'une ampleur limitée, ce phénomène a toute chance d'augmenter à l'avenir dans un contexte où aucun accord ne semble se dessiner pour harmoniser la fiscalité au niveau européen, voire mondial.

Esquisser une réforme du dispositif de taxation des revenus de l'épargne dans un sens plus favorable à la croissance suppose de s'interroger sur les caractéristiques d'un système fiscal optimal, objet de la première partie de ce

(*) Respectivement, Direction des études et statistiques monétaires, Service des études sur les politiques de finances publiques et Direction générale des études et des relations internationales.

complément. Dans une deuxième partie, les imperfections du système français par rapport à un tel système sont passées en revue. Enfin, le scénario d'une réforme d'ensemble de la fiscalité de l'épargne est envisagé dans une dernière partie.

Les développements qui suivent se concentrent sur l'épargne financière des ménages. Le raisonnement est conduit sur une base essentiellement microéconomique : la fiscalité conduisant à des distorsions, il convient, dans la plupart des cas, de réduire ces dernières pour accroître le bien-être social. À cet égard, sous réserve que les comportements financiers, notamment ceux des intermédiaires, soient suffisamment flexibles, il n'est pas nécessaire de distinguer l'offre de capitaux par les épargnants de sa demande par les autres agents.

La taxation des revenus financiers (intérêts, dividendes, rentes financières) et celle des plus-values sur valeurs mobilières sont évoquées. En revanche, la fiscalité des placements immobiliers n'est pas traitée, sinon sous l'angle de la neutralité souhaitable dans le traitement des différentes formes d'épargne. Quant aux impôts sur le patrimoine (droits de succession, ISF), ils ne sont abordés que de façon incidente, pour rappeler que cette fiscalité constitue une taxation supplémentaire des revenus de l'épargne et que l'on doit de ce fait en tenir compte pour atteindre l'objectif de neutralité.

1. Les déterminants théoriques d'une fiscalité optimale des revenus de l'épargne

La fiscalité répond à plusieurs objectifs qui ne sont pas toujours conciliables : correction d'imperfections du marché, financement des dépenses publiques et redistribution. Sachant que toute nouvelle mesure fiscale s'accompagne d'incitations ou de désincitations, il importe pour les pouvoirs publics de déterminer le dispositif optimal, *i.e.* celui qui modifie le moins possible le comportement des agents économiques et n'entrave pas la création de richesse tout en satisfaisant les besoins de financement de l'État. L'application de ces principes généraux dans le cadre de la taxation des revenus de l'épargne signifie que l'impôt ne doit pas influencer négativement – ou en tout cas le moins possible – sur le niveau de l'épargne *ex ante* (c'est-à-dire avant taxation), et par conséquent l'accumulation de capital⁽¹⁾.

Ceci revient très largement à viser la neutralité fiscale ; celle-ci garantit l'absence d'arbitrage lié à l'impôt entre les différentes formes d'emplois et de ressources. Le respect du critère de neutralité devrait se vérifier dans les trois dimensions suivantes :

- dans le temps, par arbitrage entre consommation et épargne ;
- entre les différents produits d'épargne proposés sur le territoire national ;
- dans l'espace, entre les placements sur le territoire national et à l'étranger.

Ces trois aspects sont examinés successivement.

(1) L'accumulation de capital peut aussi être financée par l'appel aux capitaux extérieurs ou l'épargne publique, mais cette substitution ne peut être que transitoire et partielle.

1.1. L'arbitrage entre épargne et consommation

La taxation des revenus financiers réduit le rendement net de l'épargne, ce qui modifie l'arbitrage entre consommation présente et consommation future. En théorie, l'augmentation du prix relatif de la consommation future peut induire deux effets opposés :

- un effet de substitution (augmentation de la consommation présente au détriment de celle future) ;
- un effet de revenu (augmentation de l'épargne pour compenser la perte de rendement).

En pratique, sauf à ce que les épargnants adoptent un comportement paradoxal, on doit s'attendre à ce que l'effet de substitution l'emporte assez rapidement sur celui de revenu au fur et à mesure de l'augmentation du taux d'imposition, l'épargne étant normalement une fonction croissante du taux de rémunération du capital.

Selon le modèle de Ramsey (Salanié, 2002) où les ménages constituent une catégorie homogène avec un horizon infini, consommation présente et consommation future sont assimilées à deux biens de consommation différents. L'introduction d'une taxation des revenus de l'épargne conduit à avantager la consommation présente au détriment de celle future, dans la mesure où celle-ci est doublement taxée (une première fois quand les revenus sont perçus et une seconde quand ils sont consommés). Dès lors, pour conserver la neutralité de l'impôt sur une base intertemporelle, il est préférable de ne pas taxer les revenus de l'épargne (Feldstein, 1978).

Atkinson et Stiglitz obtiennent un résultat identique à l'aide d'un modèle postulant plusieurs catégories de ménages qui ont des niveaux de productivité, et donc de revenus, différents. L'arbitrage optimal entre efficacité et équité peut être atteint par le biais d'une imposition à un taux progressif des revenus du travail, sans taxer les revenus de l'épargne. Une taxation des revenus du capital peut cependant se justifier si l'accumulation du capital est trop élevée ou trop faible (il faut alors respectivement taxer et subventionner l'épargne) ou si l'État poursuit des objectifs autres que l'efficacité économique (Atkinson et Stiglitz, 1976).

Chamley reprend la formule de Ramsey dans un cadre d'équilibre général. Les prix relatifs des facteurs capital et travail sont déterminés de manière concurrentielle par leur productivité marginale. En équilibre stationnaire (consommation et offre de travail stables), l'introduction d'une taxation des revenus du capital en plus de celle sur le travail entraîne une augmentation des prix relatifs de la consommation future. Dès lors, l'optimum de taxation du rendement du capital qui maximise le bien-être social tend à être zéro sur longue période, quelle que soit la préférence des ménages pour le présent ou le futur (Chamley, 1998).

En utilisant un modèle à génération imbriquée, Erosa et Gervais (2001) arrivent à des conclusions moins tranchées sur le niveau optimal de taxation

des revenus de l'épargne. Celle-ci est égale à zéro en équilibre stationnaire mais sous certaines conditions restrictives : productivité des ménages constante et partage de leur revenu entre consommation et épargne stable tout au long du cycle de vie. Une taxation (ou une subvention) peut alors s'avérer optimale s'il existe une préférence à consommer dans le présent par rapport au futur ou vice-versa, ce qui peut conduire à une différenciation des niveaux d'imposition suivant chaque génération ou catégorie de ménage (par exemple, les retraités ayant une forte propension à consommer devraient être moins taxés que les personnes actives qui ont une forte propension à épargner).

Ces résultats théoriques convergents pour situer l'optimum de taxation des revenus de l'épargne égal à ou proche de zéro reposent sur des hypothèses fortes : absence d'imperfection sur les marchés et visibilité entière sur la politique fiscale suivie par le gouvernement qui permet aux ménages d'optimiser l'arbitrage entre consommation et épargne. Mais ils s'appuient sur un constat qui semble difficilement contestable : taxer les revenus du capital conduit à moyen terme à ralentir l'accumulation du capital et à réduire le potentiel de croissance de l'économie.

Si l'on examine les motifs autres que l'efficacité, il n'existe pas davantage d'argument économique justifiant une taxation des revenus de l'épargne.

S'agissant du financement des dépenses publiques, les impôts sur l'épargne sont d'un rendement limité comparé à ceux assis sur les revenus du travail ou la consommation et ils n'apportent donc qu'une contribution très modeste au budget de l'État ou aux comptes sociaux. De surcroît, le coût de collecte de ce type d'impôt est généralement plus élevé que pour les autres formes d'imposition compte tenu de la diversité des éléments qui entrent dans l'assiette de la taxe.

En ce qui concerne la redistribution, la présence d'inégalités fortes de revenu et de patrimoine est un argument parfois mis en avant en faveur d'une taxation des revenus de l'épargne. Ce raisonnement est fondé sur la présomption que les patrimoines élevés dégagent un rendement plus faible que la moyenne. Il conviendrait donc de limiter la concentration du capital car, plus celui-ci est élevé, moins les projets dans lesquels il est investi seraient rentables (Piketty, 2003). Un tel argument suppose que les marchés ne sont pas efficaces et que ces imperfections ne peuvent être corrigées. Par ailleurs, l'objectif d'équité peut aussi être atteint par la progressivité de l'impôt sur les revenus du travail éventuellement conjuguée à une imposition des patrimoines lors de leur transmission⁽²⁾. Enfin, les possibilités de délocalisation du capital limitent fortement la possibilité d'opérer une redistribution des revenus via la fiscalité.

(2) À supposer que le motif de transmission n'influence pas l'accumulation du capital.

1.2. L'arbitrage entre les différents produits d'épargne au niveau national

Il n'existe guère de référence théorique permettant de justifier, d'un point de vue économique, un traitement fiscal sélectif de certains revenus de l'épargne. Par ailleurs, on peut s'appuyer sur la théorie économique générale qui énonce que la neutralité de la fiscalité permet l'allocation optimale du capital en fonction des rendements déterminés par les marchés, ces derniers, supposés efficaces, prenant en compte les différences de risque et de liquidité entre les différents types de placement. Le principe de neutralité respecte la hiérarchie des rendements en fonction du risque encouru par les agents économiques et favorise donc l'allocation de l'épargne vers les placements les plus productifs.

A contrario, les incitations visant à favoriser tel ou tel type de placement sont créatrices de distorsions et de rentes. Ils peuvent faire courir des risques pour la stabilité financière, dans la mesure où elles s'opposent à une diversification efficace des portefeuilles et sont potentiellement facteurs de déresponsabilisation. Lorsque les ménages investissent en fonction non seulement des caractéristiques intrinsèques du produit mais aussi du caractère prioritaire de celui-ci pour la collectivité signalé par un avantage fiscal – ou même « aveuglés » par ce dernier –, il peut en résulter un excès d'investissement dans un secteur ou sur un marché particulier et la formation d'une bulle spéculative. Par ailleurs, les avantages fiscaux accordés à des produits spécifiques diminuent les incitations à l'efficacité de l'intermédiation financière.

On peut ajouter que l'absence de discrimination fiscale entre les différents produits d'épargne est cohérente avec les critères de simplicité et de prédictibilité du système d'imposition, qui favorisent un comportement rationnel des épargnants et diminuent leur coût de collecte de l'information.

Or, le dispositif fiscal français sur les revenus de l'épargne comporte une gamme des taux d'imposition (prélèvements fiscaux et sociaux inclus) qui va de zéro pour les livrets défiscalisés à 59,09 % pour les dividendes d'actions⁽³⁾. Parallèlement, la présence d'avantages fiscaux sur certains produits spécifiques vient compliquer cette hiérarchie⁽⁴⁾.

(3) Taux marginal de l'IRPP (48,09 %) + prélèvements sociaux (11 %).

(4) Par exemple, les dividendes d'actions sont imposés au taux marginal de l'impôt sur le revenu mais bénéficient en même temps d'un abattement à la base auquel s'ajoute depuis le 1^{er} janvier 2005 un abattement de 50 % du montant des dividendes perçus destiné à compenser la suppression de l'avoir fiscal. En outre, un crédit d'impôt, égal à 50 % du montant des revenus distribués mais plafonné, est mis en place à partir du 1^{er} janvier 2005. Ces mécanismes s'appliquent aux actions européennes ainsi qu'aux actions étrangères des pays ayant signé une convention fiscale avec la France.

1.3. L'arbitrage entre épargne placée sur le territoire national ou à l'étranger

La libre circulation des capitaux ne modifie pas les résultats des modèles théoriques évaluant l'optimum de taxation en situation d'économie fermée. Ainsi, Atkeson, Chari et Kehoe (1999) ont repris le modèle de Chamley en situation d'économie ouverte. Ils démontrent que le résultat obtenu par Chamley est renforcé : en raison de la mobilité supposée parfaite du capital, le niveau optimal de taxation des revenus de l'épargne s'établit à zéro non plus seulement sur longue période mais de manière permanente, quel que soit le mode de prélèvement retenu (à la source ou sur une base de résidence). En effet, le taux de rendement net du capital s'aligne alors sur le taux de rendement mondial. Dès lors, les « capitalistes » taxés dans un pays ont tendance soit à délocaliser leurs capitaux, soit, quand cela est possible, à répercuter l'impôt via une hausse du rendement brut, par exemple en baissant les salaires réels pour préserver les marges (Gordon, 1986). Dans ce contexte, la globalisation financière risque de se traduire par à un alourdissement de l'imposition sur le travail en substitution de l'imposition du capital. L'allocation plus efficiente du capital résultant de la globalisation financière peut néanmoins contribuer à augmenter le rendement de l'épargne, ce qui réagit favorablement sur la croissance économique, les salaires et les recettes fiscales.

Or, la libre circulation des capitaux est effective depuis le 1^{er} juillet 1990 et l'introduction de l'euro l'a facilitée en supprimant le risque de change au niveau de la zone monétaire. La question de l'impact des différences de fiscalité sur les décisions d'investissement des épargnants se trouve ainsi posée avec une acuité accrue.

Dans ce contexte, les risques liés à une pression fiscale trop élevée en France sont triples :

- des départs à l'étranger d'épargnants qui éliraient résidence dans les pays offrant la fiscalité la plus favorable. À court et moyen terme, ce phénomène ne mettrait pas nécessairement en cause l'accumulation du capital en France, l'épargne étrangère pouvant se substituer à l'épargne nationale. Néanmoins, il aurait un caractère désincitatif marqué, avec des conséquences négatives pour la croissance économique à long terme, et fragiliserait le financement de l'économie s'il s'accompagnait d'un changement de monnaie de référence ;

- le développement de la fraude fiscale, les ménages dirigeant leur épargne vers les pays qui offrent une fiscalité favorable pour y placer une partie de leur épargne, en particulier lorsque ces pays garantissent le secret bancaire. Ce deuxième phénomène est le plus préoccupant car il n'est pas conditionné par un changement de résidence tout en comportant les mêmes conséquences néfastes que le premier. En outre, il n'affecterait pas l'ensemble de l'économie de manière équilibrée mais plus particulièrement l'intermédiation financière. En effet, des délocalisations d'épargne vers l'étranger s'accompagnent d'une délocalisation d'activités financières. L'enjeu est particulièrement important pour un pays comme la France où le secteur financier mobilise 700 000 emplois directs et représente l'équivalent de 4,5 %

du PIB (Duvivier, 2004). Le risque d'une « perte de substance » est certes à nuancer du fait que la fiscalité des revenus de l'épargne n'est qu'un des critères qui déterminent l'attractivité d'une place financière (parmi les autres critères figurent le coût du travail, lui-même influencé par la fiscalité du travail, les réglementations pesant sur le secteur financier ou l'état des infrastructures). Il n'en demeure pas moins qu'une fiscalité trop lourde sur l'épargne résidente ne peut jouer qu'en défaveur d'une place financière qui doit affronter une concurrence exacerbée pour attirer des acteurs financiers de plus en plus mobiles ;

- les pertes de recettes fiscales liées à la baisse de l'assiette amèneraient à chercher une compensation, soit par une augmentation de l'imposition sur d'autres revenus, soit par une réduction des dépenses publiques. En France, les taxes sur les revenus de l'épargne ne représentent qu'une part marginale des prélèvements obligatoires. Mais aux pertes directes de recettes fiscales liées à la délocalisation des revenus de l'épargne, il conviendrait d'ajouter les pertes indirectes sur les autres formes d'impôts : impôts sur le capital, impôts sur les bénéfices des sociétés, impôts sur les revenus du travail, impôts sur la consommation si les revenus de l'épargne ainsi délocalisés sont dépensés à l'étranger.

Face aux risques posés par une concurrence fiscale incontrôlée, l'Europe n'a guère progressé sur la voie de l'harmonisation, ce qui est notamment lié au fait que la règle de l'unanimité prévaut au Conseil pour toutes les questions touchant à la fiscalité. Or, de nombreux pays européens ne souhaitent pas cette harmonisation parce qu'ils estiment impossibles un accord sur un taux commun d'imposition et/ou parce qu'ils craignent de ne plus pouvoir faire face à la concurrence fiscale des pays extérieurs à l'Union. Par ailleurs, le projet de Constitution européenne adopté par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 maintient la règle de l'unanimité pour toutes les questions fiscales.

Faute d'une harmonisation, les autorités européennes ont plutôt cherché à mettre en place une coordination, fondée sur l'échange d'informations et la coopération entre les administrations fiscales, qui permettrait d'éviter le développement de la fraude fiscale. La Directive du Conseil européen du 3 juin 2003, entrant en vigueur le 1^{er} juillet 2005, prévoit ainsi que les revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts effectués dans un État membre en faveur de bénéficiaires ayant leur résidence dans un autre pays membre soient imposés conformément au régime du pays du bénéficiaire. Le moyen retenu est l'échange d'information entre les États membres. Toutefois, trois pays de l'Union (Belgique, Luxembourg et Autriche) peuvent s'abstenir d'échanger l'information, c'est-à-dire conserver le secret bancaire, s'ils appliquent en contrepartie une retenue à la source dont le taux devrait progressivement atteindre 35 %⁽⁵⁾.

(5) Le taux sera de 15 % jusqu'en 2007, 20 % pendant les trois années suivantes et 35 % par la suite. La Directive impose aux pays pratiquant cette retenue à la source de conserver 25 % de leur recette et d'en transférer 75 % à l'État membre de résidence du bénéficiaire. La Suisse, qui s'est associée à l'accord, a été autorisée à appliquer un régime identique.

En conclusion de cette première partie, les études économiques comme l'environnement macroéconomique dans lequel la France évolue (impact du vieillissement de la population sur l'équilibre des régimes de retraite par répartition, faiblesse de la FBCF du secteur productif, mobilité croissante des capitaux), convergent pour préconiser un faible niveau de taxation des revenus de l'épargne. La faiblesse du taux combinée à la recherche de la neutralité et au souci d'assurer un certain niveau de recettes fiscales milite à son tour en faveur d'une assiette large.

2. L'état des lieux de la fiscalité de l'épargne en France

2.1. Une fiscalité complexe et instable

Comme tous les pays de l'OCDE, la France assujettit les revenus de l'épargne à un traitement fiscal spécifique et largement dissocié de celui appliqué aux autres revenus. En outre, la fiscalité de l'épargne en France abrite un nombre important de taxes et régimes fiscaux différents et une multiplicité de régimes dérogatoires supposés favoriser la réalisation d'un objectif. Or, l'accumulation de ces régimes dérogatoires a souvent pour conséquence de diminuer la portée de chacun d'entre eux et même d'entraîner des incohérences.

C'est également une fiscalité des plus instables dans le temps. Les règles en vigueur sont très variables et souvent réformées avec des effets rétroactifs. Le rapport du Conseil des impôts de 1999 a ainsi recensé plus de cent mesures affectant la fiscalité des revenus du capital sur la période 1981-1998. La complexité et l'instabilité de cette fiscalité sont nuisibles à la clarté des signaux envoyés aux épargnants par les rendements bruts offerts. En outre, ils sont de nature à créer des effets d'aubaine et à favoriser les titulaires de patrimoines élevés *a priori* mieux à même d'arbitrer rapidement entre les placements.

Certaines catégories de revenus financiers supportent à la fois des prélèvements fiscaux et les prélèvements sociaux au taux de 11 % :

- les dividendes d'actions, les revenus fonciers et les plus-values immobilières sont imposés au barème de l'impôt sur le revenu (IR) avec, pour les actions, des abattements spécifiques⁽⁶⁾ et le mécanisme de l'avoir fiscal remplacé par la loi de finances pour 2004 par un dispositif de crédit d'impôt⁽⁷⁾ ;

(6) En 2004, 1 220 euros pour une personne seule et 2 440 euros pour un couple. Un abattement de 50 % du montant des dividendes s'ajoute à l'abattement spécifique à partir de 2005.

(7) Le crédit d'impôt est égal à 50 % du montant des revenus distribués mais plafonné à 115 euros pour une personne seule et 230 euros pour un couple.

- les plus-values mobilières⁽⁸⁾ sont imposées dès le premier euro à un prélèvement libératoire de 27 %⁽⁹⁾ si le seuil de cession⁽¹⁰⁾ est dépassé, quelle que soit la durée de détention des titres ;
- les revenus de placements financiers à revenu fixe (notamment les obligations) sont soumis au barème de l'IR ou au prélèvement libératoire de 27 %⁽¹¹⁾, selon le choix du contribuable ;
- les revenus des contrats d'assurance-vie et de capitalisation sont assujettis à un taux variable selon la durée de détention⁽¹²⁾.

Les revenus des produits d'épargne dits aidés (PEL, PEP, PEA, PEE, etc.) ne supportent que les prélèvements sociaux, au taux de 11 %⁽¹³⁾.

Certains comptes sur livret (livret A, livret bleu, livret jeune, LEP) sont entièrement défiscalisés.

En outre, des dispositions à caractère encore davantage particulier concernent la création ou transmission d'entreprises (livret d'épargne entreprise, aides au rachat d'une entreprise par ses salariés...), certaines zones géographiques ou secteurs d'activité (SOFICA, investissements dans les DOM-TOM...), l'innovation (fonds communs de placement à risques).

Enfin, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'aménagement à la fiscalité des revenus de l'épargne, il est nécessaire d'évoquer deux mesures fiscales dont l'influence sur les flux d'épargne est importante, en particulier la seconde :

- de nombreuses mesures en faveur de l'investissement logement, dont les dernières dispositions regroupées sous le vocable de « dispositif Robien », permettent notamment un amortissement fiscal accéléré et la déduction du revenu foncier de toutes les charges liées à l'acquisition et à l'exploitation du bien ;
- les sommes investies en assurance-vie sont exonérées, sous certaines conditions, de droits de succession (*cf.* 2.3).

(8) Les plus-values immobilières sont imposables au barème de l'IR. Toutefois, elles bénéficient d'un abattement forfaitaire de 5 % par année de détention au-delà de la deuxième année. En outre, la plus-value résultant de la cession de la résidence principale est totalement exonérée.

(9) 16 % de prélèvement fiscal + 11 % de prélèvements sociaux.

(10) 15 000 euros en 2004.

(11) À compter du 1^{er} janvier 2005, l'option pour le prélèvement libératoire est étendue aux revenus de placements financiers à revenu fixe de source européenne.

(12) 46 % avant 4 ans, 26 % entre 4 et 8 ans et 18,5 % au-delà de 8 ans (chiffre incluant les 11 % de prélèvements sociaux).

(13) Taux de CSG à 8,2 % + prélèvement social de 2 % + CRDS de 0,5 % + contribution affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie de 0,3 %.

2.2. Une fiscalité d'un niveau globalement modéré mais fortement discriminante

2.2.1. Un rendement globalement faible mais très hétérogène en termes d'IR, élevé en termes de prélèvements sociaux

Pour l'année 1997, le Rapport du Conseil des Impôts de 1999 évaluait les revenus d'épargne des ménages à 836 milliards de francs (soit 127 milliards d'euros)⁽¹⁴⁾ et les recettes fiscales afférentes à 67 milliards de francs (10 milliards d'euros)⁽¹⁵⁾. Ce faible rendement moyen (8 %) recouvrait des taux d'imposition très élevés sur un nombre limité de produits coexistant avec une taxation très faible voire nulle sur la majorité des placements financiers.

En effet, l'assiette des prélèvements fiscaux est très réduite. D'après un rapport du Sénat sur les prélèvements obligatoires (Marini, 2004), 75 % de l'encours d'épargne des ménages était partiellement ou totalement défiscalisé en 2002. Toutefois, l'alourdissement de la fiscalité sociale intervenu depuis 1997, avec au contraire une assiette large, a eu pour conséquence un accroissement sensible de la pression fiscale sur les revenus de l'épargne : les recettes de l'ensemble des prélèvements sociaux sur les revenus d'épargne financière ont progressé de 3 milliards d'euros en 1997 à 9,3 milliards en 2004.

En outre, les dérogations diminuent le rendement de l'impôt. Le Rapport du Sénat sur les prélèvements obligatoires estime, pour l'année 2004, le coût des principales dépenses fiscales pour les produits d'épargne⁽¹⁶⁾ à 10,2 milliards d'euros répartis comme suit :

- exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation (assurance-vie, hors avantages liés à l'exonération des droits de succession) : 3,3 milliards ;
- avoir fiscal attaché aux dividendes de sociétés françaises : 3,6 milliards ;
- exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement : 1,7 milliard ;
- exonération des intérêts des livrets A : 0,5 milliard ;
- exonération des dividendes et avoirs fiscaux capitalisés sur un PEA : 0,5 milliard ;
- exonération des produits des plans d'épargne populaire : 0,6 milliard.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de constater une préférence marquée des ménages pour les instruments d'épargne permettant une exonération fiscale partielle ou totale : début 2004, 35,3 % des ménages français détenaient au moins un contrat d'assurance-vie, 41,3 % un plan et/ou un compte d'épargne logement et 57 % au moins un livret A (Enquête Patrimoine 2003-2004 de l'INSEE).

(14) Chiffres incluant les loyers immobiliers.

(15) Prélèvements fiscaux et sociaux.

(16) Chiffres calculés en prenant comme référence l'imposition des revenus de l'épargne à l'IR ou aux prélèvements libératoires, ce qui est une hypothèse forte, et en négligeant les exonérations de prélèvements sociaux.

2.2.2. Un niveau d'imposition moyen au sein de l'Union européenne à quinze

Les comparaisons internationales sont extrêmement complexes car les règles divergent selon les pays pour chaque catégorie de produits d'épargne. De plus, les sources fiscales nationales sont confidentielles et peu homogènes.

Malgré leurs imperfections, il faut donc utiliser les données de taux d'imposition implicite du capital publiées par Eurostat qui fournissent un ordre de grandeur macroéconomique. Ces données couvrent cependant un périmètre plus large que celui relatif à l'épargne financière des ménages : au dénominateur, le patrimoine inclut également l'épargne immobilière et le capital professionnel des entrepreneurs individuels ; au numérateur, les impôts couvrent à la fois ceux sur les revenus et ceux sur les patrimoines afférents.

Sous ces réserves, d'après les données d'Eurostat, la France se situe légèrement en dessous de la moyenne des pays de l'Union européenne à quinze, au sein d'un groupe comprenant les Pays-Bas, le Danemark et la Belgique. Par ailleurs, sur la période récente, le taux d'imposition implicite du capital aurait progressé plus modérément en France que dans la plupart des pays de l'Union européenne à quinze.

1. Taux d'imposition implicite du capital

En %

	Moyenne 1995-2002	Moyenne 2000-2002
Union européenne à quinze	14,9	16,1
Zone euro à douze	14,3	15,2
Grèce	7,9	8,9
Autriche	11,1	10,0
Danemark	13,0	12,0
Pays-Bas	12,3	13,8
France	13,6	13,9
Belgique	14,2	14,3
Portugal	12,2	15,4
Espagne	15,0	16,0
Italie	15,8	17,1
Suède	16,2	19,1
Royaume-Uni	17,4	19,3
Finlande	24,5	24,0

Source : Eurostat.

Sur cette base, on ne peut pas conclure à une position défavorable de la France en termes de fiscalité globale des revenus de l'épargne. Une étude effectuée par L'Horty (2004) sur le poids réel des impôts sur les revenus du patrimoine financier dans trois pays européens (France, Royaume-Uni et

Italie) confirme ce diagnostic. Elle montre que le niveau des prélèvements fiscaux paraît plus élevé en France lorsqu'on observe les barèmes légaux, mais que l'emprise de la fiscalité y est faible (23 % de l'ensemble des revenus de l'épargne, contre 33,3 % au Royaume Uni et 39,3 % en Italie). En outre, elle rappelle que les deux tiers des prélèvements totaux sur les revenus de l'épargne financière en France sont issus des prélèvements sociaux. C'est donc l'hétérogénéité résultant de la juxtaposition de prélèvements fiscaux à taux élevés et assiette étroite et de prélèvements sociaux à taux non négligeable et assiette large qui semble caractériser le dispositif français d'imposition des revenus de l'épargne par rapport à celui des autres pays de l'Union européenne à quinze.

2.3. Panorama rapide de l'épargne en France : quelle influence de la fiscalité ?

Les placements immobiliers représentaient plus de la moitié des actifs des ménages en 2002. La baisse de leur poids depuis 1978 reflète davantage des effets de valorisation sur les titres qu'une réorientation des flux de placement des ménages. Par ailleurs, les mesures fiscales périodiquement prises en faveur de l'investissement logement n'ont pas d'impact sur le niveau à moyen terme de la FBCF logement des ménages et paraissent même en accentuer le caractère cyclique (Baghli et *al.*, 2003).

En raison en partie de la baisse des taux d'intérêt, les emplois financiers des ménages se sont orientés depuis 1978 vers des placements à plus long terme : baisse de la part des dépôts bancaires au profit essentiellement des placements en assurance-vie et des PEL. La part de l'épargne liquide reste cependant très importante, ce qui est à relier à l'existence de régimes fiscaux dérogatoires sur ce type de produit.

Les contrats d'assurance-vie ont acquis la première place au sein des placements financiers des ménages (54 % des flux en 2003 contre 6 % en 1978), l'exonération des droits de succession attachés à ces produits analogues à des obligations suscitant une forte attirance. La réduction en 1997 des autres avantages fiscaux attachés à ces placements⁽¹⁷⁾ n'a pas mis leur prépondérance en cause.

En revanche, les placements en valeurs mobilières, qui supportent la fiscalité la plus défavorable, ont vu leur part s'amenuiser au cours du temps.

La fiscalité de l'épargne semble ainsi avoir un impact distorsif important sur la répartition de l'épargne entre les différents produits financiers.

(17) Alourdissement des taux d'imposition et réduction de la déduction fiscale à l'entrée.

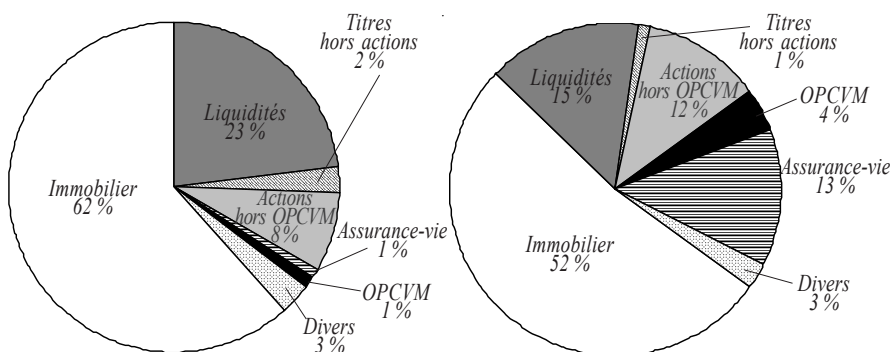
2. Structure des flux de placements financiers des ménages

En %

	1978-1982	1983-1989	1990-1994	1995-1999	2000	2001	2002	2003
Produits bancaires	74	52	29	30	0	27	30	38
• non réglementés	34	27	6	-10	15	10	0	4
• livrets	35	14	1	15	1	19	24	25
• PEL et PEP	5	11	22	24	-17	-2	5	9
Titres	20	28	25	6	9	15	16	8
• PEA	—	—	7	7	33	4	8	2
Assurances-vie	6	20	45	65	91	57	54	54

Source : Banque de France.

Composition du patrimoine des ménages



Source : Banque de France.

3. Scénario d'une réforme de la fiscalité des revenus de l'épargne en France

Il existe un large consensus sur la nécessité d'une réforme de la fiscalité de l'épargne en France. Cette proposition figure notamment en bonne place dans le rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus, remis en octobre 2004 au ministre des Finances, qui appelle à « éviter les distorsions de concurrence sur la fiscalité de l'épargne ». En Europe, d'autres pays, notamment les Pays-Bas, ont montré la voie (cf. encadré 1).

Les propositions présentées ci-après reposent sur une hypothèse de maintien de la pression fiscale globale sur les revenus de l'épargne tout en respectant les objectifs de neutralité et de transparence dégagés en première partie.

1. La réforme de la fiscalité de l'épargne aux Pays-Bas

En 1999, le Gouvernement néerlandais a commencé à mettre en œuvre une réforme d'ensemble de la fiscalité afin de stimuler la croissance et de protéger l'environnement :

- l'imposition des revenus du travail a d'abord été allégée en contrepartie d'une augmentation des taxes sur la consommation, notamment sur les produits les plus polluants ou consommateurs en énergie. En même temps que les taux marginaux ont été réduits, un système de *earned income credit* était introduit au bénéfice des bas revenus ;

- la seconde étape, en 2001, a été une réforme de la fiscalité du patrimoine dans un sens complètement novateur en Europe.

L'impôt sur la fortune a été supprimé (son taux s'établissait à 0,7 % de l'actif net des ménages lorsque celui-ci était supérieur à 90 000 euros environ par personne composant le foyer ; par rapport à l'ISF, la proportion de foyers assujettis était beaucoup plus importante mais le taux de l'impôt n'était pas progressif).

Une taxe forfaitaire unique est venue se substituer à la fois à l'impôt sur la fortune et à l'impôt sur les revenus de l'épargne, jusqu'alors prélevé dans le cadre de l'imposition générale des revenus des ménages. Cette taxe porte non sur les revenus effectivement perçus mais sur le rendement attendu. En effet, le patrimoine des ménages est censé avoir un rendement annuel net sur longue période estimé à 4 % l'an, la valeur des actifs étant déclarée au prix du marché chaque début d'année. Sur cette base, le taux de la taxe forfaitaire est fixé à 30 %, soit 1,2 % du montant du patrimoine. Cela signifie que le taux d'imposition est d'autant plus faible que le rendement effectif du capital est élevé : pour un rendement de 8 %, le taux d'imposition réel est de 15 % mais, pour un rendement de 2 % il est égal à 60 %.

En outre, un abattement à la base sur le patrimoine déclaré, égal à 17 000 euros (pour une personne seule) ou 34 000 euros (pour un couple), est accordé. Ceci assure une imposition nulle des patrimoines les plus modestes et une certaine progressivité au-delà.

Trois ans après l'entrée en vigueur de cette réforme qui a bénéficié d'un large consensus au plan politique, le bilan est considéré comme très positif par l'ensemble des observateurs :

- le nouveau dispositif est jugé plus simple que l'ancien où coexistaient des taux différents suivant le niveau de revenu du ménage ainsi qu'en fonction du produit (les dividendes sur actions faisaient ainsi l'objet d'un traitement plus favorable que les intérêts sur créances) ;

- il est neutre entre les différents produits d'épargne puisque la base d'imposition est constituée par la valeur totale du capital quelle que soit la façon dont il est investi. En outre, le nouveau dispositif favorise l'efficacité puisque, plus le taux de rendement obtenu est élevé, plus l'imposition réelle est faible ;

- la sécurité du dispositif est plus grande pour les épargnants car l'imposition des revenus du capital est dissociée de celle du travail et le niveau de la taxe est issu d'un calcul basé sur le rendement attendu du capital, ce qui rend des modifications fréquentes de son niveau peu aisées.

3.1. Un scénario central de convergence des taux d'imposition

D'après l'étude déjà citée de L'Horty, le montant des revenus effectifs perçus par les ménages français sur leur épargne financière pour l'année 2000 s'élevait à 156 milliards d'euros et les prélèvements afférents fiscaux et sociaux à 17 milliards d'euros⁽¹⁸⁾. Le taux moyen uniforme qui permettait alors de maintenir la pression fiscale se situait donc à $17/156 = 11\%$. Toutefois, la loi de finances pour 2004 a relevé de 15 à 16 % le prélèvement obligatoire sur les revenus d'obligations. De plus, une augmentation des prélèvements sociaux d'un point au total⁽¹⁹⁾ est intervenue depuis 2000, ce qui représente un peu plus de 1 milliard d'euros de prélèvement supplémentaire. Le taux moyen s'établirait donc plutôt à 12 % aujourd'hui.

Avec une convergence des taux d'imposition, les positions relatives des principaux produits offerts aux épargnants évolueraient comme suit :

- les livrets seraient soumis au même traitement que les OPCVM monétaires. Parallèlement, l'épargne logement, qui ne disposerait plus d'avantages spécifiques, pourrait évoluer vers des instruments de caractère plus général du type contrats de prêt différé ;
- les plus-values sur valeurs mobilières, aujourd'hui imposées à 27 %, subiraient une taxation beaucoup plus favorable. Ceci serait en partie compensé par la disparition du seuil de cession ;
- en ce qui concerne les revenus de valeurs mobilières, il y aurait égalité de traitement entre les revenus d'obligations, les dividendes sur actions françaises et ceux sur actions étrangères. L'avantage en faveur des revenus d'obligations, imposés à 27 % contre la tranche marginale de l'IR pour les actions, disparaîtrait ainsi. De leur côté, les dividendes sur actions perdraient les avantages conférés par les abattements spécifiques et le crédit d'impôt. La suppression de ces avantages devrait être possible sans pénaliser les placements en actions, dans la mesure où le régime d'imposition uniforme allierait la simplicité avec un niveau de taxation modéré.

Dans l'ensemble, ce nouveau dispositif devrait favoriser une allocation des placements selon leurs caractéristiques et non leur intérêt fiscal. En outre, l'abaissement de l'imposition sur les plus-values devrait augmenter le rythme de rotation des portefeuilles de valeurs mobilières, ce qui contribuerait aussi à une meilleure allocation des portefeuilles ainsi qu'à une plus grande liquidité du marché financier de Paris.

L'instauration d'un taux uniforme sur l'ensemble des revenus de l'épargne pourrait s'accompagner de deux mesures allant dans le sens de la simplicité comme de la neutralité : l'unification des deux systèmes de prélèvement et celle du traitement fiscal de l'épargne retraite.

(18) Chiffre incluant l'imposition des plus-values mobilières.

(19) + 0,3 point au juillet 2004 dans le cadre de la loi sur l'autonomie des personnes âgées et + 0,7 point au 1^{er} janvier 2005 dans le cadre du plan de réforme de l'assurance maladie.

La juxtaposition de deux systèmes de prélèvements (impôts et taxes sociales) accroît le manque de visibilité puisque l'évolution de l'imposition dépend de deux textes législatifs (lois de finances et lois de financement de la Sécurité sociale). Ce double système, sans équivalent en Europe, est une des causes de la complexité du dispositif français de taxation des revenus de l'épargne. L'objectif d'introduire plus de simplicité et de neutralité dans le système milite pour unifier le dispositif, quitte à fixer une clef de répartition pour affecter les recettes au Budget de l'État et à la Sécurité sociale. Cette unification pourrait favoriser une plus grande stabilité du dispositif fiscal sur l'épargne.

Les produits aujourd'hui offerts aux ménages pour se constituer un complément de retraite (épargne salariale, assurance-vie, PERP, PERCO) suivent des règles fiscales différentes, ce qui rend le dispositif assez peu lisible. Par ailleurs, le succès mitigé du PERP⁽²⁰⁾ tend à montrer que les avantages fiscaux qui lui sont attachés entrent en conflit avec ceux accordés à d'autres placements. Une réforme de l'épargne-retraite dans le sens de la simplification et de la neutralité pourrait distinguer deux grands types de produits : ceux ouvrant droit à une « sortie » en rente viagère et ceux ouvrant droit au versement d'un capital :

- aux premiers serait attachée une déductibilité des versements de l'assiette de l'IR, éventuellement dans certaines limites. Cette déductibilité compenserait le fait qu'à la « sortie » l'intégralité de la rente servie (capital et revenu) serait soumise au droit commun. Elle permettrait une égalité de traitement fiscal avec les cotisations aux régimes obligatoires qui ne sont pas intégrées dans l'assiette de l'IR ;

- les revenus des seconds seraient imposés au taux uniforme lors de la « sortie ». De plus, l'abondement versé par l'employeur, dans le cadre de l'épargne salariale, serait soumis au régime fiscal et social de droit commun.

On se rapprocherait ainsi de conditions fiscales neutres du double point de vue de l'arbitrage entre produits financiers et de l'arbitrage intertemporel.

3.2. L'instauration éventuelle d'un abattement unique

La neutralité fiscale suppose de taxer tous les placements à un taux uniforme dès le premier euro. Toutefois, conserver une incitation fiscale au profit des ménages les moins aisés, qui ont une faible propension à épargner, peut être justifié si l'on souhaite encourager tous les ménages à se constituer un capital, notamment dans la perspective de la diminution du rendement des régimes de retraite fondés sur la répartition. L'important en la matière serait que l'avantage fiscal ne favorise pas un instrument spécifique.

Ceci peut conduire à préconiser la création d'un abattement plafonné unique au profit de l'ensemble des ménages et applicable à tous leurs reve-

(20) Un million de contrats ouverts à fin octobre 2004 mais seulement 260 millions d'euros de versements.

nus d'épargne financière⁽²¹⁾ (les x premiers euros de revenus seraient taxés à taux zéro et tout revenu au-delà serait taxé au taux normal). Un tel abattement serait neutre vis-à-vis des différents supports d'épargne et induirait une certaine progressivité de l'imposition des revenus de l'épargne.

Cet abattement unique serait relativement simple à gérer pour l'épargnant mais il aurait l'inconvénient de ne pas être compatible avec un prélèvement à la source. Par ailleurs, la dépense budgétaire serait potentiellement importante : pour un abattement fixé à 1 000 euros, le coût par rapport à une taxation uniforme à 12 % serait au maximum de 2,4 milliards d'euros par an.

3.3. Cohérence avec le scénario présenté dans le rapport

L'application d'un taux d'imposition unique de 12 % sur les revenus de l'épargne et éventuellement aussi sur les successions (*cf.* encadré 2) correspond au scénario d'une convergence des principaux taux d'imposition à 12 % (IR, CSG, IS, TVA et droits de mutation à titre gratuit) présenté dans le rapport. De surcroît, l'interaction entre l'IR et l'ISF serait prise en compte à travers la création de la surtaxe à l'IR à partir d'un certain montant de revenus (60 000 euros), également prévue dans le rapport.

Toutefois, la convergence proposée dans cette annexe prend en compte à la fois les prélèvements fiscaux et les prélèvements sociaux. Dès lors, pour assurer un maintien du niveau global d'imposition, les revenus de l'épargne devraient être taxés, soit à l'IR, soit à la CSG, ce choix n'étant pas neutre pour l'introduction éventuelle d'un abattement à la base.

L'imposition à l'IR est compatible avec la proposition formulée dans le rapport d'un abattement global sur les revenus à hauteur de 10 000 euros. Il pourrait ainsi être envisagé que, sur les 10 000 euros d'abattement global, 1 000 euros soient réservés aux revenus de l'épargne, ce montant étant éventuellement reportable en tout ou partie sur les autres revenus par les ménages dont les revenus de l'épargne ne parviendraient pas à le saturer.

L'imposition à la CSG serait plus délicate dans la mesure où, pour ce prélèvement, le rapport propose non un abattement mais un crédit d'impôt : il serait difficilement envisageable de faire bénéficier d'une « restitution d'impôts » des revenus de nature seulement financière, dans la mesure où le crédit d'impôt sur la CSG proposé dans le rapport vise à ne pas décourager le maintien ou la reprise d'une activité.

Dans cette perspective, les revenus de l'épargne devraient plutôt être soumis au seul IR tandis que le crédit d'impôt sur la CSG bénéficierait aux seuls revenus du travail.

(21) Dans une optique de neutralité, il serait souhaitable que cet abattement couvre également les revenus de l'épargne immobilière.

2. Les interactions entre l'imposition du patrimoine et la réforme de la fiscalité des revenus de l'épargne

L'impôt sur les grandes fortunes (ISF) introduit une très forte progressivité de l'imposition des revenus sur les patrimoines élevés. Ce phénomène est aggravé par la suppression du plafonnement de l'ISF en fonction du revenu opéré en 1995. Il est illustré dans le tableau ci-après où des patrimoines de montant croissant sont supposés entièrement investis en obligations rapportant 4 % l'an, les revenus étant imposés au taux libératoire de 27 %.

Interactions entre ISF et fiscalité des revenus de l'épargne

En %

Valeur du patrimoine (en euros)	Rendement avant ISF	Taux ISF applicable	Rendement après ISF	Taux effectif de taxation
< 720 000	2,92	0	2,92	27
Entre 720 000 et 1 160 000	2,92	0,55	2,35	41
Entre 1 160 000 et 2 300 000	2,92	0,75	2,15	46
Entre 2 300 000 et 3 600 000	2,92	1,00	1,89	53
Entre 3 600 000 et 6 900 000	2,92	1,30	1,58	60
Entre 6 900 000 et 15 000 000	2,92	1,65	1,22	69
> 15 000 000	2,92	1,80	1,07	73

Source : Calcul des auteurs.

Face à ce problème, on peut esquisser deux types de solutions allant dans le sens d'une plus grande neutralité : exonérer le patrimoine financier de l'ISF ou unifier, ainsi qu'aux Pays-Bas et comme proposé dans le rapport, l'imposition des revenus de l'épargne et celle du capital. Parallèlement, un pas supplémentaire dans le sens de la neutralité pourrait être franchi en soumettant les mutations à titre gratuit à un taux d'imposition uniforme identique à celui s'appliquant aux revenus de l'épargne si l'on souhaite que la neutralité intertemporelle soit également préservée.

Références bibliographiques

- Atkeson A., V.V. Chari et P. Kehoe (1999) : « Taxing Capital Income: A Bad Idea », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, n° 23, pp. 3-17.
- Atkinson A. (1980) : « Welfare Implications of the Taxation of Savings », *The Economic Journal*, septembre, pp. 529-549.
- Atkinson A. et J. Stiglitz J (1976) : « The Design of Tax Structure: Direct vs Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, n° 6, pp. 55-75.
- Baghli M. et al. (2003) : « Le modèle de prévision MASCOTTE pour l'économie française : principales propriétés et résultats de variantes », *Bulletin de la Banque de France*, n° 118, octobre.
- Bourguignon F. et D. Bureau (1999) : *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, Rapport du CAE, n° 17, La Documentation française.
- Camdessus M. (2004) : *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, Collec. 'Rapports officiels'.
- Chamley C. (1998) : « Capital Income Taxation, Wealth Distribution and Borrowing Constraints », *CREST*, février.
- Conseil des Impôts (1999) : « La fiscalité des revenus de l'épargne », *17^e rapport au Président de la République*.
- Conseil des Impôts (2003) : « La fiscalité dérogatoire », *21^e rapport au Président de la République*.
- Duvivier A (2004) : « L'attractivité des places financières », *Bulletin de la Banque de France*, n° 123, mars.
- Erosa A. et M. Gervais (2001) : « Optimal Taxation in Infinitely-Lived agent and Overlapping Generations Model: A Review », *Federal Reserve Bank of Richmond*, Quarterly Volume, printemps, pp. 23-44.
- Feldstein M. (1978) : « The Welfare Cost of Capital Income Taxation », *Journal of Political Economy*, n° 86, pp. 29-51.
- Gordon R. (1986) : « Taxation of Investment and Savings in a World Economy », *American Economic Review*, vol. 76, n° 5, pp. 1086-1102.
- L'Horty Y. (2004) : « Le poids réel des impôts sur les revenus du patrimoine financier dans trois pays européens », *Lettre de l'Observatoire de l'épargne européenne*, n° 11, octobre.
- Marini P. (2004) : *Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : pour une fiscalité plus compétitive*, Rapport d'information du Sénat, n° 52, 3 novembre.

- Piketty T. (2003) : « Income Inequality in France, 1901-1998 », *Journal of Political Economy*, n° 111, pp. 1004-1042.
- Razin A. et E. Sadka (2004) : « Capital Income Taxation in the Globalized World », *NBER Working Paper*, n° 10630.
- Salanié B. (2002) : « La taxation du capital », chapitre 6 in *Théorie économique de la fiscalité*, *Economica*, pp. 125-148.

Complément E

La fiscalité des sociétés en Europe : développements et perspectives

Michel Aujean et alii^(*)

*Commission européenne, Direction générale Fiscalité
et Union douanière*

Le présent complément vise à mettre en évidence les principales tendances en matière de structures et de politiques fiscales dans l'Union européenne, telles qu'elles ressortent tant des indicateurs statistiques et économiques à notre disposition que des analyses et propositions d'actions présentées par la Commission au cours des dernières années. Il comporte cinq parties qui s'efforcent de donner une image d'ensemble d'une réalité complexe et changeante au gré des années et des élargissements successifs de l'Union.

La première partie présente l'évolution générale des structures fiscales et des données correspondantes, avec un accent particulier mis sur l'évolution de la fiscalité des sociétés. La deuxième vise à rappeler la position et les travaux entrepris en matière de concurrence fiscale tant par la Commission que par les États membres eux-mêmes avec là encore un accent particulier sur la fiscalité des sociétés. La troisième partie est directement consacrée à l'analyse du besoin de coordination des politiques fiscales tant du point de vue économique que sous l'angle des développements jurisprudentiels et

(*) Le présent complément a été élaboré au sein des services de la Commission européenne, Direction générale Fiscalité et Union douanière, par Mme Carolla Maggiulli, MM. Jean-Pierre De Laet, Rolf Diemer, Jean-Emmanuel Dulière, Ivar Tuominen, Philippe Cattoir, Paolo Acciari, et Wim Koevoets, sous la direction de Michel Aujean, Directeur des analyses et politiques fiscales.

institutionnels au sein de l'Union. Ceci nous amène à examiner avec tous les détails utiles les perspectives offertes par la possible mise en place d'une base commune consolidée d'imposition des entreprises dans l'Union européenne. Enfin, une première tentative d'évaluation économique des effets à attendre d'une certaine harmonisation de la fiscalité des sociétés est présentée, elle confirme les attentes même si à ce stade la modélisation utilisée ne permet pas de prendre en considération tous les effets attendus. La conclusion souligne les possibilités offertes tant par la coordination des politiques fiscales que par la base commune consolidée d'imposition pour parvenir à une imposition des entreprises dans l'Union qui soit tout à la fois compétitive et mieux protégée des excès de certaines formes de concurrence et de planification fiscale.

1. Les développements récents des fiscalités dans l'Union européenne

1.1. Les développements généraux

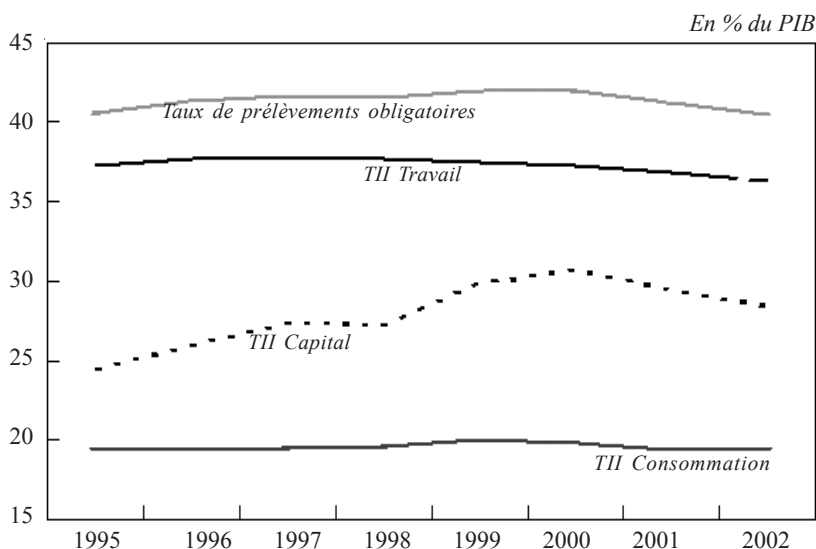
Dans l'Union européenne à quinze, depuis la fin des années quatre-vingt-dix, un certain nombre d'États membres ont adopté des mesures visant à réduire la charge fiscale pesant sur leur économie. Les réformes fiscales qui ont ainsi été mises en œuvre varient tant en couverture qu'en profondeur mais elles avaient généralement pour objectif : de réduire le poids de la fiscalité sur les revenus du travail (par des réductions des taux d'impôt sur le revenu et des contributions sociales), d'abaisser le taux d'imposition des sociétés (tout en élargissant fréquemment la base de cet impôt) et d'améliorer le fonctionnement du marché des capitaux. Les réformes entreprises en matière de fiscalité indirecte ont été plus diverses. L'accroissement du poids de la fiscalité indirecte étant généralement dirigé vers la fiscalité environnementale, souvent comme la contrepartie de la réduction de la fiscalité sur le facteur travail (l'approche dite du double dividende). Dans quelques États membres, la part du revenu reçu par les régions (ou États fédérés) s'est également accrue.

Le ratio moyen dans l'Union européenne à quinze des prélèvements obligatoires au PIB a continué de croître entre 1995 et 1999 en dépit des réformes mentionnées ci-dessus. C'est seulement dans les dernières années (2000-2002) que des réductions substantielles du ratio sont apparues dans la majorité des États membres (voir graphique 1). L'une des raisons pour lesquelles ces réductions ne se sont pas manifestées plus tôt dans les agrégats statistiques tient au fait que la reprise de la fin des années quatre-vingt-dix s'est probablement traduite par un gonflement du prélèvement fiscal global ; la récession de ces dernières années a mis fin à cette tendance et les réductions fiscales sont maintenant visibles dans les chiffres de 2001 et 2002. Le ratio prélèvements obligatoires/PIB demeure relativement élevé dans les pays nordiques ainsi qu'en Belgique, cependant qu'il est relativement faible

au Royaume Uni, au Portugal, en Espagne et en Irlande. Les chiffres de l'Irlande témoignent de la plus forte réduction de la charge fiscale globale. Par ailleurs les ratios des pays de l'Union européenne demeurent élevés en termes de standards internationaux.

Le graphique 1 présente également l'évolution des taux d'imposition implicites (TII = revenus fiscaux exprimés en pourcentage de la base potentielle d'imposition correspondante) entre 1995 et 2002 dans l'Union européenne à quinze (Commission européenne, 2004a). La charge fiscale moyenne sur le travail rapportée à sa base potentielle d'imposition – c'est-à-dire la rémunération des salariés telle qu'elle ressort des comptes nationaux plus les taxes sur les salaires – tend à diminuer légèrement depuis la fin des années quatre-vingt-dix, renversant ainsi la tendance à long terme que connaissait le TII du travail depuis les années soixante-dix. Un autre fait marquant des développements récents semble être la charge fiscale croissante pesant sur le capital jusqu'à l'année 2000. Cette dernière tendance peut être en partie attribuable au cycle de l'activité économique. Pour cette même raison une diminution du TII du capital est visible à partir de 2001. Le taux d'imposition implicite du travail reste le plus élevé, avec 36,3 % en 2002. Le taux d'imposition implicite du capital se situe à 28 % soit environ 9 points de moins que celui du travail.

1. Prélèvements obligatoires et taux d'imposition implicites (TII) dans l'Union européenne

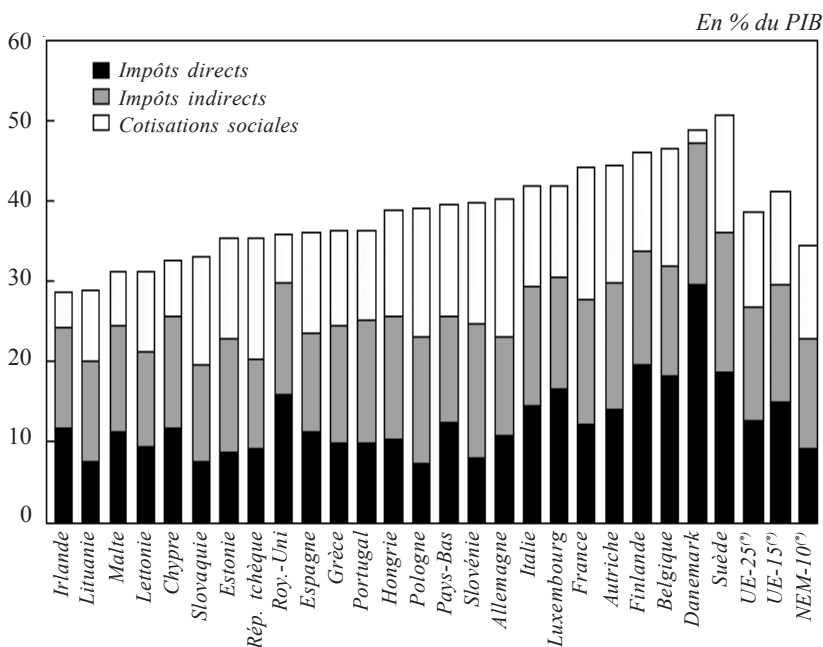


Sources : Eurostat et services de la Commission.

1.2. L'élargissement

À la suite de l'élargissement de l'Union au 1^{er} mai 2004, il est intéressant de comparer succinctement la structure fiscale des nouveaux et des anciens États membres. Les nouveaux États membres (Union européenne à dix) ont en général un ratio de prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB inférieur à celui des anciens États membres (Union européenne à quinze). En 2002, en utilisant la moyenne arithmétique, le ratio de l'Union européenne à dix est inférieur de 6,6 points à celui de l'Union européenne à quinze. Les nouveaux États membres sont composés de trois pays (Slovénie, Pologne et Hongrie) avec un niveau proche de celui de l'Union européenne à quinze et d'un groupe rassemblant les autres pays à un niveau substantiellement inférieur, jusqu'à 12 points de pourcentage. Au sein des quinze, seule l'Irlande a un ratio inférieur à celui de ce second groupe de nouveaux États membres (voir graphique 2).

2. Composition des prélèvements obligatoires dans l'Union européenne à 25, 2002

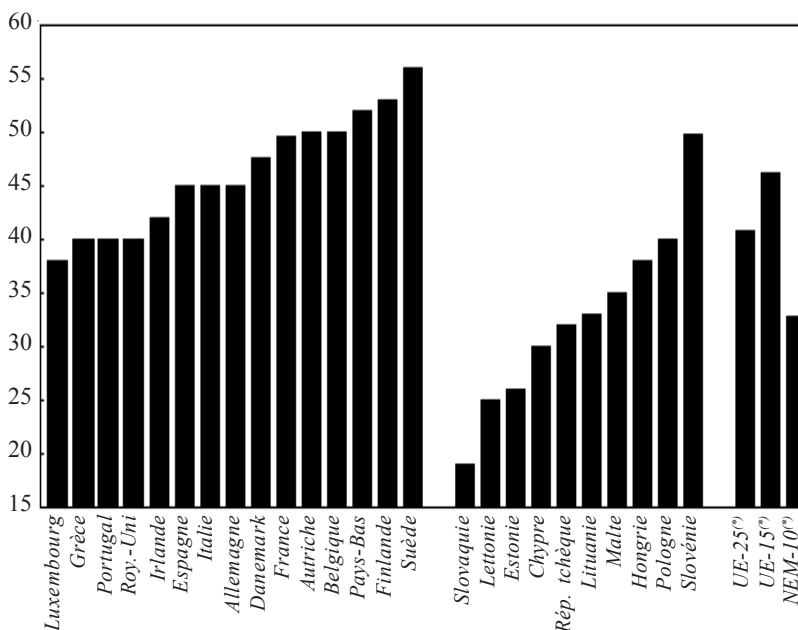


Note : (*) Moyenne arithmétique.

Sources : Eurostat et services de la Commission.

En ce qui concerne la structure des recettes fiscales par type d'impôt, les nouveaux États membres ont en général une proportion plus faible d'impôts directs par rapport au total des recettes, y compris les cotisations sociales. En 2002, la différence entre l'Union européenne à quinze et la moyenne arithmétique des nouveaux États membres était d'environ 10 points de pourcentage. L'une des raisons de cette différence tient aux taux d'imposition plus faibles applicables tant à l'impôt sur les sociétés qu'à l'impôt sur le revenu dans les nouveaux États membres. En 2004, le taux moyen d'impôt sur les sociétés y est 10 points plus bas que dans l'Union européenne à quinze et la moyenne du taux supérieur de l'impôt sur le revenu y est 13 points plus basse (voir graphiques 3 et 4). La faible part des impôts directs dans les nouveaux États membres est contrebalancée par une proportion plus forte de taxes indirectes et pour la Tchéquie, la Pologne et la Slovaquie par des cotisations sociales plus élevées. Si l'on observe les prélèvements par niveau de gouvernement, il n'y a pas de grandes différences dans les taxes perçues par les autorités locales entre la moyenne Union européenne à quinze et la moyenne Union européenne à dix (environ 10 % du total des prélèvements).

3. Taux supérieur d'impôt sur le revenu, 2004



Note : (*) Moyenne arithmétique.

Sources : Eurostat et services de la Commission.

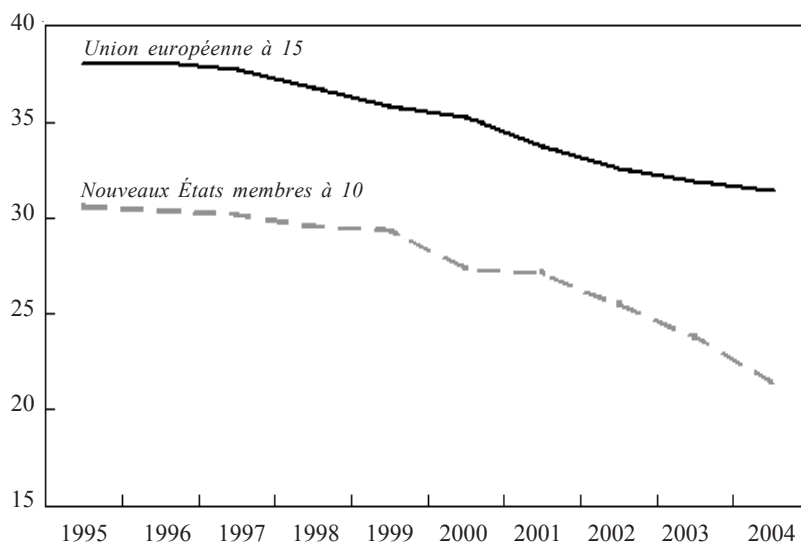
Des différences notables dans le ratio prélèvements obligatoires/PIB et dans la composition des impôts sont également présentes entre les quinze États membres. Pour ce qui est de la charge fiscale globale, il existe une différence de 22 points entre le premier (Suède) et le dernier des États membres (Irlande). Certains pays (notamment les pays nordiques : Suède, Danemark et Finlande) ont des proportions relativement élevées d'impôts directs en pourcentage des recettes totales tandis que quelques pays du sud (Portugal, Grèce) ont une part relativement élevée d'impôts indirects par rapport à la moyenne communautaire. Au Danemark, au Royaume Uni et en Irlande la part des cotisations sociales dans le total des recettes est relativement faible tandis que cette même part est relativement élevée en Allemagne et dans une moindre mesure en France.

1.3. Développements récents relatifs à l'imposition des sociétés dans l'Union élargie

1.3.1. Taux et recettes d'IS

Au cours des dernières années s'est dessinée une nette tendance à la diminution des taux d'imposition des sociétés dans les nouveaux États membres. En même temps s'est manifestée une tendance à supprimer les régimes fiscaux spécifiques et favorables qui existaient. Toutefois, la tendance à réduire les taux d'IS existait déjà dans l'Union européenne à quinze depuis 1995 ainsi que nous l'avons mentionné ci-dessus (voir graphique 4).

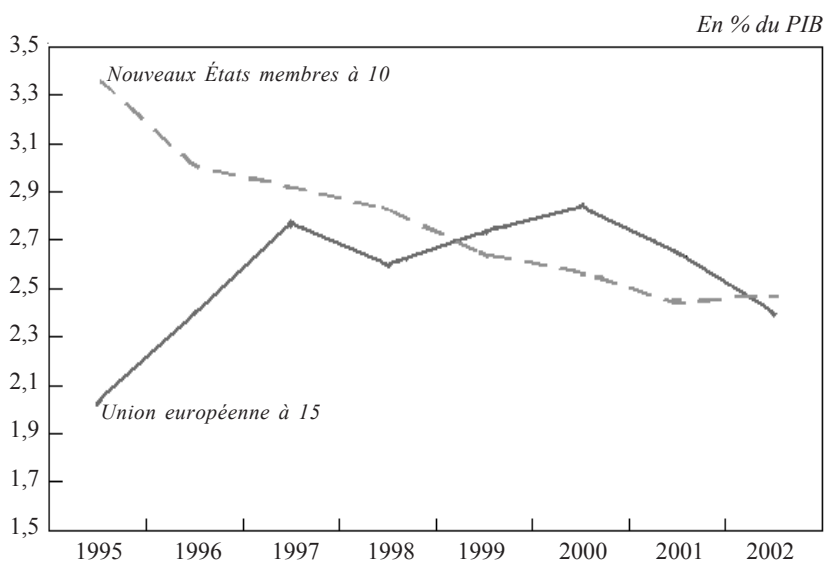
4. Évolution des taux supérieurs d'imposition des sociétés (y compris les surcharges locales), 1995-2004



Sources : Eurostat et services de la Commission.

En dépit de cette tendance assez claire de réduction généralisée des taux nominaux d'IS, l'effet sur les recettes apparaît assez mitigé. Dans l'Union européenne à quinze, au cours de la période 1995-2002, un léger accroissement des recettes d'IS en pourcentage du PIB a été enregistré (voir graphique 5) ; en outre le taux implicite d'imposition des sociétés s'est accru substantiellement au cours de la même période⁽¹⁾. Pour les nouveaux États membres, la situation est assez différente, montrant en moyenne une baisse des recettes d'impôt sur les sociétés exprimée en pourcentage du PIB de l'ordre d'un point de pourcentage. D'après les données actuellement disponibles, cette tendance est significative en Slovaquie, Pologne et Lituanie. À l'opposé, Malte, Chypre et la Slovénie font apparaître un accroissement des recettes. En 2002 les nouveaux États membres ont en moyenne un niveau de recettes d'IS proche du niveau atteint dans l'Union européenne à quinze.

5. Évolution des recettes d'impôts sur les sociétés dans l'Union européenne à 25, 1995-2002



Sources : Eurostat et services de la Commission.

Lorsque l'on analyse ces données il convient de noter que ces indicateurs de recettes d'IS sont influencés par plusieurs facteurs tels que la position cyclique et les possibilités de report des pertes. Leur interprétation doit donc être prudente. Ce qui semble ressortir des chiffres présentés est que la réduction des taux d'IS n'a pas conduit jusqu'à présent à une course généralisée devant aboutir à l'épuisement des recettes. Simultanément, il y a des

(1) Le taux implicite d'imposition sur les sociétés est un sous-indicateur du taux implicite d'imposition du capital mentionné plus haut. Il s'est accru de 6,5 points de pourcentage entre 1995 et 2002 dans l'Union européenne à quinze.

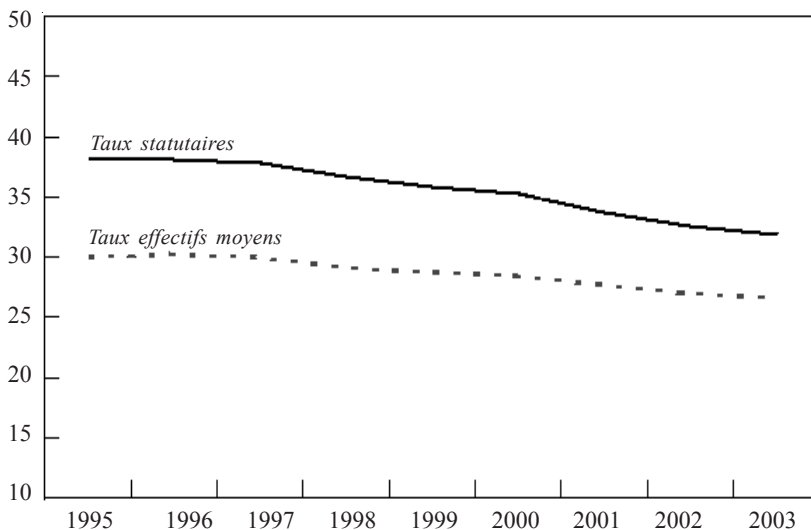
signes de réduction des recettes d'IS dans certains pays qui impliquent que les développements futurs devront être prudemment observés, en particulier du fait que certains États membres ont mis en œuvre des réductions substantielles de taux en 2003 et 2004 (Chypre, la Pologne, la Lettonie, la Slovaquie et le Portugal et en 2005 l'Autriche) pour lesquelles les données en termes de recettes ne sont pas encore disponibles.

1.3.2. Les taux d'imposition effectifs des sociétés et leur évolution

Les taux d'imposition effectifs des sociétés synthétisent la pression fiscale effective qui s'exerce sur un investissement. Ils sont calculés en prenant en compte simultanément les taux statutaires et les principaux déterminants des bases imposables. Ils permettent donc, d'une part, d'apprécier les effets sur la pression fiscale de l'évolution des législations fiscales et, d'autre part, d'entreprendre des comparaisons internationales.

Le graphique 6 illustre l'évolution comparée des taux nominaux (statutaires) et des taux moyens d'imposition effectifs des sociétés (les taux effectifs calculés dans le cas d'un investissement rentable) pour l'Union européenne à quinze durant la période 1995-2003.

6. Taux d'imposition effectif des sociétés, Union européenne à 15



Sources : Eurostat et services de la Commission.

Le graphique montre une convergence vers le bas tant des taux statutaires que des taux effectifs. La tendance à la baisse des taux statutaires est plus prononcée que celle des taux effectifs. Ceci résulte du fait que les mesures adoptées au cours de la dernière décennie en vue d'élargir les assiettes de l'impôt des sociétés ont, dans une certaine mesure, compensé la réduction des taux statutaires. Cependant, il est évident que les taux statutaires conservent un rôle dominant dans la détermination du niveau d'imposition effective.

Entre les membres de l'Union européenne à quinze les écarts des niveaux des taux statutaires ainsi que des taux effectifs sont relativement importants. C'est ainsi qu'en 2003, le différentiel des niveaux des taux statutaires atteignait environ 28 points de pourcentage (entre $\pm 40\%$ et $12,5\%$, avec une moyenne Union européenne à quinze d'environ 32%), contre environ 26 points de pourcentage pour les différentiels de taux effectifs moyens. Il convient de remarquer que ces différentiels se sont considérablement réduits au cours de la période 1995-2003 (d'environ 15 points pour les taux statutaires et d'environ 10 points pour les taux effectifs moyens). Il y a donc un mouvement de convergence à la baisse des niveaux d'imposition des sociétés, tendance confirmée par l'évolution à la baisse de l'écart type.

Comme indiqué ci-dessus, les niveaux d'imposition des sociétés des dix nouveaux États membres de l'Union sont considérablement plus bas que ceux des États de l'Union européenne à quinze. La tendance à la baisse au cours de la période 1995-2003, notable aussi pour ces pays, y a été plus prononcée, particulièrement depuis l'année 2000.

Une étude récente effectuée par Ernst & Young (2004), présente des calculs de taux effectifs moyens d'imposition des sociétés dans les nouveaux États membres, pour l'année 2003. La méthodologie appliquée est comparable à celle utilisée par les services de la Commission pour le calcul des taux effectifs pour l'Union européenne à quinze.

Selon cette étude, les taux moyens d'imposition effectifs dans les dix nouveaux États membres varient entre $\pm 33\%$ pour Malte et $\pm 13\%$ pour la Lituanie. Dans une majorité de ceux-ci ils sont inférieurs à 20% , avec une moyenne, cependant, d'environ 21% . Il convient de noter que cette moyenne Union européenne à dix est de dix points inférieure à celle des États membres de l'Union européenne à quinze.

Tout comme pour les pays de l'Union européenne à quinze, les taux statutaires de ces pays jouent un rôle dominant dans la détermination de la pression fiscale effective des sociétés. Selon l'étude Ernst & Young, les différents types d'incitations fiscales, qui ont encore un poids important dans la fiscalité des sociétés des nouveaux États membres, constituent un autre des facteurs déterminants de celle-ci. Les incitations fiscales peuvent à la fois contribuer à réduire l'assiette ou le taux statutaire. Parmi les incitations fiscales les plus courantes figurent l'amortissement accéléré ou les réserves non imposables. Dans certains pays, il est aussi permis d'appliquer des taux réduits dans des régions économiques spécifiques.

En conclusion, l'analyse d'ensemble de l'évolution de la fiscalité effective des sociétés dans l'Union européenne montre une claire tendance de long terme à la réduction de la pression fiscale effective pesant sur les investissements. L'ampleur de cette tendance est accentuée par l'inclusion des dix nouveaux États membres.

En dépit de cette tendance claire à la baisse des taux d'imposition effective des sociétés, l'effet sur les recettes fiscales a été, jusqu'à maintenant, assez mitigé. Pour autant, la réalité d'une « course au moins-disant fiscal » n'est pas démontrée.

1.3.3. Taux d'IS et localisation des investissements

Les écarts relativement importants des taux d'imposition effectifs entre les États membres de l'Union ne semblent pas avoir affecté de manière sensible la localisation des investissements dans l'Union européenne.

En effet, la fiscalité n'est qu'un facteur parmi d'autres pris en compte dans les décisions d'investissement et de financement : l'existence et la qualité des infrastructures économiques, la disponibilité de main d'œuvre qualifiée, les perspectives à court ou moyen terme des marchés concernés, l'accessibilité géographique du marché, les coûts de transports, les normes environnementales, les niveaux de rémunération ou de protection sociale ainsi que l'attitude générale des autorités publiques sont autant de facteurs également susceptibles d'apparaître tout aussi déterminants.

Un rapport récent publié par le Conseil des impôts confirme que la fiscalité semble n'avoir joué qu'un rôle limité dans la localisation des investissements. Parmi les divers facteurs influençant le choix des entreprises, il ne viendrait qu'en 7^e position après d'autres paramètres liés à la structure économique des pays. Selon le même rapport, l'avantage tiré du différentiel d'imposition, pour une entreprise investissant en Pologne plutôt que dans un État membre à fiscalité élevée, n'excéderait pas 2 % de la valeur ajoutée de l'entreprise, alors que l'avantage tiré du différentiel de coûts salariaux atteindrait jusqu'à 50 % de la même valeur ajoutée. L'accès aux consommateurs est certainement aussi un autre facteur déterminant pour investir dans ces pays.

Dans le même sens, selon un rapport de l'OCDE les différences d'imposition n'expliqueraient pas plus de 3 % des différences constatées en flux d'investissements. La fiscalité ne serait donc en règle générale pas l'une des préoccupations majeures dans la décision d'investir à l'étranger.

Il est certain, néanmoins, que la fiscalité peut devenir un facteur crucial lorsque l'entreprise ayant décidé d'investir doit choisir entre deux pays économiquement comparables. Dans un tel cas, on pourrait concevoir qu'une entreprise européenne désirant investir dans l'un des nouveaux États membres considère l'aspect fiscal comme étant crucial, si elle estime que les principales caractéristiques économiques de ces pays sont comparables. Une certaine concurrence fiscale pourrait alors apparaître au sein d'une zone donnée de l'Union européenne.

2. La concurrence fiscale

Le terme même de concurrence fiscale est à l'origine de bien des débats et dans la période récente on a pu voir cette concurrence mise en exergue de la plupart des discussions relatives à la localisation/délocalisation des activités. Pour autant, avant d'aborder les initiatives et actions engagées par la Communauté dans ce domaine, en particulier dans la lutte contre la concurrence fiscale dommageable, quelques réflexions générales paraissent indispensables.

2.1. La concurrence fiscale : tentative de catégorisation

Le défi au niveau international est souvent de définir un ensemble de normes communément acceptables. Ceci nécessite à son tour une vision suffisamment commune de ce que doivent être des pratiques gouvernementales justes et désirables. À cette fin il peut être utile de distinguer la « zone blanche » des pratiques fiscales acceptables, c'est-à-dire ce que l'on va considérer comme une saine concurrence fiscale ; la « zone noire » des pratiques fiscales inacceptables, c'est-à-dire la concurrence fiscale dommageable et enfin, la « zone grise », c'est-à-dire les pratiques qui sont problématiques et qui pourraient dans l'avenir justifier des initiatives ou des actions.

2.1.1. La zone blanche : la saine concurrence fiscale

Dans le contexte institutionnel et juridique actuel de l'Union européenne, il existe une forme de concurrence fiscale largement acceptée et indiscutable, c'est la concurrence portant sur le niveau général d'imposition dans les États membres. Il appartient aux États membres d'offrir aux investissements domestiques et étrangers le meilleur cadre possible en rapport avec le niveau de prélèvement existant (*the best value-for-money*) et de définir les régimes fiscaux les mieux adaptés à leurs préférences. Ce faisant, ils peuvent choisir d'offrir un large éventail de biens et de services publics ou de laisser un champ d'exercice plus large au secteur privé. Une charge fiscale globale plus élevée ne décourage pas nécessairement l'investissement si, par exemple un pays a développé en contrepartie un excellent système éducatif et offre des infrastructures et des services publics de première qualité. De la même façon, une charge fiscale globale faible n'attirera pas nécessairement l'investissement si l'éducation, les infrastructures et les services publics ne sont que médiocrement développés.

Il convient de noter que, tandis que l'Union européenne reconnaît la pleine souveraineté des États membres dans ces choix, elle les encourage également à réduire leur charge fiscale globale et à adopter une structure fiscale favorable à la croissance et à l'emploi, dans le cadre du processus de Lisbonne visant à faire de l'Union la société de la connaissance la plus compétitive du monde. À cet égard, il faut bien remarquer que la concurrence fiscale n'est probablement pas la meilleure voie pour réaliser une réduction significative de la charge fiscale globale. À vrai dire, l'argument selon lequel la concurrence fiscale est nécessairement bonne parce qu'elle conduit à réduire les impôts et donc à un niveau d'emploi plus élevé est simpliste sinon carrément faux car il ne prend pas en compte la déformation de la structure d'imposition des États membres. En pratique la concurrence fiscale vise les bases d'imposition mobiles et non les bases peu mobiles. Par conséquent, il peut en résulter une hausse des impôts sur les bases relativement immobiles au bénéfice des bases les plus mobiles. Dans le contexte de l'Union européenne, l'impact de la concurrence fiscale en termes d'efficacité et d'emploi est donc au mieux incertain si l'on considère tout à la fois l'effet sur la structure des prélèvements et l'impact limité que la concurrence fiscale peut exercer sur la charge fiscale globale.

2.1.2. La zone noire : la concurrence fiscale dommageable

Alors que la concurrence fiscale s'exerçant sur la charge fiscale globale est considérée comme juste, l'Union européenne a très clairement indiqué que lorsque la concurrence fiscale est caractérisée par une volonté d'attirer les bases d'imposition étrangères, par différents types de mesures, tout en protégeant la base d'imposition nationale – lorsqu'elle existe – avec un mécanisme de cantonnement, cette forme de concurrence est dommageable et ne peut être acceptée.

L'argument principal à cet égard est que ce type de concurrence fiscale consistant à s'attaquer au voisin conduit à une perte globale non désirée de recettes pour les gouvernements même si à la marge quelques petites juridictions fiscales peuvent trouver leur compte dans ce processus. En d'autres termes, le gain réalisé par une poignée de petites juridictions est nettement inférieur à la perte enregistrée par la vaste majorité de pays affectés, pauvres comme riches. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà signalé, ce type de concurrence fiscale peut également se traduire par une déformation de la structure des prélèvements au détriment des bases d'imposition les moins mobiles. Enfin, la concurrence fiscale dommageable a des conséquences politiques plus larges sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement. En pratique les efforts de la Commission se sont concentrés sur la fiscalité de l'épargne et sur la fiscalité des entreprises.

2.1.3. La zone grise de la concurrence fiscale

Si l'on se tourne maintenant vers ce que l'on peut appeler la zone grise de la concurrence fiscale, entre les pratiques fiscales dommageables et les pratiques de concurrence fiscale considérées comme saines ou passables existe une large zone grise. Il est clair qu'une très large gamme de pratiques fiscales peut être vue ou interprétée comme la volonté d'attirer les bases d'imposition étrangères et s'avérer pertinente pour les contribuables étrangers. Ces pratiques ne sont pas nécessairement considérées dommageables et n'appellent pas toujours à une coordination fiscale internationale étendue parce que leur impact en termes de perte de recettes ou d'emplois demeure limité. Dans d'autres cas des considérations politiques spécifiques peuvent jouer un rôle dans le fait que certains régimes qui apparaissent dommageables ne sont pas examinés.

Par exemple, bien des régimes fiscaux particuliers offerts aux expatriés peuvent être considérés comme des régimes fiscaux dommageables. Il en est ainsi parce que ces régimes offrent de meilleures conditions fiscales aux non-résidents ou aux résidents à court terme – c'est-à-dire aux expatriés – qu'aux résidents permanents ou à long terme. En fait, avant le lancement des négociations sur le paquet fiscal, les régimes d'expatriés avaient été identifiés comme domaine possible d'investigation par la Commission. Finalement, ces régimes n'ont pas été inclus dans le paquet fiscal, principalement parce que quelques États membres étaient hésitants à élargir les discussions à des domaines qu'ils considéraient comme relevant de la fiscalité des personnes (impôt sur le revenu).

Il y a également beaucoup de situations où plusieurs objectifs sont poursuivis avec un seul instrument fiscal, ou encore pour lesquelles une règle spécifique – fiscale ou non – combine plusieurs types d'effets et où seule une partie est considérée comme dommageable. L'une des questions les plus débattues dans ce cadre est certainement celle du secret bancaire ou du refus de prendre part à la coopération administrative ou judiciaire dans ce domaine. L'effet de telles pratiques mérite sans aucun doute discussion.

Le point de vue actuel de la Commission est que le secret bancaire n'est acceptable que pour autant qu'il n'empêche pas l'échange véritable d'informations pour les besoins de l'application correcte des législations fiscales. Les droits des citoyens honnêtes peuvent être suffisamment protégés sans qu'il soit besoin de recourir à un secret bancaire complet.

En fait il n'existe pas de secret bancaire absolu. Même les pays les plus discrets, tels le Liechtenstein ou la Suisse acceptent certaines exceptions au secret bancaire, par exemple en matière de blanchiment d'argent. Le cœur du débat n'est pas tant de savoir s'il est acceptable de fixer certaines limites au secret bancaire mais plutôt de savoir si ces limites doivent aussi être étendues aux questions fiscales. Dans un monde où l'intégration des marchés de biens, de services et des activités financières va croissante, il n'y a guère de doute que l'échange d'informations devient pour l'application de la fiscalité une exigence croissante. Ceci étant, le diable est dans le détail. Où doit-on placer la ligne rouge qui sépare l'acceptable de l'inacceptable ? Il y a matière à débat mais dans le futur la Commission devra probablement étendre ses réflexions afin de voir si et comment élargir le rôle des outils développés dans le paquet fiscal afin de contraindre encore davantage la concurrence fiscale dommageable dans l'Union et chez ses partenaires.

2.2. Éliminer la zone noire

2.2.1. La lutte contre la concurrence fiscale dommageable

La lutte contre la concurrence fiscale dommageable au niveau européen est un exercice relativement récent dont les prémisses remontent au Conseil Ecofin informel de Vérone en 1996. Le Conseil de Vérone marque le début d'une stratégie fiscale européenne fondée sur une approche globale de la politique fiscale combinant un ensemble de dossiers différents en un paquet. C'est ainsi que fut adopté le 1^{er} décembre 1997 le « paquet fiscal » composé de trois volets : une proposition de directive sur l'imposition des revenus de l'épargne des non-résidents communautaires, une proposition de directive sur les intérêts et redevances entre sociétés liées, et un Code de conduite en matière de fiscalité des entreprises en vue de l'élimination des mesures fiscales dommageables.

L'objectif poursuivi par ce paquet fiscal, et plus particulièrement par le Code de conduite, est la restauration des bases d'imposition des États membres et le rétablissement de conditions de concurrence compatibles avec les

principes du marché unique. Il avait à l'époque été mis en évidence que les bases d'imposition des activités mobiles s'étaient progressivement érodées au détriment des facteurs de production les moins mobiles. La concurrence fiscale dans laquelle s'étaient lancés nombre d'États membres sur certaines activités mobiles (activités financières et de services intragroupes, quartiers généraux de multinationales...) était un jeu à somme négative : les États perdant globalement des recettes substantielles sans pour autant créer des activités ou des emplois au niveau de l'ensemble de l'Union. En termes de structure des prélèvements, l'effet était clairement de reporter le poids de la fiscalité essentiellement sur le facteur travail. L'élimination de ces mesures constituait en même temps le préalable indispensable à toute initiative visant à supprimer les obstacles fiscaux à l'activité transfrontalière des entreprises. Il convient d'observer que cet objectif de restauration des bases d'imposition, qui répond aux préoccupations des États membres, trouve aujourd'hui son pendant dans l'élimination des obstacles fiscaux aux activités transfrontalières vers laquelle est actuellement dirigée la politique fiscale de la Commission, répondant ainsi de la même manière aux préoccupations du contribuable européen.

Les travaux menés au niveau européen en matière de lutte contre la concurrence fiscale dommageable ont donné des résultats relativement satisfaisants. Ils méritent toutefois d'être poursuivis à une échelle géographique plus large, et pourraient devoir être étendus à d'autres domaines ou formes de concurrence fiscale (voir ci-dessus la zone grise).

2.2.2. Les travaux du code de conduite en matière de fiscalité des entreprises

Le Code de conduite en matière de fiscalité des entreprises a été adopté le 1^{er} décembre 1997 dans le cadre du paquet fiscal⁽²⁾. Il vise l'élimination des mesures fiscales dommageables dans un délai déterminé auquel se sont engagés politiquement les États membres, et prévoit à cet effet la création d'un groupe de travail au sein du Conseil.

2.2.2.1. Les mesures fiscales dommageables sont définies de manière précise

Les mesures fiscales dommageables sont définies de manière générale comme étant celles « ayant, ou pouvant avoir, une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté ».

Plus précisément, ce sont les mesures dérogatoires dans un système fiscal, c'est-à-dire celles « établissant un niveau d'imposition effective nettement inférieur, y compris une imposition nulle, par rapport à ceux qui s'ap-

(2) JOCE C2 du 6 janvier 1998.

pliquent normalement dans l'État membre concerné ». Ces mesures dérogatoires peuvent résulter du taux d'imposition nominal, de la base d'imposition ou de tout autre facteur pertinent et couvrent les dispositions de nature législative, réglementaire, mais aussi des pratiques administratives plus connues dans certains pays sous le nom de « *rulings* ». Il est observé que le critère de spécificité conduit à l'exclusion du champ d'application du Code de conduite l'application généralisée d'un faible taux d'imposition, tels que le taux de 12,5 % d'impôt sur les sociétés qui sera adopté un peu plus tard par l'Irlande ou le taux de 0 % appliqué en Estonie sur les revenus non distribués.

Enfin, un certain nombre de critères complémentaires permettent de mieux identifier les mesures fiscales visant à « séduire le contribuable du voisin ». Ces critères dont la liste est indicative sont au nombre de cinq :

- si les avantages sont accordés exclusivement à des non-résidents ou pour des transactions conclues avec des non-résidents ;
- si les avantages sont totalement isolés du marché national, de sorte qu'ils n'ont pas d'incidence sur la base fiscale nationale ;
- si les avantages sont accordés même en l'absence de toute activité économique réelle et de présence économique substantielle à l'intérieur de l'État membre offrant ces avantages fiscaux ;
- si les règles de détermination des bénéfices issus des activités internes d'un groupe multinational divergent des principes généralement admis sur le plan international, notamment les règles approuvées par l'OCDE ;
- si les mesures fiscales manquent de transparence, notamment lorsque les dispositions légales sont appliquées avec souplesse et d'une façon non transparente au niveau administratif.

2.2.2.2. Le double engagement politique des États membres

La plus grande spécificité du code de conduite réside sans doute dans sa nature politique. Il s'agit d'un simple engagement politique, mais formellement constaté, des ministres des finances et des chefs de gouvernements. C'est dans l'unanimité par laquelle il a été adopté qu'il puisera l'essentiel de sa force, et qui sera aussi parfois source de faiblesse.

Cet engagement politique de chacun des quinze États membres de l'époque consiste en deux volets :

- le démantèlement des mesures fiscales dommageables dans un délai déterminé de cinq ans, étant précisé que ce calendrier sera par la suite légèrement assoupli ;
- le gel, c'est-à-dire l'interdiction d'adopter de nouvelles mesures dommageables.

Il est précisé que le champ d'application géographique du code de conduite n'est pas limité aux États membres eux-mêmes, mais s'étend également à leurs territoires dépendants ou associés.

2.2.2.3. Un groupe de travail au fonctionnement atypique

La mise en œuvre du Code de conduite est confiée à un groupe⁽³⁾, placé sous l'égide du Conseil, et composé de représentants de haut niveau des États membres. Ce groupe est chargé d'évaluer les mesures fiscales susceptibles de rentrer dans le champ d'application du Code. À la différence des autres groupes de travail du Conseil qui connaissent une présidence tournante, le Groupe Code de conduite est présidé depuis son origine par Mme Dawn Primarolo, « *Paymaster general* » au Royaume-Uni, et plusieurs fois reconduite dans son mandat de présidente du Groupe.

Ce Groupe fonctionne de manière atypique. Les décisions y sont prises en principe à l'unanimité, mais en l'absence de celle-ci la position majoritaire et les différents avis minoritaires exprimés sont mentionnés. Par ailleurs, bien que le secrétariat du groupe soit formellement assuré par le Secrétariat général du Conseil, c'est en pratique les services de la Commission qui préparent la quasi-totalité des documents de travail du groupe en y apportant leur expertise. Du point de vue institutionnel toutefois, la perspective reste largement intergouvernementale.

2.2.3. Des résultats largement satisfaisants

Le groupe code de conduite a fourni un travail considérable, en dépit de difficultés évidentes tenant à la nature du processus tel que décrit ci-dessus.

Parmi les quinze États membres et leurs territoires dépendants ou associés, près de 300 mesures fiscales ont été recensées, décrites, analysées, discutées, et évaluées. Sur ces 300 mesures, 66 seulement ont été considérées comme étant effectivement dommageables. Un travail comparable auprès des dix nouveaux États membres fut mené par la Commission, puis validé par le Conseil, et conduisit à l'identification de trente mesures dommageables.

Les résultats les plus visibles de ces travaux sont d'une part le large respect du « gel » des mesures dommageables par l'ensemble des États membres, et d'autre part, s'agissant du démantèlement, son achèvement ou sa bonne progression pour la très grande majorité des mesures dommageables identifiées.

Ces résultats n'ont pas été obtenus sans difficultés, celles-ci étant essentiellement liées à la nature politique de la démarche. Ainsi, si à certains égards l'unanimité de départ a pu servir la dynamique des travaux, l'exigence d'unanimité lors de la décision finale a ouvert la voie à des compromis difficilement évitables, dont on retrouvera la trace par exemple dans l'octroi de longues périodes de transition.

(3) La création de ce groupe fut décidée lors du Conseil Ecofin du 9 mars 1998 (JOCE C99 du 1^{er} avril 1998).

En tant qu'instrument de lutte contre la concurrence fiscale dommageable, le code de conduite s'est donc révélé d'une bonne efficacité, même si l'on ne peut exclure que certaines pratiques administratives aient échappé à la vigilance du groupe. De plus, il aura également permis, tant au niveau politique que technique, la diffusion d'une « culture » de lutte contre la concurrence fiscale dommageable.

Mais l'efficacité du code de conduite en tant qu'instrument de coordination des politiques fiscales mérite également d'être soulignée. Cette méthode pourrait être reprise pour progresser au niveau communautaire dans d'autres domaines fiscaux où elle est plus souhaitable ou plus souple que l'harmonisation. Les travaux menés en matière de prix de transfert en sont pour partie un exemple.

2.3. La question de la poursuite ou de l'extension des travaux : l'Union européenne ne peut agir seule sans renoncer à sa compétitivité

Il a parfois été reproché aux travaux de lutte contre la concurrence fiscale dommageable menés au sein de l'Union européenne de nuire à sa compétitivité sur la scène internationale. C'est l'une des raisons pour lesquelles dans certains domaines d'activités fortement exposées à la concurrence avec des pays tiers (par exemple le transport maritime) le démantèlement a été suspendu.

Mais c'est aussi sans doute pour ce même motif que les États membres de l'Union européenne ont apporté un soutien significatif aux travaux comparables menés dans le cadre de l'OCDE (Forum sur les pratiques fiscales dommageables), en dépit des réticences affichées un moment par les États-Unis. Dans ses trente pays membres, l'OCDE a également entrepris de recenser et de démanteler les régimes fiscaux préférentiels qui y avaient été identifiés. En outre, l'OCDE a étendu ses travaux aux pays tiers, parmi lesquels un certain nombre de paradis fiscaux (au sens du rapport de l'OCDE de 1998 Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial), obtenant de la part de 35 d'entre eux un engagement politique visant à établir une véritable coopération en faveur de la transparence et de l'échange de renseignements. Ces résultats positifs conduisent aujourd'hui à s'adresser à de nouveaux centres financiers situés dans des pays tiers, tels que Hong Kong et Singapour. L'intérêt bien compris de l'ensemble des pays participant à la lutte contre la concurrence fiscale dommageable est clairement l'extension de ces bonnes pratiques à l'échelle géographique la plus large possible.

L'Union européenne, de son côté, a compris l'intérêt d'une telle extension, et la Commission a récemment adopté une Communication en ce sens. Dans sa Communication du 27 septembre 2004, « Prévenir et combattre les malversations financières et pratiques irrégulières des sociétés », la Com-

mission préconise une stratégie d'ensemble à l'égard centres financiers off shore couvrant les domaines de la fiscalité, du droit des sociétés, de la comptabilité, de la lutte contre le blanchiment, etc. En vue de promouvoir la transparence et l'échange de renseignements auprès notamment des paradis fiscaux coopératifs, elle préconise aussi une démarche plus cohérente dans la manière dont sont menées à l'égard des partenaires de l'Union européenne l'ensemble des politiques communautaires (aide au développement, assistance technique, partenariat économique...).

Dans le même esprit de promotion auprès des pays tiers de meilleures pratiques fiscales, les plans d'action négociés en 2004 avec plusieurs pays (Ukraine, Moldavie, Tunisie, Maroc, Jordanie, Israël) dans le cadre de la Politique européenne de voisinage, font explicitement référence aux principes du Code de conduite en matière de fiscalité des entreprises.

Cette promotion active des meilleures pratiques fiscales, au sein de l'Union européenne comme au-delà, repose sur un engagement de la part des pays concernés. C'est le cas par exemple pour le Code de conduite, qui s'est traduit par un engagement politique des quinze, puis des vingt-cinq États membres de l'Union européenne. C'est le cas également des engagements politiques de haut niveau en faveur de la transparence et de l'échange de renseignements souscrits par un grand nombre de juridictions auprès de l'OCDE. Ces efforts convergents à l'échelle internationale contribuent à créer une dynamique d'adhésion qui, à terme, pourrait avoir raison des crispations ultimes sur des questions telles que celles du secret bancaire.

3. Le besoin de coordination des politiques fiscales

La fiscalité est au cœur de la souveraineté des États. Elle est un instrument essentiel de l'action des gouvernements. C'est pourquoi toute action coordonnée en la matière au niveau international, qui peut impliquer une perte formelle de souveraineté des États, doit être justifiée. Dans le cadre de l'Union européenne, il existe un souci croissant de démontrer la valeur ajoutée des propositions communautaires, qui répond également à la nécessité d'obtenir des accords unanimes sur les propositions avancées par la Commission européenne.

3.1. Concurrence, coopération, harmonisation, coordination : de quoi parle-t-on ?

Il existe différentes formes de coopération en matière fiscale. Le terme d'harmonisation n'en est qu'un parmi d'autre, qui s'applique à un nombre restreint de domaines. Si l'on veut bien faire ressortir les avantages des projets fiscaux européens, il est indispensable de rappeler les formes de coopération souhaitées et les gains que l'Union européenne pourrait en retirer ou, à défaut, le coût de la non-Europe fiscale qui en découlerait.

Trop fréquemment on oppose la concurrence fiscale à l'harmonisation : ceci est certainement simpliste et trompeur. À cet égard, il peut être utile de définir ce que l'on peut entendre par harmonisation dans le cadre juridique et institutionnel existant. L'exemple nous en est donné par la TVA et la référence à l'article 93 du Traité qui invite à « l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ». Ainsi considérée, l'*harmonisation* consiste à substituer aux systèmes existants de taxes sur le chiffre d'affaires un système commun : la TVA, fondé sur un ensemble de règles communes inscrites dans une directive qui devra à son tour être transposée en droit national. Cependant un degré de concurrence, jugé acceptable au regard des nécessités de fonctionnement du marché intérieur (voir article 93), continue d'exister dans la mesure où les taux de TVA ne font l'objet que d'une règle de taux minimum à respecter. Le degré de rapprochement atteint par l'harmonisation élimine dans une certaine mesure les différences nationales. Il est également le plus difficile à obtenir puisqu'il exige des décisions à l'unanimité, ce qui signifie que l'harmonisation sera rarement la solution adoptée en présence de concurrence fiscale dommageable. Toutefois, dans certains cas, une certaine convergence peut résulter des efforts entrepris pour éliminer des formes de concurrence fiscale dommageable. Ainsi les régimes de holding au sein de l'Union sont-ils devenus de plus en plus similaires à la suite des travaux entrepris dans le cadre du Code de conduite pour éliminer les aspects dommageables desdits régimes.

Une autre approche est envisageable et a constitué la base de nombreuses réflexions récentes. Elle consiste à rechercher un degré de coordination des politiques fiscales, par une meilleure utilisation du cadre institutionnel et juridique et par la recherche du consensus. La *coordination* est alors définie comme le fait, tout en conservant des systèmes fiscaux nationaux et donc différents de s'efforcer de rendre ces systèmes fiscaux compatibles avec les règles du traité et, dans toute la mesure du possible, compatibles entre eux. La *coordination des politiques fiscales* devient ainsi le maître mot de la politique à conduire pour ce qui est des impôts directs, en l'état actuel de la construction institutionnelle⁽⁴⁾. Cependant, les difficultés du processus décisionnel demeurant inchangées à ce stade, d'autres instruments sont mentionnés pour parvenir à cette coordination : « des communications, des recommandations, des lignes directrices et des documents interprétatifs peuvent fournir aux États membres des orientations sur l'application des principes du Traité et favoriser l'élimination rapide des obstacles au marché intérieur » (Commission européenne, 2001c). Par ailleurs, la communication de mai 2001 fait clairement référence à l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne de Justice (CJCE) et à l'intention de la Commission « d'adopter désormais une stratégie plus volontariste dans le domaine des infractions fiscales et de se montrer plus prompte à engager des actions lorsqu'elle pense qu'il y a infraction à la législation communautaire »...

(4) Ceci vise tant le principe de subsidiarité que l'absence de pouvoir de décider de l'impôt en l'état actuel des pouvoirs des institutions (*no tax without representation*). Pour une présentation plus détaillée, voir Aujean (2003).

« Elle veillera également à une application correcte des arrêts de la CJCE. Il y a notamment urgence dans le domaine de la fiscalité directe : la ligne de conduite actuelle qui consiste à laisser la jurisprudence en matière de fiscalité directe se développer au hasard, en se bornant à réagir aux affaires portées par les contribuables devant la CJCE, n'est pas le tremplin idéal à la réalisation d'objectifs adoptés à l'échelle communautaire »⁽⁵⁾. La volonté est ainsi clairement exprimée d'un examen assez systématique des décisions de la Cour avec les administrations fiscales afin de parvenir si possible à une interprétation commune des arrêts et d'assurer ainsi une réponse coordonnée des États membres. De la même façon, il convient d'instaurer une discussion des mesures ou domaines dans lesquels les législations fiscales nationales sont susceptibles de poser problème, notamment au regard des libertés fondamentales garanties par le Traité. Un exemple caractéristique est donné par la communication d'avril 2001 relative à *l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles* (Commission européenne, 2001a) qui conclut de la façon suivante « La Commission considère que le traitement fiscal discriminatoire des contrats d'assurance retraite et d'assurance-vie conclus auprès d'institutions de retraite établies dans un autre État membre est contraire aux libertés fondamentales du Traité CE. La Commission contrôlera les règles nationales applicables et prendra les mesures qui s'imposent pour garantir que ces règles respectent réellement les libertés fondamentales du Traité CE ; elle saisira si nécessaire la Cour de justice, sur la base de l'article 226 du Traité CE ».

N'ayant pas obtenu par une action volontaire des États membres concernés les modifications de leurs législations qui auraient permis d'en éliminer le caractère discriminatoire, la Commission n'a eu d'autre choix que d'engager des procédures d'infraction à l'encontre desdits régimes. Le 5 février 2003 la Commission a donc, d'une part, envoyé un avis motivé au Danemark lui demandant de modifier sa législation fiscale et de réserver aux cotisations de retraite versées à des fonds de pension établis dans d'autres États membres un traitement fiscal identique à celui réservé aux cotisations versées à des fonds domestiques. D'autre part, la Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de l'Italie et du Portugal, qui appliquent apparemment des règles fiscales discriminatoires analogues à celles du Danemark⁽⁶⁾. Le 9 juillet 2003, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice à l'encontre du Danemark, ce dernier n'ayant pas modifié sa législation en dépit de l'avis motivé que lui a adressé la Commission en février 2003. Ce même jour, la Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre du Royaume-Uni et de l'Irlande⁽⁷⁾. On peut s'attendre à ce que la Commission effectue prochainement d'autres démarches dans ce dossier.

(5) Cf. Commission européenne (2001c) déjà citée. Par ailleurs, dans une communication du 26 juillet 2000 intitulée « Adéquation entre ressources humaines et tâches de l'institution », la Commission préconisait une intensification générale de ses efforts dans son rôle de gardienne des Traités.

(6) Communiqué de presse IP/03/179 du 5 février 2003.

(7) Communiqué de presse IP/03/965 du 9 juillet 2003.

Par cette approche proactive à l'encontre des infractions présumées, la Commission a donc concrétisé les annonces faites dans ses communications d'avril et de mai 2001. Outre la question des pensions complémentaires, un certain nombre de sujets impliquant des risques de discrimination ont déjà fait l'objet de discussions dans le cadre d'un groupe de travail avec les États membres. Quoique jusqu'à présent ces discussions se soient révélées décevantes, la Commission a affirmé son intention de poursuivre cette approche qui lui paraît être au cœur de la coordination des politiques fiscales et d'aborder ainsi de nouveaux thèmes qu'elle estime prioritaires. De la même façon la Commission a l'intention d'adresser des communications au Conseil et au Parlement européen sur les domaines dans lesquels elle considère qu'une coordination est nécessaire. Ainsi une communication consacrée à l'imposition des dividendes reçus par les particuliers a été présentée en novembre 2003 afin de susciter un débat sur les différents mécanismes existants (imputation – avoir fiscal –, exonération ou taxation cédulaire) aux fins de réduire ou d'éliminer la double imposition économique des dividendes. La coordination des politiques fiscales est un art difficile et les progrès se révèlent lents mais la problématique est de plus en plus claire : faut-il laisser le soin à la CJCE, en condamnant les dispositions nationales incompatibles avec la législation communautaire, d'amener les États membres à modifier leurs législations chacun pour soi ? Doit-on plutôt coordonner la réponse avec les États membres et prévenir ces situations par la discussion préalable ? Pour la Commission la réponse est claire : le processus est asymétrique, la CJCE n'a pas le pouvoir de construire et de remplacer les dispositions incompatibles. Le jeu institutionnel, en confiant le droit d'initiative à la Commission et le pouvoir de décision au Conseil apporte une réponse, encore faut-il que le processus décisionnel – l'unanimité – permette de parvenir à des décisions (Commission européenne, 2001a).

Parmi les autres formes de coopération, une place particulière doit être faite à l'échange d'informations. En effet, l'échange d'informations et la coopération administrative sont des mesures qui, à l'évidence, respectent la souveraineté des pays coopérants tout en leur permettant d'assurer la bonne application de leur système fiscal à leurs contribuables. De ce point de vue, c'est certainement la forme de coopération la plus adaptée à la mise en œuvre de systèmes fiscaux décentralisés dans un monde globalisé. Toutefois, l'interdépendance financière globale rend justement nécessaire la participation de tous à l'échange d'informations. En l'absence de normes et de règles similaires, les pays les moins coopératifs ou même non coopératifs constituent des trous noirs où les transactions suspectes disparaissent à jamais. L'accès limité à l'information ou l'absence d'échanges effectifs d'informations dans certains pays constituent des anomalies qui devront inévitablement être éliminées dans les années qui viennent. L'alternative pour ces pays risque en effet d'être la mise à l'écart par le biais de restrictions, par exemple en matière de liberté des mouvements de capitaux. Ainsi, la révision de l'article 58 du Traité proposée dans le projet de Traité constitutionnel ouvre la porte à certaines possibilités de restrictions à la liberté des mouvements de capitaux en direction de pays tiers dans de telles circonstances.

Finalement, dans la période récente, d'autres formes de coopération sont apparues efficaces. Dans l'Union, les approches non législatives tendent à devenir de plus en plus appréciées dans certains domaines tels l'emploi ou les affaires sociales (autre domaine normalement soumis à la règle de l'unanimité). L'idée est ici de s'accorder sur certains grands objectifs tout en laissant aux États membres le soin de décider de la meilleure façon de parvenir à la réalisation de ces objectifs. Des rapports réguliers ou l'examen par les pairs permettent ainsi des échanges fructueux sur les meilleures pratiques et la façon de progresser ensemble vers des buts communs. Il existe peut-être des situations pouvant recevoir ce type de traitement non législatif dans le domaine fiscal. Dans un contexte voisin nous avons fait de bonnes expériences avec le code de conduite en matière de fiscalité des entreprises et il pourrait être intéressant d'examiner si d'autres thèmes liés à la concurrence fiscale peuvent être de bons candidats à des approches de ce type.

3.2. Les dangers et faiblesses du chacun pour soi

3.2.1. Le développement de la jurisprudence de la CJCE induit-il de la coordination ?

Si l'on s'en tient à la définition donnée ci-dessus de la coordination, les décisions de la CJCE, dans la mesure où elles impliquent de comparer l'intérêt communautaire de liberté de circulation à l'intérêt fiscal national, participent de la coordination forcée des systèmes fiscaux nationaux. La CJCE a, en particulier ces dernières années, été particulièrement occupée par l'examen des règles nationales en matière de fiscalité directe et comme elle a généralement confirmé le droit des contribuables elle en a encouragé de nombreux autres à attaquer les dispositions fiscales nationales pouvant constituer des restrictions aux activités et investissements transfrontaliers. En jouant son rôle institutionnel, la Cour a puissamment contribué, au fil des ans, à promouvoir l'objectif du marché unique. Toutefois, l'élimination des obstacles à l'intégration dans un véritable marché unique par le biais du contentieux ne fournit pas pour autant des solutions coordonnées ou ne soutient pas nécessairement les aspirations de l'Union européenne à maintenir et même renforcer sa compétitivité. Ceci tant parce que le rôle de la CJCE n'est pas de construire mais aussi parce que les intérêts directs des États membres ne coïncident pas toujours avec ceux du Marché unique.

La Cour n'agit que sur demande, c'est-à-dire lorsque des questions relatives à la compatibilité d'une disposition de droit national au droit communautaire lui sont posées, ceci signifie que la coordination par le biais du contentieux devant la CJCE revêt à la fois un caractère sporadique et ne progresse qu'au cas par cas. Ne pouvant dire aux États membres que ce qu'ils ne peuvent pas faire, ceux-ci sont laissés à leurs propres démons pour accommoder, au mieux de leurs intérêts, les décisions de la Cour – une

tâche qui peut s'avérer redoutable si elle ne doit conduire ni à des pertes de recettes ni à supprimer des niches fiscales, ce qui rendrait le système moins attractif aux investisseurs domestiques ou étrangers.

Beaucoup de décisions de la Cour peuvent assez facilement être intégrées par des modifications spécifiques du droit national. Ce qui fait souvent défaut c'est le manque évident de proportionnalité : soit que la restriction imposée n'était pas nécessaire ou qu'une solution nettement moins restrictive était parfaitement envisageable. Il s'agit donc souvent d'éliminer ou de réduire le poids d'une restriction. Toutefois, quelques décisions ont des implications plus profondes quant à la liberté des États membres de façonner leur système et leur législation fiscale comme ils l'entendent. Ceci est notamment le cas s'agissant de la liberté des États membres de :

- protéger leurs bases d'imposition en adoptant des mesures unilatérales visant à combattre les faibles taux d'imposition ou les régimes fiscaux favorables de leurs voisins ou en appliquant des mesures anti-abus – ou anti-évasion – à caractère général qui constituent des restrictions aux libertés fondamentales du traité (par exemple, ICI, Eurowings ou Lankhorst) ;
- construire le système fiscal qui leur convient en prévoyant par exemple que la cohérence au plan international du système d'imposition au niveau de l'assureur opérant un système d'assurance-vie est assurée par le prélèvement d'une taxe compensatoire sur les primes (Safir) ;
- disposer d'un système pour les groupes de sociétés qui assure sa cohérence en liant la déductibilité des intérêts au seul financement d'activités imposables localement (Bosal) ;
- avoir un système qui assure l'intégration de l'imposition des sociétés et des actionnaires sans que cette intégration ne s'applique à la perception de dividendes provenant d'un autre État membre (Verkooijen, Manninen).

Les États membres affectés par ces décisions perçoivent ces développements comme purement destructeurs. Ils sont confrontés à une nouvelle limitation de leur souveraineté fiscale et c'est en soi difficilement acceptable. Étant donné que la taxation des revenus provenant d'activités transfrontalières est traditionnellement gouvernée par un vaste réseau souvent constitué d'une superposition de règles au niveau national et international, la modification d'une composante nationale du dispositif peut altérer l'intégrité de l'ensemble et rendre quasiment impossible pour l'État membre de transposer la décision de la Cour en éliminant simplement ou en réduisant le poids de la restriction. Ainsi dans quelques cas récents, la réponse de l'État membre à la décision de la Cour a consisté à étendre aux situations domestiques les restrictions précédemment applicables aux seules transactions transfrontalières. On a ainsi vu étendre les règles de sous-capitalisation ou les exigences documentaires en matière de prix de transferts aux transactions domestiques dans le seul but de rendre ces règles non discriminatoires et donc compatibles avec le droit communautaire.

Il est difficile de prévoir toutes les implications de ces développements et comment les États membres réagiront si (comme on peut s'y attendre) la

Cour continue d'accorder la priorité aux principes du marché intérieur plutôt qu'à leur liberté de décider de leur système fiscal. Le résultat dépendra très largement du point de savoir si la jurisprudence les incitera à une plus grande coopération et s'ils seront en mesure de reconstruire un réseau de règles interactives d'imposition des transactions transfrontalières compatible avec le droit communautaire.

Un facteur important à cet égard sera la direction prise par la jurisprudence. Plus elle affectera les choix politiques des États membres et leur capacité à faire fonctionner des systèmes fiscaux bien individualisés de façon effective, plus on pourra s'attendre à une réaction. Très prochainement, la Cour décidera, par exemple, de questions assez fondamentales telles que le point de savoir si les mécanismes d'imputation applicables aux dividendes domestiques devraient également être accessibles aux paiements transfrontaliers de dividendes ou si le Traité impose une obligation d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée aux résidents des autres États membres ou si les pertes subies dans d'autres États membres par leurs filiales peuvent être compensées par les profits intérieurs réalisés au sein d'un groupe auxquelles elles appartiennent lorsqu'une telle possibilité de compensation existe en régime domestique. D'autres cas sont également sous le feu des projecteurs de la Cour, tels les régimes CFC, et alors qu'il paraît assez probable qu'ils ne survivront pas à cet examen, pour autant qu'ils soient appliqués à des sociétés contrôlées depuis d'autres États membres, restera la question de savoir jusqu'à quel point de telles mesures peuvent être utilisées pour limiter certains mouvements de capitaux vers des pays tiers lorsqu'ils sont induits par des considérations fiscales.

3.2.2. *Quelques scénarios*

3.2.2.1. Les États membres continuent de s'adapter aux décisions de la Cour

Il n'est pas impensable que les États membres continuent simplement de s'adapter et considèrent que les bénéfices de l'intégration économique dans le marché unique font plus que compenser les problèmes potentiels résultant d'une certaine perte de contrôle sur leur système fiscal. À cet égard il ne faut pas oublier que les États membres ont des conceptions différentes de leur politique fiscale et que les difficultés que leur causent les décisions de la Cour ne sont pas insurmontables. À titre d'exemple, alors que certains États membres considèrent indispensable de disposer de certaines mesures anti-abus, d'autres s'en passent aisément, certains ont un régime de compensation transfrontalière des pertes alors que d'autres ne veulent pas en entendre parler.

3.2.2.2. Les États membres continuent de s'adapter aux décisions de la Cour mais adoptent également certaines actions collectives afin d'assurer la cohérence au niveau communautaire

Idéalement, l'action de la Cour dans le domaine de la fiscalité directe devrait conduire non seulement à une plus grande intégration des marchés mais également à une action collective des États membres aux fins d'assu-

rer la cohérence des dispositifs au niveau communautaire (voir notre définition de la coordination). Un exemple actuellement intéressant de domaine où la coordination pourrait se révéler possible est celui de la taxation à la sortie (*exit taxation*). Certes il n'y a pas de garantie que cette théorie fonctionne et l'élargissement récent n'a certainement pas rendu ce type d'évolution politique plus facile à obtenir, les nouveaux États membres ayant peu à gagner d'une action communautaire qui pourrait réduire l'attractivité présente de leurs systèmes fiscaux.

3.2.2.3. Les États membres cherchent à porter remède aux incompatibilités avec le Traité en prenant des mesures à contre-courant

Nul ne peut exclure la possibilité que le développement de la jurisprudence puisse apporter des résultats non désirés. Les défis auxquels les États membres devront faire face peuvent se révéler très coûteux et s'adapter aux décisions de la Cour, par exemple en étendant au-delà des frontières les avantages fiscaux domestiques, peuvent ne pas être leur solution préférée. Ne pouvant ignorer les décisions de la Cour, les États membres pourraient se mettre en règle en éliminant tout simplement les avantages fiscaux domestiques qui sont à l'origine de la décision et dont ils ne souhaitent pas étendre le bénéfice au-delà de leurs frontières. Ils pourraient également, en sens inverse, étendre en régime domestique leurs dispositifs anti-abus destinés à les protéger des investissements ou mouvements de capitaux vers les autres pays mais il n'est pas certain que ceci élimine effectivement la restriction concernée. En tout état de cause de tels mouvements, même si on en voit se dessiner la réalité dans certains cas (*thin-capitalisation*, prix de transferts), ne peuvent que freiner la pleine réalisation des bénéfices économiques de l'intégration des marchés et rendre moins attractifs les régimes fiscaux des pays concernés.

3.2.2.4. Les États membres cherchent à modifier le Traité

De tels conflits entre souveraineté nationale et principes fondamentaux du marché unique n'étaient pas chose prévisible lorsque les États membres ont signé le Traité, sinon on peut imaginer que certains États membres auraient réfléchi à une clause d'exclusion fiscale mettant leurs législations fiscales à l'abri. Certains commentateurs ont émis l'idée que lors d'une prochaine CIG, de telles idées pourraient être avancées. Nul doute qu'une telle évolution porterait un coup fatal à l'idée même de marché unique et aux mécanismes de concurrence qui en assurent l'efficacité.

3.3. Objectifs et instruments pour la fiscalité des entreprises

La nécessité d'une coopération européenne dans le domaine de la fiscalité des sociétés n'est pas neuve. On rappellera par exemple que le rapport von Neumark (1962) proposait une harmonisation des systèmes d'imposition des entreprises dans la Communauté. En revanche, les formes que devrait prendre cette coopération demeurent un sujet de controverse. Seu-

les trois directives et une Convention ont pu être adoptées dans ce domaine au cours des quarante dernières années.

Dans ce contexte, la Communication sur la politique fiscale de 2001 (Commission européenne, 2001b) a constitué une étape intéressante dans la réflexion sur la fiscalité des sociétés à deux égards. D'une part, la recherche d'une coordination des politiques fiscales des États membres, tout particulièrement pour la fiscalité des entreprises, y était prônée, la Commission européenne indiquant en même temps que les taux d'imposition devaient rester une prérogative nationale. D'autre part, une approche mettant en œuvre tous les instruments disponibles : législatifs comme non législatifs, utilisant la conviction aussi bien que la pure application du droit communautaire était annoncée.

La nécessité d'un rapprochement, voire d'une harmonisation, des bases d'imposition dans l'Union européenne a été confirmée à différentes reprises. On notera, en appui à cette approche l'étude des services de la Commission sur les coûts de mise en conformité et les obstacles fiscaux au bon fonctionnement du marché intérieur (European Commission, 2004). Cette enquête met bien en évidence l'importance de la fiscalité pour la conduite d'un grand nombre d'opérations réalisées par les entreprises dans l'Union européenne. Les résultats obtenus des réponses fournies par les 700 entreprises qui ont répondu à cette enquête montrent clairement l'accroissement significatif des coûts de mise en conformité aux obligations fiscales lorsque les entreprises entreprennent des activités transfrontalières dans l'Union européenne. Ces coûts augmentent également avec la croissance des activités, par exemple lorsque des filiales sont créées dans d'autres États membres. Les principaux résultats de cette étude sont reproduits en annexe.

À cet égard il est clair, comme nous le reverrons ci-après, que l'établissement d'une base commune d'imposition apporterait des bénéfices substantiels aux sociétés actives dans le marché unique en réduisant considérablement le coût de mise en conformité et en éliminant une distorsion majeure aux investissements. Ainsi une grande part de la difficulté inhérente au fait de devoir se conformer aux législations de quelque vingt-cinq États membres lorsque l'on est une entreprise active dans toute l'Union serait éliminée. Ceci est encore plus vrai pour les PME pour lesquelles ces coûts sont considérablement plus élevés comme le montre fort bien l'enquête (Commission européenne, 2004b).

En bref, l'introduction d'une base commune donnerait la possibilité aux entreprises d'utiliser leurs ressources non plus à se mettre en conformité avec les multiples législations nationales mais à des usages directement productifs et d'exploiter ainsi de nouvelles possibilités de croissance.

Globalement ce processus d'élimination de distorsions à l'investissement générerait des effets dynamiques très positifs. Un plus haut degré d'efficacité dans l'allocation des ressources pour les entreprises qui investissent dans l'Union au-delà des frontières nationales, une stimulation des proces-

sus d'entrée et de sortie et des gains d'intégration de la même nature que ceux qui ont présidé à la mise en place du Marché unique (Navaretti et Venables, 2004).

Les bénéfices potentiels sont clairs mais avant cela, nombre de questions devront avoir été résolues qui détermineront le bénéfice net de cette action. Ainsi, le coût de transition du système actuel à une base commune consolidée est loin d'être clair, les coûts liés à la mise en œuvre d'un mécanisme de répartition ne sont pas connus, ces questions et bien d'autres doivent encore trouver réponse.

4. Les perspectives de mise en place d'une base commune consolidée d'imposition des entreprises

4.1. Introduction : concept d'assiette consolidée commune pour l'impôt des sociétés

Le but principal de la mise en place d'une base ou assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés est de créer une situation permettant aux opérateurs économiques de tirer le bénéfice maximal du potentiel du marché intérieur, sans être freinés ou limités par des obstacles fiscaux, tout en sauvegardant la souveraineté budgétaire et fiscale des États membres et en offrant à ces derniers de mettre leurs systèmes nationaux à l'abri des risques de conflit avec le Traité. À long terme, ce concept pourrait aussi permettre de mieux sauvegarder la base commune d'imposition par la mise en œuvre de mesures anti-abus (y.c. un système d'imputation général) qui, à cause de leurs effets discriminatoires à l'intérieur de l'Union, ne sont plus tenables dans la législation purement nationale des États membres. Dans le même temps, la détermination d'une base commune contribuerait de façon significative à l'achèvement de l'objectif de Lisbonne et notamment celui que la Communauté s'est fixée de devenir, d'ici 2010, la zone économique la plus compétitive au monde.

À cette fin et sur le plan technique, l'assiette commune consolidée doit permettre aux entreprises établies dans au moins deux États membres de calculer leurs revenus imposables au niveau du groupe sur la base d'un seul corps de règles, celles d'une nouvelle assiette définie au niveau de l'Union européenne. Cela permettrait de réduire les coûts de mise en conformité liés à la fiscalité et de s'attaquer de manière efficace à la plupart des obstacles fiscaux qui continuent d'empêcher les entreprises de développer leurs activités au sein de l'Union européenne (règles relatives aux prix de transferts, absence de compensation transfrontalière des pertes, etc.). Dans le même temps, dans de nombreux domaines cette démarche réduirait grandement le risque que la Cour européenne de justice ne déclare que les législations fiscales des États membres constituent des restrictions illégales au regard des libertés fondamentales du Traité.

Cette nouvelle approche consisterait, en quelque sorte, à abolir en partie le système actuel de séparation comptable pour les transactions transfrontalières réalisées au niveau de l'Union européenne par un groupe d'entreprises. Dans un système de comptabilisation séparée, les États membres ont le sentiment de disposer d'une pleine souveraineté pour décider des règles fiscales qui s'appliquent. Or, en réalité, les décisions que les États membres prennent concernant leurs assiettes fiscales respectives sont interdépendantes depuis de nombreuses années déjà, et cette interdépendance ne fera que croître. Aujourd'hui, les systèmes fiscaux des États membres sont par ailleurs de plus en plus exposés à la fraude et à l'évasion fiscale, ces mécanismes exploitant précisément les faiblesses liées au principe de la comptabilisation séparée dans le contexte juridique du marché intérieur. De plus, le système actuel est très coûteux pour les entreprises et les autorités fiscales, tant en termes de coûts administratifs qu'en termes de coûts de mise en conformité.

Des initiatives ciblées sont certes très utiles mais ne pourront jamais à elles seules résoudre totalement ces problèmes. Toutes ces raisons semblent suffisamment impérieuses pour doter les entreprises d'une assiette européenne d'imposition, ce qui serait aussi une manière de reconnaître que leur marché domestique est désormais un marché européen, c'est-à-dire le marché intérieur.

Les développements qui suivent vont nous permettre de passer en revue les différents éléments concernant la base commune et en particulier :

- le contexte économique et le développement de la stratégie de la Commission ;
- le rôle des normes comptables internationales pour l'élaboration de la base et les travaux d'un groupe de travail spécifique au niveau européen ;
- les possibilités envisageables pour le mécanisme de répartition de la base ;
- les liens actuels avec le processus de Lisbonne et les travaux futurs.

4.2. Le contexte économique et historique

4.2.1. La nécessité d'adapter la fiscalité des entreprises dans l'Union européenne à un environnement en constante évolution

Dans l'étude sur la fiscalité des entreprises dans le marché intérieur les services de la Commission européenne (2001d), faisant suite à un mandat officiel que lui a donné le Conseil des ministres, ont – parmi d'autres choses – analysé les différences entre les niveaux d'imposition effective des entreprises dans les États membres et dressé l'inventaire des obstacles fiscaux qui freinent encore les activités économiques transfrontalières dans le marché intérieur. Cette étude a clairement identifié la nécessité d'adapter la fiscalité des entreprises dans l'Union européenne à un environnement en constante évolution.

Le manque de progrès en ce domaine depuis la dernière étude générale sur la fiscalité des entreprises dans la Communauté européenne avant celle de la Commission de 2001, le « Rapport du comité d'experts indépendants sur la fiscalité des entreprises » de 1992 (rapport Ruding) n'était plus tenable et a été en partie surmonté suite à l'étude de la Commission qui constatait que les changements globaux intervenus depuis les années quatre-vingt-dix rendaient indispensable une réévaluation de la stratégie de l'Union européenne dans le domaine de la fiscalité des entreprises. En effet, depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'environnement économique général s'est considérablement modifié.

- l'Union a connu une vague de fusions et acquisitions internationales ;
- l'émergence du commerce électronique et la mobilité croissante des facteurs économiques rendent de plus en plus difficile la définition et la préservation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés ;
- l'intégration économique au sein du marché intérieur et l'union économique et monétaire continuent à progresser et les obstacles non fiscaux (économiques, technologiques et institutionnels) au commerce transfrontalier sont démantelés les uns après les autres, faisant ainsi davantage apparaître le poids réel des obstacles fiscaux qui subsistent ;
- les grandes entreprises de l'Union européenne considèrent aujourd'hui l'ensemble de l'Union comme leur « marché domestique » et s'efforcent donc de se doter de structures paneuropéennes efficaces pour leurs activités. Cela se traduit, au sein des groupes d'entreprises, par des phénomènes de réorganisation et de centralisation des fonctions économiques au niveau de l'Union européenne ;
- les préoccupations des contribuables, entreprises ou particuliers, bénéficient aujourd'hui d'une plus grande attention ;
- il existe aujourd'hui, grâce au code de conduite sur la fiscalité des entreprises, à des actions similaires entreprises au niveau de l'OCDE et également au renforcement des règles de l'Union européenne sur les aides d'État, de meilleures perspectives d'élimination des régimes fiscaux préférentiels dommageables au sein du marché intérieur.

Compte tenu de ces évolutions, l'importance de tous les éléments d'appréciation des régimes d'imposition des entreprises s'accroît presque automatiquement. Cela est le cas parce que les États membres se font concurrence – en utilisant *tous* les éléments de leurs systèmes fiscaux, spécifiques ou structurels – pour attirer les investissements et l'activité économique sur leur territoire.

Encore aujourd'hui, ces éléments ont des conséquences majeures sur le fonctionnement des régimes d'imposition des entreprises dans l'Union européenne et la plupart des évolutions observées continuent d'exercer des effets. L'élargissement de l'Union européenne n'a fait qu'accentuer les problèmes. L'effondrement de la « nouvelle économie » et les cycles économiques ne changent pas ce constat.

4.2.2. Les aspects économiques

Pour pouvoir évaluer l'importance globale de ces problèmes et la pertinence des solutions envisageables, il faut prendre en considération l'efficacité économique. Dans la perspective de la Commission, d'un point de vue économique, la Commission considère que la fiscalité des entreprises dans l'Union européenne devra :

- contribuer à la compétitivité internationale des entreprises de l'Union européenne conformément à l'objectif stratégique fixé par le Conseil européen de Lisbonne ;
- garantir que les considérations fiscales introduisent le moins de distorsions possible au niveau des décisions économiques des agents ;
- éviter les coûts de mise en conformité inutiles ou anormalement élevés, ainsi que les obstacles fiscaux à l'activité économique transfrontalière ;
- ne pas exclure la possibilité d'une concurrence fiscale, tout en s'attaquant à toute forme de concurrence fiscale qui serait dommageable ou économiquement non souhaitable.

Un système d'imposition des entreprises répondant à ces objectifs est *a priori* susceptible d'accroître le bien-être. Toutefois, pour apprécier le niveau *global* de bien-être, il conviendrait également de prendre en compte le financement et l'offre de biens et services publics, leur relation complexe avec les recettes fiscales, ainsi que l'efficacité de l'administration publique. Par ailleurs, la politique fiscale doit, dans un contexte communautaire, soutenir et renforcer les autres objectifs des politiques de l'Union européenne.

4.2.3. Les obstacles fiscaux et la stratégie à deux niveaux

L'étude des services de la Commission a identifié et analysé en détail un certain nombre de domaines dans lesquels les régimes de l'impôt sur les sociétés contiennent ou provoquent des obstacles pénalisant le commerce, l'établissement et l'investissement transfrontaliers ou freinant l'activité économique transfrontalière dans le marché intérieur. Ces obstacles entraînent des charges fiscales supplémentaires et autres coûts de mise en conformité liés à l'extension des activités à plus d'un État membre, qui grèvent la compétitivité internationale des sociétés européennes et entraînent un gaspillage de ressources. Les principaux problèmes observés en 2001, auxquels des solutions ponctuelles ont parfois été apportées depuis lors, étaient les suivants :

- la répartition des profits doit se faire selon le « principe de pleine concurrence » avec enregistrement comptable distinct, c'est-à-dire transaction par transaction⁽⁸⁾ ;

(8) Cela provoque de nombreux problèmes, en particulier au niveau du traitement fiscal des prix de transfert intragroupe, qui se traduisent notamment par des risques de double imposition et des coûts de mise en conformité particulièrement élevés.

- les flux transfrontaliers de revenus entre sociétés associées sont souvent soumis à une imposition supplémentaire, voir double imposition, par exemple, moyennant des retenues à la source prélevées sur les paiements intragroupe *bona-fide* de dividendes, intérêts et redevances ;
- les importantes limitations dont fait l'objet la compensation transfrontalière des pertes (lorsqu'elle existe) peuvent entraîner une double imposition (économique) ;
- les opérations transfrontalières de restructuration sont soumises à des charges fiscales importantes⁽⁹⁾ ;
- en raison des conflits de compétence fiscale, les risques de double imposition sont multipliés. Cela est vrai pour tous les éléments précédemment identifiés comme constituant des obstacles mais surtout aussi concernant les conventions de double imposition ;
- certains régimes fiscaux contiennent un biais favorisant l'investissement intérieur⁽¹⁰⁾ ;
- nombre de ces problèmes proviennent du fait que les entreprises de l'Union européenne sont tenues de se conformer à quinze (*vingt-cinq aujourd'hui*) corps de règles différents. Alors que ces entreprises tendent de manière croissante à considérer l'Union européenne comme un *seul* marché, cette situation nuit à l'efficacité économique des stratégies et des structures d'entreprises.

Ces obstacles fiscaux sont encore d'une très vive actualité. En particulier, l'obligation pour les entreprises de composer avec vingt-cinq systèmes fiscaux différents (lois, conventions et pratiques fiscales...) reste clairement la cause fondamentale de la plupart des problèmes liés à l'imposition sur le marché intérieur et la source de coûts de mise en conformité élevés et constitue de ce fait une barrière à l'activité économique transfrontalière.

En 2001, la Commission avait présenté ses conclusions politiques et opérationnelles de l'analyse faite par ses services avec l'aide des experts privés dans l'étude détaillée (Commission européenne, 2001e). En particulier, deux types d'actions ont été présentés pour supprimer les entraves au marché intérieur dans le domaine de l'impôt sur les sociétés : des mesures ciblées visant des obstacles particuliers et des mesures générales et ambitieuses destinées à remédier à tous les problèmes, ou presque, « en une seule fois ». Ces deux types de mesures ont des avantages et des inconvénients qui leur sont propres. Cette approche s'est traduite dans une véritable stratégie à deux niveaux :

(9) La Directive sur les fusions (90/434) prévoit certes une possibilité de report de l'impôt sur les sociétés pour de telles opérations, mais son champ d'application est trop étroit et sa mise en œuvre dans les différents États membres a été très hétérogène, ce qui réduit son efficacité. La fiscalité sur les plus-values et les transferts qui grève les opérations transfrontalières de restructuration est souvent excessivement lourde, ce qui pousse les entreprises à conserver en l'état des structures d'organisation qui ne sont pas optimales d'un point de vue économique.

(10) C'est en particulier le cas pour les systèmes d'imputation accordant un crédit d'impôt aux seuls actionnaires nationaux, qu'appliquent encore un certain nombre d'États membres.

- les mesures ciblées contribueraient à traiter les problèmes les plus urgents à court et à moyen terme. Certaines de ces mesures ciblées, comme les initiatives visant à régler les problèmes soulevés par les traités de double imposition, peuvent constituer en même temps des étapes préparatoires en vue de solutions plus ambitieuses et générales, d'autres continueront d'être nécessaires (telles que celles concernant les opérations de restructurations transfrontalières). Les mesures ciblées ne sont pas détaillées dans ce qui suit⁽¹¹⁾ ;

- une initiative plus ambitieuse, qui assurerait la couverture de l'ensemble des activités des entreprises au niveau de l'Union européenne par une assiette unique et consolidée de l'impôt sur les sociétés, offrirait une solution plus systématique et à plus long terme. Une telle solution générale apporterait aux problèmes actuels une meilleure réponse qui sera aussi plus définitive, mais elle requiert des travaux techniques plus approfondis avant de pouvoir déboucher sur des propositions spécifiques. Les travaux relatifs à cette solution globale sont décrits plus en détail ci-après.

Après la publication de la stratégie à la fin de 2001, la Commission a entamé les premiers pas nécessaires à sa réalisation, en particulier en ce qui concerne les mesures ciblées. Pour la solution à long terme, il fallait d'abord assurer d'un soutien politique suffisant et identifier les meilleurs concepts et moyens d'avancer. L'idée d'une base fiscale consolidée commune à l'échelle communautaire a été rapidement et largement acceptée, et même saluée par les milieux d'affaires et les fiscalistes comme un corrélatif logique et cohérent pour le marché intérieur, au moins à long terme. Toutefois, les réactions à la stratégie de la Commission de 2001 font apparaître de nouvelles préoccupations politiques et de nombreux États membres sont actuellement sceptiques, pour des raisons tant politiques que techniques. Certains contestent même le raisonnement fondamental qui sous-tend le concept.

En 2003, la Commission a confirmé sa stratégie et conclu, en particulier, que la base commune consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble des activités réalisées dans l'Union européenne est le *seul* moyen propre à permettre aux sociétés opérant sur le marché intérieur de surmonter ces difficultés de manière systématique et d'établir de véritables conditions de marché unique dans le domaine de la fiscalité des entreprises. La Commission reconnaît l'ambition politique et certaines difficultés techniques des approches globales envisagées. Elle reste néanmoins convaincue que, en tant que mesure conçue pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur, la base fiscale commune est une nécessité (Commission européenne, 2003).

(11) Pour plus de détails voir les communications de la Commission (Commission européenne, 2001e et 2003).

4.2.4. L'impact de la jurisprudence de la Cour européenne de Justice

La Commission est aussi d'avis que seul l'approche systématique proposée protégera en définitive de manière adéquate les intérêts financiers légitimes des États membres et permettra à ces derniers de tenir compte de leurs capacités de recouvrement lors de la mise en œuvre de la politique fiscale. Actuellement, des problèmes potentiels existent dans certains États membres, dans la mesure où il apparaît que certains aspects de leur politique fiscale contreviennent aux principes énoncés dans le Traité. Si ces États membres retardent l'adoption de mesures correctives jusqu'à ce que ces violations soient confirmées par des décisions de la Cour européenne de Justice (CJCE), ils se trouveront alors dans l'obligation de modifier leurs régimes fiscaux dans l'urgence et sans coordination. Cette approche est, nous l'avons déjà souligné, inefficace, elle ne résout pas les problèmes fondamentaux et elle laisse souvent entrouvertes des possibilités de planification fiscale. Par ailleurs, dans la mesure où les décisions d'investissement sont motivées par de telles considérations d'« ingénierie » financière, plutôt que par des perspectives purement économiques, elles sont aussi prises au détriment d'une utilisation optimale des capitaux, et donc de la réalisation des « objectifs de Lisbonne » susmentionnés.

4.3. Le rôle des normes comptables internationales IAS/IFRS

4.3.1. IAS/IFRS comme point de départ pour arriver à la base commune

En vue d'engager une réforme de fond de la fiscalité des entreprises dans l'Union européenne et notamment pour parvenir à une certaine forme de base d'imposition consolidée commune au niveau européen, se pose la question de savoir comment en pratique développer cette base. Depuis le début de l'année 2002, plusieurs initiatives concrètes ont été lancées pour faire avancer ce projet de longue haleine. En dépit du grand intérêt et des débats intenses suscités par ces questions, les modalités pour parvenir à une base d'imposition consolidée ne font pas l'unanimité.

La communication et le rapport précités de 2001 concernant la fiscalité des entreprises ont souligné que l'entrée en vigueur du règlement IFRS/IAS⁽¹²⁾ déboucherait à terme sur la convergence des normes comptables. Bien que seuls les comptes consolidés de quelque 7 000 sociétés soient directement concernés, l'influence des IFRS est bien plus vaste. Toutes les filiales de ces 7 000 sociétés devront également se conformer aux règles comptables IFRS, les institutions de crédit insisteront sans doute fortement pour obtenir des informations s'appuyant sur ces normes IFRS, certains

(12) Les normes internationales d'information financière (IFRS), anciennement dénommées International Accounting Standards (IAS), devront être obligatoirement appliquées dès 2005 en vertu du règlement (CE) n° 1606/2002 (JO L 243 du 11 septembre 2002) (« règlement IFRS »).

États membres autorisent déjà une utilisation plus vaste de ces normes et les normes comptables nationales devraient, selon toute vraisemblance, évoluer dans le sens des IFRS.

Dans ce contexte les services de la Commission ont organisé une consultation publique sur les conséquences de l'introduction des normes comptables internationales pour mettre en place une base d'imposition consolidée des activités paneuropéennes des entreprises⁽¹³⁾. Étant entendu que les règles IFRS constitueraient tout au plus un point de départ pour arriver à une base d'imposition, un certain nombre de domaines présentant un intérêt spécifique ont été identifiés et soumis à consultation⁽¹⁴⁾. Dans la consultation, d'une manière générale, la notion de base d'imposition commune a recueilli un accueil favorable, les avis étant cependant plus partagés concernant l'utilité à cet égard des IFRS. Les résultats détaillés de cette consultation ont déjà été publiés séparément⁽¹⁵⁾.

4.3.2. Les approches envisageables

Avant de s'entendre éventuellement sur les modalités précises d'une base d'imposition commune, il convient de mettre en place un cadre de discussion. En principe, deux approches distinctes sont possibles. L'« approche IFRS » tente de parvenir à une position commune en matière de comptabilité pour ensuite déterminer les correctifs qui devraient être apportés pour arriver à la base d'imposition commune. L'autre démarche consiste à rechercher un accord séparé concernant les principes d'imposition, pour ensuite seulement se pencher sur la question des moyens à mettre en œuvre pour assurer leur application.

La piste IFRS est compliquée par le fait que les règles sont nouvelles pour de nombreuses entreprises et qu'en vertu du règlement IFRS elles ne s'appliquent qu'aux comptes consolidés d'un nombre limité d'entreprises. Le vaste réexamen des normes IFRS actuelles auquel se livre l'IASB⁽¹⁶⁾ complique encore l'analyse des incidences fiscales des différentes politiques comptables. De plus, les normes IFRS risquent d'être mises en œuvre de manière fragmentée dans l'ensemble de la Communauté, ce qui rendrait

(13) Dès lors que les sociétés de l'Union européenne déclarent leurs bénéfices sur la base d'une norme commune, pourquoi ne pas utiliser cet étalon commun de la rentabilité comme point de départ de l'exercice fiscal ?

(14) Il s'agissait notamment de questions concernant : les principes généraux régissant les IFRS ainsi que leur pertinence et leur applicabilité dans le domaine de la fiscalité, le nombre de sociétés susceptibles d'adopter les IFRS, l'utilisation éventuelle de comptes consolidés, l'interdépendance entre la comptabilité et la fiscalité, le cadre législatif éventuel à mettre en place pour introduire une base imposable commune et la possibilité de lancer un projet-pilote pour la Societas Europaea (SE).

(15) Cf. site web qui fournit des informations détaillées sur ce point : http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/company_tax/fr/consultations.htm

(16) International Accounting Standards Board, organisme qui édicte les IFRS.

encore plus délicate la mise en place d'une base d'imposition commune, surtout pour ce qui concerne la question de la « dépendance » (voir ci-dessous). Quant à l'option des « principes fiscaux », et même si elle semble, à première vue, offrir une solution « parfaite », elle risque de se transformer en un exercice académique de longue haleine qui ne parviendrait pas à dégager une solution pragmatique et réaliste dans un délai acceptable.

Certains aspects des normes IFRS réclament une attention particulière. Les principes généraux de l'importance relative et de la prééminence de la substance sur la forme ne sont manifestement pas en phase avec les principes fiscaux existants et des ajustements seront nécessaires pour arriver à créer la base d'imposition. En comptabilité, l'importance relative est essentiellement définie comme le seuil ou la limite à compter de laquelle une omission ou une inexactitude peut influencer les décisions économiques que prennent les utilisateurs alors qu'à des fins fiscales le degré de précision doit normalement être plus élevé. Le principe de la prééminence de la substance d'une transaction sur sa forme juridique⁽¹⁷⁾ est courant dans le domaine de la comptabilité, alors que ce principe n'est pas appliqué aussi uniformément à des fins fiscales. Ces deux principes comptables pourraient nécessiter certains correctifs. De même, lorsque l'on applique la méthode comptable de la « juste valeur »⁽¹⁸⁾ ces bénéfices non réalisés ne devraient pas être imposés et il conviendrait dès lors d'apporter aux règles en la matière un certain nombre de correctifs supplémentaires.

Une base d'imposition consolidée commune pourrait certes être introduite graduellement, éventuellement sous forme d'un projet pilote et/ou sans consolidation dans un premier temps mais, à terme, elle devrait en tout état de cause être disponible pour l'ensemble des sociétés. Nombreux sont ceux qui plaident pour une extension des normes IFRS au-delà des comptes consolidés des quelque 7 000 sociétés auxquelles s'applique le règlement. Ainsi, certains États membres ont autorisé toutes leurs sociétés à utiliser cette solution. Même lorsque l'utilisation des normes IFRS n'est pas autorisée, les normes nationales devraient en principe se rapprocher progressivement, et conduire ainsi dans les faits à un système d'information commun fondé sur les normes IFRS. Cela assurerait non seulement la disponibilité, pour l'ensemble des sociétés, d'une éventuelle base d'imposition qui s'en inspirerait, ce qui permettrait par la même occasion d'éviter toute discrimination et d'assurer l'égalité de traitement, mais permettrait également aux groupes d'appliquer une batterie unique de normes comptables dans l'ensemble du marché intérieur.

(17) Actifs faisant l'objet d'une location-vente par exemple.

(18) Par exemple, réévaluation des actifs en fonction de la valeur sur le marché et assimilation de cette plus-value à du « bénéfice ».

4.3.3. La question de la « dépendance »

Indépendamment du fait que le système IFRS constitue ou non le point de départ, la mise en place d'une base d'imposition commune nécessite une réévaluation détaillée de la relation entre la comptabilité légale d'une société et sa comptabilité fiscale (dépendance). Actuellement, dans la mesure où les États membres disposent de bases fiscales et comptables différentes, ils peuvent ou non autoriser ou exiger des ajustements. En revanche, la création d'une base d'imposition commune obligerait chaque État membre à adopter une base d'imposition identique. En théorie, il serait possible d'y parvenir en appliquant les méthodes existantes : soit en modifiant la base comptable en fonction de l'objectif à atteindre, c'est-à-dire la base d'imposition, soit en mettant en place une base comptable équivalente à la base fiscale⁽¹⁹⁾. Il est à noter qu'une réunion au niveau technique avec les États en 2004 a pourtant révélé que la plupart d'entre eux préfèrent de garder l'approche de dépendance.

Tous les États membres qui souhaitent établir une base comptable équivalente à la base d'imposition devraient mettre en place une base comptable assise sur les normes IFRS. L'harmonisation comptable suit son cours dans le cadre du règlement IFRS et des directives comptables Union européenne et les normes comptables nationales devraient en principe progressivement se rapprocher des normes IFRS. Toutefois, il serait irréaliste de penser qu'un jour, cette harmonisation satisferait pleinement aux exigences de la base fiscale. Soit des ajustements devront être autorisés (dans le sens d'une moindre dépendance), soit les États membres devront continuer à appliquer, parallèlement aux normes IFRS et aux directives comptables, leurs propres normes comptables⁽²⁰⁾.

Dans ce scénario, le recours à une base comptable commune comme point de départ d'une base d'imposition commune n'est pas dénué de logique. Les normes IFRS et les états financiers établis sur la base de ces normes constituent une base de discussion tout à fait neutre s'agissant de la mise en place d'une base d'imposition commune. Les différents États membres traitent déjà de ces aspects à l'échelle nationale et dans la mesure où les « listes » d'ajustements entre les comptes financiers et fiscaux s'allongent, il n'est que logique que ces efforts soient coordonnés dans l'ensemble de l'Union européenne afin d'éviter toute duplication inutile.

La résolution du problème de la dépendance permettrait également de résoudre l'une des objections élevées à l'encontre des normes IFRS comme

(19) Pour les sociétés autorisées à utiliser les normes IFRS, cette dernière méthode ne serait toutefois plus possible.

(20) Étant donné que bon nombre de sociétés devront appliquer les normes IFRS à leurs comptes consolidés ou devront appliquer les normes IFRS pour fournir à leurs sociétés mères cotées les informations requises en vue de l'exercice de consolidation, des voix de plus en plus nombreuses s'élèveront pour réduire cette duplication comptable et autoriser un recours plus large aux normes IFRS dans les comptes légaux des sociétés individuelles.

base de discussion. Des inquiétudes ont été exprimées au sujet du statut privé de l'IASB et des implications éventuelles de toute décision prise par cet organisme et non pas par les États membres en ce qui concerne la base d'imposition ou une modification de celle-ci. Or, dans la mesure où les normes IFRS ne constitueraient qu'une base de discussion, toute modification aux normes n'affecterait pas nécessairement la base d'imposition proprement dite. Ainsi, dès lors que les futures normes IFRS seraient inacceptables à des fins fiscales, elles n'affecteraient pas nécessairement la base d'imposition, mais pourraient au contraire donner lieu à certains ajustements adoptés de commun accord par les États membres.

4.3.4. Conclusions de la Commission en 2003

Sur base, parmi d'autres, des résultats de la consultation publique, la Commission a conclu dans sa communication de 2003 :

- la dépendance comptable est un élément clé du concept de base d'imposition commune, qu'elle s'inspire ou non des normes IFRS, et devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie ;
- si le fondement pour l'établissement d'une base d'imposition commune reste à définir, les règles IFRS constituent une base utile et neutre de discussion des aspects techniques fiscaux. Les travaux techniques approfondis pourront utilement s'inspirer des règles IFRS, qui constitueront un point de départ commun au niveau de l'Union européenne ;
- la consolidation est l'un de problèmes les plus délicats à régler s'agissant de la mise en place d'une base d'imposition commune, notamment et surtout parce qu'elle suppose l'instauration d'un mécanisme de répartition de la base Union européenne entre les différents États membres (voir ci-dessous). Étant donné les inconvénients que présente le recours à des comptes financiers consolidés, il serait préférable de s'appuyer sur une méthode spécifiquement fiscale de consolidation des sociétés faisant partie d'un groupe.

4.4. Une nouvelle impulsion à l'automne 2004 : la création d'un groupe de travail

Suite aux travaux et discussions préparatoires la Commission avait soumis un « *non-paper* » au Conseil Ecofin informel des 10 et 11 septembre 2004 en vue d'obtenir les opinions des États membres sur la meilleure approche à suivre dans les travaux futurs. Au cours de cette réunion, la proposition de la Commission de commencer à élaborer une assiette fiscale commune pour l'impôt des sociétés au niveau de l'Union européenne a été accueillie positivement par la large majorité des États. En particulier, la création d'un groupe de travail sous présidence de la Commission a été saluée et le groupe a été effectivement créé en novembre 2004. Il n'est pas inutile de souligner que c'est la première fois que les États membres acceptent d'entamer une discussion sur une approche visant à remplacer les systèmes d'imposition nationaux par une base commune d'imposition.

L'un des premiers thèmes à aborder par le groupe est de définir exactement l'approche de base à adopter pour élaborer l'assiette fiscale commune. Comme expliqué ci-dessus la Commission estime qu'en dépit de certains inconvénients conceptuels, les normes comptables internationales (IFRS/IAS) peuvent constituer un outil pour concevoir une assiette fiscale, du moins comme point de départ général et en guise de référence. Toutefois, les discussions devraient, à terme, être guidées par des principes fiscaux appropriés qui seraient examinés à un stade précoce, en tenant compte en particulier des similitudes avec les principes comptables et des différences avec ceux-ci. Ces principes fiscaux devraient également correspondre à l'objectif de Lisbonne, et notamment répondre à la nécessité de stimuler la compétitivité internationale des entreprises de l'Union européenne en favorisant l'émergence d'une assiette fiscale moderne encourageant les investissements et la prise de risque économique. Il convient également de souligner que l'assiette fiscale commune pour l'impôt des sociétés, lorsqu'elle aura été mise en place, ne serait pas systématiquement liée aux normes comptables étant donné que tout développement ou évolution ultérieur(e) serait principalement dicté(e) par des besoins fiscaux et non purement comptables.

Les premières réunions de ce « groupe de travail sur une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (groupe de travail ACCIS) » et d'un sous-groupe ont eu lieu dès décembre 2004 et le groupe s'est doté d'un statut (mandat, règlement intérieur et plan de travail, etc.)⁽²¹⁾. En tant que groupe d'experts, le groupe de travail a pour mission d'apporter une assistance technique et de donner des avis à la Commission ; les contributions de ses membres revêtiront donc un caractère technique. Du fait de son caractère consultatif, le groupe de travail ne prendra pas de décisions. Des sous-groupes seront constitués pour effectuer des recherches plus détaillées sur des questions précises et faire rapport sur leurs travaux au groupe de travail principal. Le groupe de travail est établi initialement pour une durée de trois ans, qui pourra toutefois être prolongée selon l'avancement des travaux. Au départ, environ quatre réunions par an sont prévues, mais cette fréquence peut varier selon les besoins.

4.5. Le mécanisme de répartition de la base d'imposition entre les États membres

4.5.1. L'approche de base (« Formulary apportionment »)

Pour établir une base d'imposition consolidée, il est essentiel de mettre en place un mécanisme de répartition de la base d'imposition entre les États membres. Ce mécanisme devrait être équitable et transparent et administrativement aussi simple que possible. Il devrait à la fois répondre à des principes économiques sains et recevoir l'aval politique des États membres.

(21) Pour plus d'informations voir : http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm

L'un des avantages potentiels d'une base d'imposition consolidée est qu'il ne sera plus nécessaire d'établir une comptabilité distincte moyennant, par exemple, des prix de transferts au sein du marché intérieur étant donné que la répartition de la « base d'imposition Union européenne » entre les États membres sera calculée de manière différente. Le groupe n'aura plus qu'à établir la base d'imposition Union européenne unique pour l'ensemble de ses activités paneuropéennes et cette assiette globale sera répartie ou « attribuée » aux États membres concernés sur la base d'une simple clé. Cette formule repose sur un ensemble de facteurs économiques, dont le choix et la pondération font actuellement l'objet de travaux de recherche au sein des services de la Commission⁽²²⁾.

4.5.2. Les possibilités concrètes et l'expérience des États-Unis et du Canada

Bien que la répartition de la base d'imposition puisse théoriquement être effectuée au niveau macroéconomique, c'est-à-dire au niveau des États membres, les travaux se sont focalisés sur la répartition au niveau microéconomique, c'est-à-dire au niveau des entreprises. À ce niveau microéconomique, deux possibilités existent : une répartition sur la base de la valeur ajoutée ou une répartition proportionnelle.

Dans l'Union européenne, la possibilité de répartir l'assiette sur la base de la valeur ajoutée est tout à fait envisageable en raison du système existant de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Bon nombre des informations nécessaires sont déjà collectées par les entreprises aux fins de la TVA, mais des ajustements seraient nécessaires pour les importations, les exportations et l'amortissement. De même, les coûts salariaux devraient être inclus et un système de valeur ajoutée serait pour l'essentiel un système fondé sur l'origine, incorporant les exportations dans la valeur ajoutée de l'exportateur et non plus un système de TVA fondé sur la destination, comme c'est le cas actuellement. Toutefois, ce système de répartition n'a guère été expérimenté et la recherche dans ce domaine est beaucoup moins étoffée. Jusqu'à présent, l'essentiel de l'attention s'est porté sur l'approche de la répartition dite proportionnelle, déjà utilisée par de nombreux pays, l'exemple le plus abouti étant celui des États-Unis et du Canada. Les travaux se sont focalisés sur l'identification des grands principes et des zones d'ombre qui doivent être résolues.

Les avantages de la consolidation⁽²³⁾ ont déjà été traités précédemment mais la définition précise du groupe consolidé n'a pas encore été définitive-

(22) Les deux méthodes de répartition (comptabilité distincte susmentionnée et répartition proportionnelle) sont l'une et l'autre exposées à des risques de manipulation induite, à la différence près que le risque est considérablement moindre dans le cas de la répartition proportionnelle et que toute manipulation éventuelle serait plus aisément décelable.

(23) Globalisation d'un certain nombre de sociétés au sein d'un groupe – un groupe peut se définir simplement en termes de propriété juridique, mais la définition peut aussi comporter des critères liés à sa gestion et à son contrôle.

ment établie. La simple propriété juridique, matérialisée par des seuils établis par exemple à 50 ou 100 %, est probablement très insuffisante étant donné qu'elle présente un risque de manipulation et que des critères supplémentaires en termes de gestion et de contrôle pourraient s'avérer nécessaires. En revanche, l'imposition unitaire⁽²⁴⁾, quoique plus séduisante sur le plan conceptuel, en ce qu'elle s'appuierait sur une définition élargie incorporant un certain nombre de critères liés au degré d'intégration économique⁽²⁵⁾, introduit une part de subjectivité qui pourrait conduire à des incertitudes et à une complexité qui risqueraient, *in fine*, d'annihiler les avantages de la méthode.

Au-delà de la définition du groupe, la définition du revenu proprement dit exige également une réflexion. Il n'est pas nécessairement approprié de répartir ou d'attribuer proportionnellement tous les revenus et dès lors les revenus à répartir ou à attribuer proportionnellement (revenus d'activité ou revenus « actifs ») doivent être distingués des revenus qui sont simplement alloués (revenus hors activité ou revenus « passifs »). Ce serait notamment le cas des revenus tirés des éléments incorporels, tels que les brevets qui, dans le cadre de certains systèmes de répartition proportionnelle, pourraient être alloués à l'entité qui détient le brevet plutôt qu'être répartis sur l'ensemble du groupe. La question de savoir s'il s'agit en l'occurrence de la meilleure approche et si d'éventuelles manipulations peuvent effectivement être contrôlées demeure ouverte et constitue peut-être l'aspect le moins satisfaisant de la méthode de répartition proportionnelle.

Bien que l'exemple des États-Unis montre que la répartition proportionnelle peut parfaitement fonctionner sans facteurs et éléments de pondération harmonisés, on s'accorde aujourd'hui à reconnaître que cela n'est pas la formule idéale. L'hypothèse de travail est dès lors que des facteurs et des éléments de pondération identiques seraient appliqués dans l'ensemble de l'Union européenne. Cela ne signifie pas nécessairement que tous les secteurs utiliseraient les mêmes mécanismes de répartition proportionnelle, mais que des formules sectorielles s'appliqueraient à l'ensemble de l'Union européenne. La complexité des questions soulevées donne également à penser que même si théoriquement un mécanisme de répartition proportionnelle mondial serait préférable, la recherche devrait s'orienter vers un système

(24) Par imposition unitaire et présentation de comptes conjoints on entend un « sous-ensemble » de la consolidation, allant au-delà de la définition juridique d'un groupe consolidé et combinant, au sein du groupe consolidé, les seules entités ou opérations qui sont économiquement intégrées. L'entité combinée soumet un document comptable unique.

(25) L'intégration économique dans le cadre d'une définition unitaire décrit un concept subjectif pouvant faire l'objet de définitions et d'interprétations divergentes. Les activités des entreprises doivent être intégrées et/ou contribuer les unes aux autres. Outre l'intégration ou l'interdépendance économiques, elle peut exiger une intégration opérationnelle. Ce concept, également défini sur la base du « critère des trois unités » (propriété, activité et utilisation), a été étendu de façon à inclure les exigences d'intégration fonctionnelle, de gestion centralisée et d'économies d'échelle. Un fabricant, par exemple, peut disposer d'un système de trésorerie hautement développé qui fonctionne en fait comme une banque : l'ensemble des activités de trésorerie devraient-elles être incluses dans les comptes conjoints ?

conçu à l'échelle de l'Union européenne (quelquefois appelé « *water's edge* »). Bien que cela imposerait d'opérer une distinction entre les activités Union européenne et hors Union européenne, il serait à ce stade irréaliste de tendre vers un système mondial.

4.5.3. *Le choix des facteurs*

Le choix des facteurs et de leur pondération est fondamental. L'imposition selon la formule de la répartition proportionnelle est effectivement une taxe sur les facteurs et doit dès lors refléter aussi fidèlement que possible la source de création des revenus. La formule traditionnelle dite des trois facteurs – ventes, capital et travail – présente un point de départ intéressant pour examiner les distorsions éventuelles qu'une telle formule pourrait introduire. Ces trois facteurs représentent la capacité de générer des revenus, même s'ils sont tous les trois exposés à un risque de manipulation potentiel (au même titre que les prix de transfert dans le cadre d'une comptabilité distincte), et il sera dès lors difficile de trouver le juste équilibre.

Quand bien même ces questions seraient résolues sur le plan théorique, c'est-à-dire que seraient définies les notions de revenus et de groupes et que seraient identifiés les facteurs et leur pondération, l'effet sur les « parts » des États membres de la base d'imposition devrait être cerné. Alors que l'effet des différents facteurs et définitions, etc., peut être spécifiquement modélisé, la recherche reste particulièrement difficile en ce qui concerne deux aspects bien précis. L'un concerne l'effet dynamique – comment les entreprises réagiraient-elles et modifieraient-elles leur stratégie d'investissement ou leur structure face aux différents modèles de répartition proportionnelle ? L'autre, qui dépend en partie du premier, concerne la mesure dans laquelle la répartition de la « base d'imposition Union européenne » entre les États membres s'écarterait du schéma de répartition actuel.

Le premier aspect n'est pas nouveau – le comportement des entreprises face à une modification de la législation fiscale doit être pris en compte dans toute politique fiscale et, de fait, avec la mise en place d'un système uniforme de répartition proportionnelle, la concurrence fiscale entre les États membres serait plus transparente et certainement plus prévisible. Le second aspect – cerner l'impact dans les différents États membres du passage à une nouvelle méthode de répartition de la base d'imposition – est en revanche plus délicat. On pourrait faire valoir qu'en se mettant d'accord sur un système suffisamment équitable et solide, les modifications apportées au niveau de la répartition pourraient simplement être considérées comme des correctifs apportés au système actuel fondé sur une comptabilité séparée. Il serait toutefois illusoire d'imaginer que les États membres engageraient des négociations sur une nouvelle méthode sans disposer d'une comparaison entre l'ancienne (comptabilité distincte) et la nouvelle (répartition proportionnelle) méthode.

Malheureusement, à ce jour, il n'a pas été possible à la Commission d'effectuer une telle comparaison. La répartition actuelle de la base d'imposition, au niveau de chaque société prise individuellement, n'est pas disponible publiquement. Quand bien même elle le serait, le volume de travail requis pour recalculer les véritables données correspondant à chaque société, de manière à parvenir à la nouvelle répartition de la base d'imposition, serait colossal. Certaines données sont disponibles dans le commerce, mais une partie de la réponse semble devoir être trouvée dans les entreprises et les États membres eux-mêmes. Si les États membres mettaient à disposition ces données, qui ne devraient pas nécessairement concerner chaque société prise individuellement mais pourraient se limiter à un secteur par exemple, alors des progrès pourraient être réalisés.

En vue de ce qui précède la Commission s'est engagée à poursuivre la recherche dans le domaine de la répartition proportionnelle et d'intensifier l'examen des possibilités de « répartition » et de la définition de la notion de groupe et de revenu. Ainsi que les facteurs et pondérations à intégrer dans la formule de répartition. Un document analytique sur ces questions sera publié bientôt. Par ailleurs, la Commission est en train d'entreprendre l'élaboration d'un modèle économique théorique et des simulations appropriées sur base des bases des données existantes.

4.6. Le lien avec le processus de Lisbonne et quelques choix politiques

4.6.1. L'enjeu économique

L'Union européenne reste à la traîne par rapport aux objectifs de Lisbonne. C'est pourquoi le « *non-paper* » susmentionné a souligné qu'il est dès lors essentiel que l'Union adopte, le plus rapidement possible, une définition commune pour l'imposition consolidée des bénéficiaires qu'une société retire de l'ensemble de ses activités européennes. Comme la Commission le concluait déjà en 2001 et l'a confirmé en 2003, pour exploiter pleinement les avantages du marché intérieur, les entreprises doivent avoir la possibilité d'utiliser une assiette commune consolidée pour leurs activités économiques européennes soumises à l'impôt sur les sociétés. En l'absence d'une telle assiette fiscale, leurs concurrents des États-Unis et du Japon continueront à bénéficier d'un avantage concurrentiel. Les milieux d'affaires européens sont, d'une manière générale, favorables à cette approche et leurs dirigeants appellent régulièrement les ministres des finances de l'Union européenne à engager des actions en ce sens.

La plupart des questions techniques seront abordées dans le groupe de travail ACCIS mentionné ci-dessus. Pourtant, l'introduction de l'assiette commune consolidée demandera également, en temps voulu, de résoudre quelques questions de nature plutôt politique et conceptuelle qui ont été évoquées dans le « *non-paper* » et que nous rappelons ci-après.

4.6.2. Quelques choix politiques

4.6.2.1. Assiette commune obligatoire ou facultative ?⁽²⁶⁾

Sous l'angle purement économique, une assiette fiscale commune obligatoire qui, à terme, pourrait même remplacer les assiettes fiscales existantes, constituerait une approche saine, qui renforcerait de surcroît l'efficacité. De plus, un système obligatoire offre moins d'opportunités d'évasion fiscale pour les entreprises. Il reste que les tentatives comparables visant à uniformiser l'assiette fiscale ont échoué à plusieurs reprises au cours de ces dernières décennies. Il est dès lors difficile de raisonnablement attendre des États membres qu'ils acceptent du jour au lendemain cette procédure, et quand bien même ils le feraient, trouver le « dénominateur commun » ou les compromis entre des règles nationales différentes serait une entreprise de longue haleine particulièrement ardue. Par comparaison, un système facultatif laissant aux entreprises le choix entre l'assiette nationale existante et l'assiette fiscale commune au niveau de l'Union européenne présenterait un certain nombre d'avantages pratiques. De plus, l'application à titre facultatif du nouveau système, parallèlement aux assiettes nationales existantes, éviterait une transition brutale et potentiellement risquée (« *big bang* »), tout en laissant aux États membres une plus grande maîtrise de la situation. Enfin, le système facultatif serait conforme à la philosophie même de la base d'imposition commune, qui n'intéresse que les entreprises déployant des activités transfrontalières. L'intention n'est pas de tendre vers une harmonisation complète des règles fiscales, y compris domestiques, dans le seul but d'uniformiser. Dans tous les cas, les travaux concernant l'assiette fiscale commune pourraient commencer avant même qu'il ne soit nécessaire de décider en détail des entreprises qui seraient admises à opter pour cette solution, des conditions à remplir, etc.

4.6.2.2. Assiette commune consolidée pour toutes les entreprises ou seulement certaines catégories d'entre elles ?

Dans les faits, l'assiette fiscale commune sera plus attractive pour les grandes entreprises. Cela sera particulièrement le cas si cette assiette s'inspire, dans un premier temps, des normes comptables internationales (IAS/IFRS). D'autre part, l'approche de l'imposition selon les règles de l'État de résidence (*Home State Taxation*) permettrait de s'attaquer efficacement aux problèmes fiscaux des PME qui opèrent au sein du marché intérieur dans plus d'un État membre. Si les États membres le souhaitent, une limitation de l'assiette fiscale commune aux plus grandes entreprises, par exemple celles cotées en bourse ou qui réalisent un certain chiffre d'affaires, pourrait être envisagée.

(26) Cette discussion n'est pas sans rappeler certains aspects du débat des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix : monnaie européenne parallèle *versus* monnaie européenne unique !

4.6.2.3. Assiette fiscale commune ou assiette fiscale commune *consolidée* ?

Comme déjà expliqué, pour les entreprises, la consolidation fiscale transfrontalière constitue l'un des grands attraits et un avantage décisif de l'assiette fiscale commune. La mise en place de règles fiscales identiques dans chaque État, n'allant toutefois pas jusqu'à la consolidation (une assiette fiscale commune « simple »), offrirait, par définition, moins d'avantages aux entreprises, certains problèmes tels que celui des prix de transferts restant entiers. Certes, l'option de l'assiette consolidée ne présente pas que des avantages : la consolidation nécessite en effet l'élaboration de règles détaillées, et, qui plus est, la mise en place et l'adoption d'un mécanisme permettant de répartir l'assiette fiscale entre les États membres. C'est là une tâche particulièrement délicate. En particulier, il semble désormais admis que les méthodes comptables de consolidation, telles que celles prévues par les normes comptables internationales, ne seraient pas adaptées à des fins fiscales. Il s'y ajoute qu'une consolidation intégrale aurait des conséquences immédiates plus lourdes en termes de recettes pour les États membres, bien que partiellement atténuées avec le temps. Enfin, l'assiette fiscale commune « simple » présente en tout état de cause des avantages significatifs du point de vue de la réduction des coûts de mise en conformité. C'est pourquoi il serait envisageable, si nécessaire, de subdiviser le processus en deux phases :

- élaboration de l'assiette fiscale commune pour l'impôt des sociétés ;
- élaboration d'une méthode de consolidation.

La question de savoir si la mise en œuvre devrait également suivre cette approche en deux phases reste ouverte et dépendra de l'avancement du projet. Les travaux concernant le mécanisme de répartition (au prorata) devraient en tout état de cause être poursuivis séparément. En dépit des défis précités, la Commission reste fermement en faveur de la consolidation, qui constitue à long terme un corrélat indispensable du marché intérieur et qui offre des avantages économiques significatifs.

4.6.2.4. Taux de l'impôt des sociétés

Toute initiative communautaire dans le domaine de la fiscalité des entreprises doit être appréciée à la lumière des objectifs précités de Lisbonne. De plus, dans sa communication de mai 2001 sur la politique fiscale, la Commission a souligné que « la réduction de la pression fiscale globale donne la possibilité d'éliminer des entraves à l'emploi, à l'activité des entreprises et à la croissance ». La Commission a également conclu qu'« il convient de simplifier les systèmes fiscaux et d'en améliorer la transparence. Dans ce contexte, il importe de tenir compte du fait que, tout en œuvrant d'une part à l'élimination de la concurrence fiscale dommageable, tant au niveau communautaire qu'au niveau international – notamment au sein de l'OCDE – et, d'autre part, au respect des dispositions du Traité relatives aux aides d'État, un degré raisonnable de concurrence fiscale au sein de l'Union euro-

péenne est sain et doit être autorisé. La concurrence fiscale peut renforcer la discipline budgétaire dans la mesure où elle encourage les États membres à réduire leurs dépenses publiques et permet ainsi d'alléger durablement la pression fiscale globale ».

La Commission maintient son analyse telle qu'elle l'a exposée ci-dessus. Elle est néanmoins consciente du fait que, si un certain nombre d'États membres semblent appuyer les travaux concernant une assiette commune, cet appui est dans certains cas lié à la position prise en matière de taux d'imposition. L'introduction d'un taux minimum d'imposition des sociétés au niveau communautaire a même été proposée par certains. D'autres, en revanche, paraissent hostiles à l'instauration d'une assiette commune, et sont en tout état de cause clairement opposés à ce que l'on se penche sur la question des taux. Dans le domaine de la fiscalité directe, le Traité ne prévoit un rapprochement des règles nationales que lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur. S'il est vrai que de nombreux États membres ont récemment diminué leurs taux d'imposition nominaux, aucune réduction significative des taux d'imposition effectifs ni diminution des recettes fiscales provenant de l'impôt sur les sociétés n'ont été observées jusqu'à présent (*cf.* première partie).

La Commission estime que les efforts devraient principalement porter sur l'élaboration d'une assiette fiscale commune consolidée, permettant notamment de réduire les charges de mise en conformité auxquelles doivent faire face les sociétés. L'instauration d'une assiette fiscale commune n'a pas pour but de réduire le niveau d'imposition d'une quelconque façon mais plutôt de créer une méthode d'imposition des sociétés au niveau de l'Union européenne plus efficace, plus compétitive et globalement neutre sur le plan budgétaire.

4.6.2.5. La coopération renforcée

Sur la base des travaux décrits ci-dessus, la Commission a déjà indiqué son intention de lancer une initiative législative appropriée adressée à l'ensemble des États membres ou, à défaut de pouvoir y parvenir dans un délai raisonnable par l'application des dispositions normales du Traité, d'examiner la possibilité de recourir à la coopération renforcée pour l'introduction de l'assiette fiscale commune pour l'impôt des sociétés. La Commission a estimé par ailleurs qu'étant donné leurs règles et expériences nationales différentes, la contribution technique de tous les États membres serait extrêmement précieuse pour l'élaboration de l'assiette commune. Cette approche en dernier ressort pourrait être adoptée à la suite d'une proposition appropriée de la Commission et après approbation du Conseil à la majorité qualifiée. Elle permettrait à un groupe restreint d'États membres (jusqu'à huit au moins) de coopérer plus étroitement sur le projet d'assiette fiscale commune. L'approche est subordonnée aux modalités définies par les articles 43 à 45 du traité sur l'Union européenne.

En conclusion il convient de noter que les premières phases techniques nécessaires à la mise en place d'une base commune consolidée d'imposition des entreprises ont été engagées et le débat politique a déjà apporté quelques fruits avec la création du groupe de travail. Il s'agit d'efforts de longue haleine, ce projet s'étalera nécessairement sur plusieurs années mais le message est clair : la compétitivité des entreprises européennes en dépend !

5. Une première évaluation des gains à attendre d'une base commune d'imposition des entreprises

L'hétérogénéité des systèmes de taxation des entreprises reste importante au niveau de l'Union européenne et l'élargissement a renforcé les différences. Cette situation peut conduire les entreprises à poursuivre pour des raisons fiscales des stratégies socialement suboptimales. Une base imposable commune en matière d'impôt des sociétés peut générer des gains en termes de PIB et de bien-être. Les services de la Commission européenne ont chargé le consultant Copenhagen Economics de simuler les conséquences économiques d'une certaine harmonisation de l'impôt des sociétés dans une Union élargie.

L'étude vise en particulier à clarifier les effets comparatifs d'une base taxable commune et de formes plus complètes d'harmonisation portant également sur les taux d'imposition. Les scénarios envisagés concernent tant une action au niveau de l'ensemble de l'Union qu'au niveau d'un groupe plus restreint d'États membres opérant dans le cadre d'une coopération renforcée à savoir la zone euro, l'Union européenne à quinze ou le sous-groupe Union européenne 15-A comportant les États membres partageant la même approche comptable (l'Union européenne à quinze à l'exception du Danemark, de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni).

Les simulations ont été effectuées à l'aide du modèle CETAX, spécialement développé pour cette étude, et basé sur le modèle OECDTAX développé par le Professeur Peter Birch Sorensen. Il s'agit d'un modèle d'équilibre général décrivant les effets de *spill over* internationaux des politiques fiscales nationales via le marché mondial des capitaux.

5.1. Les principaux résultats

5.1.1. Les effets d'une action portant sur les bases d'imposition et les taux de l'impôt sur les sociétés

La mise en œuvre d'une base commune d'imposition avec un rapprochement des taux peut générer des gains de PIB et de bien-être du consommateur. Ces gains potentiels peuvent atteindre 0,5 % pour le PIB de l'Union européenne. Les gains potentiels sur le bien-être du consommateur,

qui incluent également les effets d'une variation des niveaux de la consommation, de l'épargne ainsi que du nombre d'heures de travail prestées, sont de l'ordre de 0,2 %. Le mécanisme principal de ces gains réside dans la réduction des différences de taux effectifs de taxation entre les États membres, ce qui conduit à une allocation plus efficiente du capital. La coopération a également un impact sur les relations de l'ensemble considéré (Union ou groupe d'États membres pratiquant la coopération renforcée) avec le reste du monde : un accroissement de l'activité économique dans la zone considérée rendra plus attractifs les investissements en provenance du reste du monde.

Il est intéressant de noter que des gains significatifs peuvent également être obtenus au niveau de l'Union dans le contexte de scénarios maintenant globalement le niveau des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Des gains de PIB de l'ordre de 0,5 % peuvent également être réalisés dans le cas d'une coopération renforcée dans l'Union européenne à quinze, dans la zone euro ou le sous-groupe Union européenne 15-A.

D'autres scénarios testés concernent une harmonisation de la base fiscale combinée avec un taux nominal minimum. Dans le cas d'un taux minimum fixé à 25 ou 30 %, il en résulte à la fois un gain de PIB et un accroissement de recettes fiscales au niveau de l'Union.

Les détails de l'action fiscale entreprise sont importants : des gains économiques ne peuvent pas être tenus pour acquis dans tous les cas. En fonction des modalités de la coordination et des États membres participants, les résultats d'ensemble peuvent s'avérer positifs ou négatifs.

5.1.2. Les effets d'une action portant exclusivement sur la base taxable

Les effets de l'introduction d'une base commune diffèrent de ceux obtenus d'une harmonisation plus poussée. En effet, suite à l'introduction d'une base commune, les taux effectifs de taxation peuvent continuer à varier. Comme les pays disposant de bases taxables larges ont souvent des taux faibles et vice-versa, l'harmonisation de la base taxable peut s'accompagner, en l'absence de mouvements sur les taux nominaux, d'un accroissement de l'écart des taux effectifs de taxation. Dans une telle hypothèse, les distorsions potentielles dans les décisions d'investissement pourraient persister voire s'accroître et réduire les gains résultant de l'harmonisation des bases imposables. Il est toutefois vraisemblable qu'un scénario portant sur l'harmonisation de la base d'imposition ne serait pas sans incidence sur les évolutions des taux nominaux, même si la fixation de ceux-ci reste du seul ressort de chaque État membre.

Les simulations opérées conduisent à des gains possibles de l'ordre de 0,2 à 0,3 % de PIB dans le cas d'une action portant sur la seule base d'imposition.

5.1.3. Effets au niveau des États membres

Le fait que des gains soient réalisés au niveau de l'ensemble de l'Union (ou d'un sous-ensemble dans le cas d'un scénario de coopération renforcée) ne signifie pas que chaque État membre soit nécessairement gagnant. En effet, les scénarios étudiés jusqu'à présent conduisent à identifier des gagnants et des perdants. Les États membres peuvent être confrontés à des conséquences positives ou négatives sur leur activité économique, leurs recettes fiscales et leur équilibre budgétaire. Les effets sur le PIB au niveau des États membres peuvent être d'une amplitude largement supérieure aux effets attendus pour l'Union dans son ensemble. Les gains ou pertes maxima de PIB estimés sont de l'ordre de 3 %.

L'émergence de gagnants et de perdants est la conséquence des disparités initiales des systèmes fiscaux. Mais en l'absence de ces différences, la coordination ne pourrait pas dégager de gains au niveau de l'ensemble.

Les effets dépendent notamment des mesures prises par les autorités des États membres pour compenser les accroissements ou les réductions de la pression fiscale sur les entreprises. Un État membre qui est conduit dans le contexte d'une telle action à réduire le niveau de cette pression fiscale devra opérer des ajustements pour compenser la perte de recettes fiscales, par exemple en accroissant d'autres impôts (frappant la consommation ou le travail) ou en réduisant d'autres transferts. Le choix du mode de compensation aura un effet déterminant sur le résultat.

5.2. Les limites de l'approche actuelle

Les résultats qui précèdent doivent être interprétés avec prudence pour plusieurs raisons :

- le modèle utilisé ne tient pas compte des effets de réduction des coûts de mise en conformité par les entreprises. Or l'étude « *European Tax Survey* » publiée par la Commission, et développée plus en détail en annexe met en évidence le niveau élevé de ces coûts. Une base taxable commune les réduirait de manière considérable. Le modèle utilisé ne permet pas non plus de prendre en compte les effets d'une base taxable commune comportant une consolidation comptable au niveau de l'Union ou d'un sous-ensemble d'États membres. Dans ce sens, *l'étude effectuée sous estime donc inévitablement les bénéfices de la mise en œuvre d'une base commune consolidée* ;

- il n'a pas été possible jusqu'à présent de modéliser avec une grande précision toute la complexité des diverses bases d'imposition des États membres. Les bases d'imposition utilisées dans le modèle CETAX sont estimées. Ceci pourrait affecter les résultats relatifs aux effets d'une certaine harmonisation au niveau des États membres correspondants ;

- à ce stade, bien que de nombreux scénarios aient été étudiés, ils ne couvrent pas l'ensemble des possibilités. Il est très vraisemblable que, dans le cas d'une action portant sur la base taxable mais maintenant la concu-

rence sur les taux d'imposition, les États membres ne maintiendraient pas ceux-ci inchangés. Une nouvelle forme de concurrence plus transparente pourrait ainsi se développer. Des travaux complémentaires pourraient utilement analyser d'autres scénarios de ce type.

5.3. Conclusions

Bien que les possibilités de l'approche soient loin d'avoir été épuisées, cette première tentative de simulations témoigne du potentiel économique d'une meilleure coordination fiscale au sein de l'Union dans son ensemble ou de la part d'États membres désireux d'établir une coopération renforcée. Les gains résultant de la mise en place d'une base commune d'imposition seraient amplifiés dans le cas d'une action portant également sur les taux.

Les résultats qui en découleraient dépendent évidemment du nombre et de l'identité des États membres participants ainsi que des modalités de l'harmonisation et des mesures d'accompagnement.

L'étude conduit également à la conclusion que les objectifs d'une meilleure allocation de l'investissement et d'un maintien des recettes fiscales au niveau de l'Union ne sont pas incompatibles.

Comme toute action est susceptible de créer des gagnants et des perdants au niveau des États membres considérés individuellement, une vision politique dépassant les frontières nationales sera bien évidemment nécessaire pour progresser.

Conclusion générale

Les développements de ces dernières années en matière de fiscalité des entreprises ont conduit l'Union à envisager la mise en place d'une base commune consolidée d'imposition. C'est un développement tout à fait logique et cohérent, étant donné que la fragilité sur les plans économique et juridique des actuels systèmes nationaux d'imposition ne laisse guère d'alternative. Au niveau microéconomique, cette base commune permettrait d'accroître la compétitivité internationale des entreprises européennes par rapport à celle des entreprises des grands marchés concurrents : États-Unis, Japon et Chine. En réduisant les coûts de mise en conformité inutiles ou anormalement élevés et en éliminant la plupart des obstacles fiscaux à l'intérieur de l'Union européenne, elle permettrait en effet aux opérateurs économiques de tirer le profit maximal du marché intérieur. Les réductions de coûts ainsi réalisées peuvent être considérables. L'assiette commune simplifierait également de nombreuses opérations internationales de restructuration ce qui facilitera la création de groupes européens à l'échelle du marché mondial. Simultanément, une base commune renforcerait l'effet de la concurrence et l'efficacité du Marché unique, en assurant que les considérations fiscales introduisent le moins de distorsions possible au niveau des

décisions économiques des agents. À terme, ceci devrait se traduire en une réduction des prix pour les consommateurs avec des effets économiques bénéfiques induits (performance améliorée, croissance accrue, etc.). Dans ce sens, l'économie globale devrait profiter de l'introduction de l'assiette ce qui emporte en même temps des effets positifs sur les recettes fiscales.

Mais la base commune a aussi des avantages plus concrets pour les États membres, tout en conservant, ou en contribuant à rétablir, leur souveraineté budgétaire et fiscale. Tout d'abord, les États membres appliqueraient leur taux d'imposition national à la fraction de la base d'imposition globale qui leur serait allouée conformément à un mécanisme de répartition défini d'un commun accord. Donc, ils resteraient, dans cette mesure, « maîtres » de systèmes fiscaux qui seront pourtant plus transparents et plus simples qu'aujourd'hui. Ce dernier aspect constitue, au-delà des effets économiques secondaires, un énorme avantage pour les États membres car l'assiette commune comble ainsi les lacunes des systèmes nationaux dont la difficile coexistence est actuellement source d'abus et d'évasion fiscale. De plus, l'assiette commune par définition supprime de nombreuses situations et restrictions discriminatoires. De la sorte, non seulement des obstacles fiscaux aux activités paneuropéennes des entreprises sont éliminés, mais les systèmes fiscaux des États membres sont en quelque sorte mis à l'abri des risques de conflit avec le Traité et de la « menace » de la Cour de Justice. À long terme, ce concept pourrait même permettre de mieux sauvegarder la base commune d'imposition par la mise en œuvre de mesures anti-abus (y.c. si nécessaire avec l'adoption d'un système d'imputation général) qui, aujourd'hui, du fait de leurs effets discriminatoires à l'intérieur de l'Union, ne sont plus tenables dans le cadre des législations purement nationales des États membres.

Par ailleurs, la base commune offre aussi la possibilité de soutenir et renforcer les autres objectifs des politiques de l'Union européenne, par exemple en concevant des incitations fiscales généralisées pour la recherche et l'innovation ou pour la protection de l'environnement. En même temps, ne procédant pas de l'harmonisation traditionnelle, l'assiette commune n'exclut pas la possibilité d'une certaine concurrence fiscale, tout en excluant toute forme de concurrence fiscale qui serait dommageable ou économiquement non souhaitable. Enfin, notamment si elle était adoptée par tous les États membres, la simplification considérable de l'assiette augmenterait sensiblement l'efficacité administrative et de contrôle des administrations – un effet non négligeable.

Références bibliographiques

- Aujean M. (2003) : « Une politique fiscale pour la Communauté européenne : le programme de la Commission », *La Gazette du Palais, Gazette européenne*, n° 32, 18 novembre.
- Commission européenne (2001a) : « Élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites », *Communication de la Commission*, COM (2001) 214 final, 19 avril.
- Commission européenne (2001b) : « Communication sur la politique fiscale », *Communication de la Commission*, COM (2001) 260, 21 mai.
- Commission européenne (2001c) : « Politique fiscale de l'Union européenne. Priorités pour les prochaines années », *Communication de la Commission*, COM (2001) 260, final, 23 mai.
- Commission européenne (2001d) : « La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur », *Rapport des services de la Commission*, SEC (2001) 1681.
- Commission européenne (2001e) : « Vers un marché intérieur sans entraves fiscales. Une stratégie pour permettre aux entreprises d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne », *Communication de la Commission*, COM (2001) 582, 23 octobre.
- Commission européenne (2003) : « Un marché intérieur sans obstacles liés à la fiscalité des entreprises : réalisations, initiatives en cours et défis restants », *Communication de la Commission*, COM (2003) 726, 24 novembre.
- Commission européenne (2004a) : *Structures des systèmes d'imposition dans l'Union européenne*.
Disponible sur http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/structures_2004_final.pdf
- Commission européenne (2004b) : « European Tax Survey », *Commission Staff Working Paper*, SEC (2004) 1182/2.
- Ernst & Young (2004) : « *Company Taxation in the New Member States* »
- Navaretti G.B. et A.J. Venables (2004) : *Multinationals in the World Economy*, Princeton University Press.
- von Neumark (1962) : Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – Kommission : Bericht des Steuer – und Finanzausschusses (Neumark Bericht), Bruxelles.

Résumé

1. Quelques caractéristiques du système fiscal français

Le système fiscal français est caractérisé par la coexistence de taux nominaux d'imposition élevés et d'assiettes étroites, notamment en raison de l'existence d'une multitude de niches fiscales. En comparaison avec les autres pays de la zone euro, le niveau des prélèvements obligatoires (44,8 % du PIB en 2003) y est plus élevé de 5,4 points. Cet écart est pour moitié attribuable à l'écart de cotisations sociales. Hormis celles-ci, l'écart s'explique par la taxe sur les salaires et par la taxe professionnelle. Les impôts sont concentrés sur les facteurs les plus dynamiques et les plus mobiles. En intégrant la prime pour l'emploi, la part de l'IRPP payée par les deux déciles supérieurs est passée de 78,8 % en 2000 à 90,8 % en 2003. Ces taux élevés sur des assiettes étroites conduisent à un rendement fiscal très limité.

2. Une concurrence fiscale en plein essor en Europe

Le rapport met en exergue une concurrence fiscale en plein essor au sein de l'Union européenne. L'harmonisation est rejetée explicitement par le Royaume-Uni, par l'Espagne et l'Irlande. La plupart des dix nouveaux États membres essaie d'accélérer leur rattrapage économique en favorisant la localisation sur leur territoire des facteurs de production mobiles grâce à des taux d'imposition très attractifs. Le principal vecteur de cette concurrence fiscale est l'impôt sur les sociétés et dans une moindre mesure sur l'épargne. Les comparaisons internationales reposent sur le calcul des taux nominaux, des taux implicites et des taux effectifs. Les taux d'imposition implicites sont de nature rétrospective et mesurent l'impôt effectivement payé sur l'excédent net d'exploitation. Les taux effectifs sont prospectifs et sont calculés en considérant le taux de taxe qui serait appliqué à un même hypothétique investissement. Devereux et Griffith ont montré que les décisions de localisation d'activité dépendent des taux effectifs moyens tandis que les décisions d'investissements incrémentaux reposent sur les taux marginaux effectifs. Cependant, mesurer les disparités d'imposition des sociétés est un exercice difficile y compris pour les entreprises. Les auteurs considèrent donc que les taux nominaux influencent la compétitivité fiscale ressentie par la communauté d'affaires internationale.

3. La position de la France

La France est dans la moyenne européenne si l'on compare les taux d'imposition implicites ou effectifs. En revanche, les taux nominaux sont nettement supérieurs à ceux des autres pays de la zone euro. La compétitivité fiscale ressentie est très mauvaise sur l'imposition des salaires et dans une moindre mesure des sociétés. Le rapport insiste sur le risque de délocalisations massives que cela implique lors du remplacement de classes d'âge de travailleurs qualifiés. Par ailleurs, l'optimisation fiscale des entreprises conduit à séparer le choix de la localisation des bases d'imposition de celui des activités de production physiques. La localisation des bases fiscales dépend de la compétitivité fiscale tandis que la localisation des activités physiques de production est conditionnée par la compétitivité économique des territoires. Si les bases imposables les plus mobiles se délocalisent, tout le poids du financement des biens publics reposera sur les facteurs de production les moins mobiles. Cette situation risque, selon les auteurs, de mettre à mal le financement du système social français visant à assurer à la fois des services publics de qualité et un niveau élevé de redistribution.

Le rapport met également l'accent sur l'importance des très petites entreprises et des PME dans les créations d'emploi et de richesse. Ces entreprises sont le plus souvent à capital individuel ou familial. Les auteurs montrent que les dirigeants – propriétaires de telles entreprises en forte croissance ont intérêt à les vendre – le plus souvent à des investisseurs étrangers – plutôt qu'à les développer, en raison de l'ISF et de la fiscalité sur les dividendes. En effet, lorsque le seuil d'imposition à l'ISF est atteint, ce qui est le cas quand l'entreprise a atteint un certain niveau de développement, sa rentabilité après impôts devient insuffisante pour l'actionnaire.

4. L'exemple suédois

La Suède a comme la France un système social extrêmement solidaire, avec un taux de chômage de moitié et une croissance économique une fois et demi supérieure sur la période 2003-2005. Les entreprises suédoises font un effort de R&D près du double de celui de l'effort français. Le taux de prélèvements obligatoires est de 6 points de PIB supérieur à celui de la France, et la fiscalité sur les entreprises et sur les revenus du capital investi en actions est nettement inférieure en Suède qu'en France. Cette comparaison montre que l'on peut avoir un niveau élevé de redistribution à condition d'investir massivement dans l'économie de la connaissance et de l'innovation et de ne pas avoir une fiscalité qui décourage ses principaux acteurs : chercheurs, managers et capital-risqueurs.

5. Les grands principes d'une réforme fiscale

Pour les rapporteurs, la très forte concentration de la fiscalité sur des bases étroites et des facteurs de production les plus dynamiques conduit à des recettes faibles et permet une réforme ayant des effets spectaculaires. Les objectifs de celle-ci sont doubles : favoriser la croissance en réduisant la charge fiscale pesant sur les facteurs de production les plus dynamiques ; mettre la France en position de résister à la concurrence fiscale. Le nouveau système fiscal proposé doit respecter des contraintes d'équité horizontale et verticale. La première stipule que deux personnes identiques sont traitées de la même façon. La seconde impose que des contribuables ayant des revenus les plus élevés contribuent proportionnellement plus que les autres. Le système doit également être simple à comprendre et à administrer. Ceci conduit les auteurs à recommander des assiettes larges et des taux moyens et marginaux les plus faibles possibles.

Pour bâtir leur nouveau système fiscal, les auteurs s'imposent une contrainte de recettes constantes la première année. Les impôts concernés sont ceux sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt proportionnel sur les plus-values, la CSG, l'ISF, les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) et l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS).

6. Simulations macrocomptables

Des simulations macrocomptables ont été menées dans un premier temps. Le point de départ est un taux d'imposition unique s'appliquant de manière identique à toutes les bases fiscales (*flat tax*). Le taux permettant de respecter la contrainte de recettes constantes est ressorti à 13 %. Ce modèle, qui a le mérite de l'efficacité et de la simplicité, n'est toutefois pas applicable car il ne répond pas à l'objectif d'équité verticale.

Un deuxième train de simulations a été conduit en conséquence, fondées sur les principes suivants. La plupart des niches fiscales actuelles sont supprimées hormis le quotient familial. L'IRPP est prélevé après prélèvement de la CSG qui serait totalement déductible du revenu imposable. L'abattement sur les revenus pour le calcul de l'IRPP avec le système de quotient familial doit doubler par rapport au niveau actuel d'environ 4 000 euros par part. Selon les simulations, un abattement de 7 500 ou 10 000 euros par part sera retenu. L'ISF serait remplacé par un impôt sur les revenus de la fortune (IRF) qui revient à rajouter une imposition supplémentaire de y % au-delà de 50 000 euros par part et qui doit rapporter autant de recettes brutes que l'ISF actuel. Enfin, aucun décile de revenu ne doit subir de perte de revenu supérieure à 5 %. Une variante imposera qu'aucun centile de revenu n'ait de perte de revenu mais qu'aucun décile ne gagne plus de 5 %. Dans cette variante, le taux de prélèvement obligatoire diminue.

Au total, l'IRPP serait à trois tranches d'imposition :

- 0 % jusqu'à 7 500 ou 10 000 euros par part ;
- x %, entre 7 500 ou 10 000 euros et 50 000 euros de revenus par part ;
- $x + y + x'$ % au-delà de 50 000 euros par part, y % étant le taux de l'impôt sur les revenus de la fortune et x' le taux appliqué dans la variante dans laquelle aucun décile ne doit jamais avoir un gain supérieur à 5 %.

Le taux de x % s'appliquant à la CSG, et pour que le nouveau SFF soit équitable, il serait créé un crédit d'impôt plafonné par foyer fiscal de 600 euros pour une personne seule et de 1 200 euros pour un couple ou parent isolé. La prime pour l'emploi (PPE) serait maintenue, telle qu'elle existait au 1^{er} janvier 2005. Le taux x est commun pour la deuxième tranche de l'IRPP, l'IS, la CSG, l'impôt sur les plus-values et les droits de mutation à titre gratuit.

Les résultats de la simulation pour 2002 donnent un taux $x = 13$ % pour un abattement de 7 500 euros par part à l'IRPP, $y = 5$ % et $x' = 10$ %. Le taux marginal supérieur de l'IRPP, CSG déductible comprise, passerait à 38 % (13 % de CSG déductible et une imposition de 28 % sur 87 % du revenu). Les recettes fiscales des administrations publiques sont au même niveau que dans le système d'imposition actuel.

7. Impact de la réforme fiscale sur les entreprises

Les auteurs proposent ensuite une réforme fiscale qui différencie la taxation des entreprises de celle des ménages. L'enveloppe de baisse de la fiscalité des entreprises est fixée à 1 % de PIB. Cela amène le nouveau taux d'IS à 18 %. La taxe professionnelle serait à taux unique par tranche, soit 2 % jusqu'à 1 million d'euros de valeur ajoutée et 2,75 % au-delà. La taxe sur les salaires serait fixée à 4,25 % jusqu'à 8 000 euros, 8,5 % entre 8 000 et 40 000 euros, et rien au-delà.

Les auteurs estiment qu'un taux moyen d'IS de 12 à 13 % – tels qu'appliqués aujourd'hui par l'Irlande et l'Estonie – va devenir la norme pour les petits pays de l'Union européenne. En maintenant un écart de cinq à six points par rapport à ce taux cible, la France prend un risque limité. Les grands pays offrant des marchés importants et des effets d'agglomération significatifs peuvent maintenir des taux d'imposition supérieurs à des petits pays périphériques. Mais les phénomènes de délocalisation des bases d'imposition, indépendamment de la localisation des activités, ne permettent pas de maintenir des écarts très importants. Il semble aux auteurs que si le taux d'IS des petits pays converge vers 12-13 % et le taux d'IS des grands pays vers 18-19 %, les incitations à délocaliser les bases d'imposition des grands pays vers les petits devraient être limitées. Le complément d'Agnès Bénassy-Quéré, Nicolas Gobalraja et Alain Trannoy, intégré au rapport, montre que la concurrence fiscale s'opère sur le couple taux d'IS – *facteur public*. Une politique qui conduit, de façon efficace avec des procédures d'évalua-

tion appropriées, à augmenter les biens publics, directement utiles à la productivité et à l'efficacité des entreprises (le *facteur public*), est de nature à augmenter l'attractivité d'un pays pour l'investissement du capital international. Les mêmes auteurs montrent que la concurrence fiscale conduit simultanément à augmenter l'efficacité du secteur public et à favoriser, au sein de la dépense publique, le *facteur public* au détriment des biens publics qui ne sont consommés que par les ménages. Ils montrent également que l'augmentation d'un point de pourcentage du taux nominal d'IS abaisse de 3,5 points de pourcentage les investissements directs entrants des entreprises étrangères en France. L'action publique est soumise au choix suivant. Soit la dépense publique est efficace et la production de *facteur public* suffisante (en quantité et qualité) pour attirer les entreprises, et la concurrence fiscale n'interdit pas un écart de fiscalité, à condition que cet écart soit inférieur à celui de la productivité des activités productives délocalisables. Soit la dépense publique n'est pas efficace, et la concurrence fiscale va forcer les États à améliorer la qualité de la dépense publique.

8. Impact de la réforme fiscale sur les ménages

Des microsimulations conduites par l'INSEE ont permis de tester les effets redistributifs pour les ménages de deux variantes présentées dans le tableau. Dans le scénario A, le taux de prélèvement obligatoire est maintenu constant. Les prélèvements sur les ménages doivent donc être accrus d'un point de PIB pour compenser la baisse de l'impôt sur les sociétés. Dans le scénario B, aucun centile de revenu ne perd en moyenne à la réforme mais aucun décile ne gagne plus de 5 %. La contrainte de recettes constantes n'est alors plus imposée.

Dans le scénario A, les recettes fiscales prélevées sur les ménages progressent de 16,3 milliards d'euros et compensent la baisse des recettes sur les entreprises d'un point de PIB. Dans le scénario B, les recettes fiscales sur les ménages diminuent de 12,4 milliards d'euros. Le coût total de cette réforme est alors de 2 points de PIB.

Le graphique représente les gains ou les pertes à la réforme selon le centile de niveau de vie initial.

Dans le scénario A, seuls les individus situés dans les deux déciles extrêmes de la distribution des niveaux de vie initiaux gagnent en moyenne à la réforme. Les ménages des déciles 2 à 9 subissent en moyenne des pertes qui, en valeur absolue, croissent globalement avec le niveau de vie pour atteindre leur maximum au 9^e décile.

Pour le premier décile de niveau de vie initial, la réforme est globalement positive : il y a davantage d'individus, notamment des personnes qui ont un emploi faiblement rémunéré, dont la CSG est réduite par rapport au système actuel grâce au crédit forfaitaire, que d'individus dont la CSG est augmen-

tée (principalement des chômeurs et des retraités qui perdent le bénéfice des exonérations du système actuel). De plus, la réforme est neutre pour les ménages, non imposables, qui ne perçoivent aucun revenu soumis à la CSG.

La plupart des ménages des déciles 2 à 9 subissent des pertes aux réformes du fait de l'augmentation du taux de CSG. Enfin, les situations sont très hétérogènes au sein du dernier décile : 65 % des ménages y perdent à la réforme, mais on observe en moyenne un gain de 0,9 %. En effet, les ménages des trois derniers centiles retrouvent des gains aux réformes du fait de la baisse du taux d'imposition des dernières tranches et d'une taxation relativement allégée des revenus financiers : ces trois derniers centiles sont ceux qui bénéficient le plus de la réforme.

Dans le bas de la distribution des niveaux de vie, les ménages de plus de 60 ans et les personnes seules (deux catégories très corrélées) sont les principaux perdants aux réformes, alors que les familles avec enfants sont moins affectées que la moyenne. En revanche, à partir du 6^e décile, les familles avec enfants perdent davantage que la moyenne du fait du transfert de charge de l'impôt sur le revenu vers la CSG. Enfin, à niveau de vie fixé, les parents isolés sont beaucoup moins affectés par la réforme que les autres catégories de ménages, notamment dans le bas de la distribution, car le crédit forfaitaire de CSG représente une plus grande part de leurs revenus.

Dans le scénario B, le gain moyen est positif ou nul pour tous les centiles de niveau de vie initial. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'y ait aucun perdant à la réforme : 30 % des ménages perdent à la réforme. Les déciles de niveau de vie qui bénéficient le plus de la réforme sont les deux premiers déciles, en lien avec le crédit forfaitaire de CSG, et surtout les derniers centiles, grâce à la baisse des taux d'imposition des dernières tranches. Les déciles médians bénéficient quant à eux de l'augmentation de la limite de la première tranche de l'impôt sur le revenu. La réforme est en revanche quasiment neutre pour les déciles 3, 4, 7, 8 et 9. Les déciles 2, 3 et 4 recouvrent cependant des situations très diversifiées : dans le décile 4, 8 % des ménages subissent une perte de plus de 5 % de leurs revenus tandis que les deux tiers y gagnent et dans les déciles 2 et 3 plus de 40 % des ménages sont perdants.

Dans le bas de la distribution (hors 1^{er} décile), les personnes seules et les ménages de plus de 60 ans sont perdants en moyenne, alors que les familles avec enfants bénéficient de gains aux réformes plus élevés que la moyenne. Dans le haut de la distribution, les familles avec enfants, et notamment les familles nombreuses, ont des gains plus faibles que la moyenne, et même des pertes pour les déciles 7 à 9. Comme dans le scénario A, les parents isolés bénéficient davantage de la réforme que les autres configurations familiales à niveau de vie fixé.

9. Commentaires

Jean-Philippe Cotis loue le courage qu'il a fallu aux auteurs pour proposer une réforme fiscale de grande envergure. Il rappelle que le rapport n'a pas voulu aborder l'aspect de la dépense publique. Les taux marginaux français sont à un niveau supérieur à ceux des autres pays européens. Ce niveau reflète un manque d'efficacité du système fiscal lié à l'accumulation de niches, ce qui affaiblit l'équité horizontale. Il existe une déconnexion très marquée dans les pays de l'OCDE entre taux facial d'imposition et poids de l'IS en pourcentage du PIB. Une baisse des taux marginaux n'est donc pas incompatible avec le maintien de taux moyens élevés. En revanche, le discutant conteste la justification d'une telle réforme sur l'argument de concurrence fiscale. Il rappelle les bienfaits qui peuvent en découler et le manque d'éléments tangibles pouvant permettant d'évaluer ses effets négatifs. Invoquer la concurrence fiscale risque d'être perçu comme une utilisation exagérée des périls extérieurs conduisant à justifier des politiques peut-être contraires à l'équité. Il existe déjà en France trop de tentations de justifier des réformes domestiques utiles par des arguments relevant de la contrainte extérieure. À la longue, ces arguments d'autorité tendent à aliéner l'opinion publique et à amputer la discussion des réformes d'une partie de son contenu. Les coûts domestiques associés à un système complexe, peu lisible, et décourageant l'initiative mériteraient d'être valorisés en tant que tels et dans l'absolu et devraient suffire à justifier une telle réforme. Par ailleurs baisser les taux marginaux en maintenant des taux moyens élevés risque d'être d'une faible efficacité pour lutter contre les délocalisations. Enfin, le discutant regrette que la TVA ait été écartée du champ de la réforme. Les pays à forte dépense publique ont tendance à accorder une large place à la TVA parmi les sources de recettes fiscales. Ses caractéristiques de neutralité contribuent grandement à limiter la progressivité des taux marginaux globaux dans les économies concernées. De ce point de vue, il n'est pas certain que le poids de la TVA ait atteint son niveau optimal en France.

Jacques Delpla souligne l'importance de ce rapport qui propose une réforme globale et radicale du système fiscal. Il ouvre un débat peu vivace en France mais très présent ailleurs en Europe à la suite des idées de *flat tax* appliquées par certains nouveaux états membres. Jacques Delpla critique la justification d'une réforme fiscale proche de la *flat tax* basée uniquement sur la concurrence fiscale. Cette dernière est selon lui à nuancer fortement, au regard de la taille de ces pays et du caractère peu mobile du travail surtout vers l'Europe de l'Est. En revanche, une réforme profonde peut à son sens être motivée par une idée d'efficacité et de productivité de la fiscalité. Jacques Delpla rappelle les distortions qu'introduisent la multitude de niches fiscales accumulées en France au cours du temps. Des bases étroites et des taux élevés conduisent à un système très inefficace. La suppression de ces niches et la simplification du système fiscal ne pourraient qu'être positives pour la richesse du pays. Il souligne que le rapport montre qu'une réforme radicale proche d'un système de *flat tax* pourrait être mise

en place à recettes fiscales constantes et sans altérer la distribution des revenus par rapport à la situation actuelle. Les gagnants à la réforme proposée sont les deux extrémités de l'échelle des revenus. Le discutant conclue sur les vertus d'une réforme globale, les réformes à la marge étant à son sens inutiles ou ayant des effets globaux négatifs.

Summary

Equitable Growth and Fiscal Competition

1. Features of the French tax system

The French tax system is characterised by the combination of high nominal rates of tax and narrow tax bases, due largely to the existence of a large number of tax loopholes. The level of tax and social security contributions (44.8% of GDP in 2003) is 5.4 points higher in France than in other euro-zone countries. Half of this difference can be attributed to the disparity in social security contributions. The rest of the difference is accounted for by income tax and local tax on businesses. Taxes are concentrated on the most dynamic and most mobile factors. The portion of income tax revenues, including the employment premium, contributed by the top two deciles rose from 78.8% in 2000 to 90.8% in 2003. These high tax rates on narrow tax bases are producing a very limited tax yield.

2. Fiscal competition rising sharply in Europe

The report highlights the massive rise in fiscal competition within the European Union. Harmonisation has been explicitly rejected by the United Kingdom, Spain and Ireland. Most of the ten new member states are trying to make up economic ground more quickly by using highly attractive tax rates in order to encourage mobile factors of production to establish themselves in their country. The main vehicle of this fiscal competition is corporation tax, and to a lesser extent, the tax on savings. International comparisons are based on a calculation of nominal rates, implicit rates and effective rates. Implicit tax rates are intrinsically retrospective and measure the tax effectively paid on net operating income. The effective rates are forecasts and are calculated by looking at the rate of tax that would apply to the same hypothetical investment. Devereux and Griffith showed that decisions on where to locate a business are based on average effective rates whereas incremental investment decisions are based on effective marginal rates. However, measuring the differences in corporate taxes is by

no means straightforward, even for companies. The authors therefore believe that nominal rates influence the fiscal competitiveness perceived by the international business community.

3. France's position

France's implicit and effective tax rates are close to the European average. Its nominal rates, on the other hand, are considerably higher than those of other euro-zone countries. Its perceived fiscal competitiveness is very poor in terms of income tax and to a lesser extent corporation tax. The report stresses that this carries a threat of mass relocation as each generation of qualified workers is replaced. Moreover, tax management by companies is resulting in the choice of the tax base location becoming separate from the choice of location for production activities. The location of the tax bases depends on fiscal competitiveness whereas the location of production activities is determined by the economic competitiveness of the countries in question. If the most mobile taxable bases relocate, the whole burden of the funding of public goods will rest with the less mobile production factors. According to the authors, this situation threatens to undermine the financing of the French social security system which is designed both to provide quality public services and to ensure a high level of redistribution.

The report also underlines the importance of very small companies and SMEs in job and wealth creation. These companies are very often set up using individual or family capital. The authors show that it is in the interests of the owner-managers of fast-growing companies of this kind to sell them, more often than not to foreign investors, rather than work on expanding them, due to wealth tax and tax on dividends. Indeed, once the wealth tax threshold is reached, which happens when the company reaches a certain size, its net rentability becomes inadequate for shareholders.

4. The Swedish example

Sweden, like France, has an extremely supportive social security system, with an unemployment rate half that of France and an economic growth rate one-and-a-half times higher over 2003-2005. Swedish companies invest nearly twice as much in R&D as French companies. Taxes and social security contributions account for 6 GDP points more than in France, and taxes on corporations and on the income from capital invested in shares are substantially lower in Sweden than in France. This comparison shows that it is possible to have a high level of redistribution provided you invest massively in the knowledge and innovation economy, and do not have a tax system which penalises the main players: researchers, managers and venture capitalists.

5. The key principles of fiscal reform

In the authors' opinion, the fact that taxes are heavily concentrated on narrow bases and the most dynamic factors of production is leading to low revenues and provides scope for reform with spectacular effects. The objectives of this are two-fold: fostering growth by reducing the tax burden on the most dynamic production factors; and putting France in a position to withstand fiscal competition. The proposed new tax system must comply with the constraints of horizontal and vertical equity. The first stipulates that two identical persons must be treated in the same way. The second states that taxpayers with the highest incomes should contribute proportionally more than others. The system must also be easy to understand and manage. This leads the authors to recommend broad assessment bases and the lowest possible average and marginal rates.

When designing their new tax system, the authors made it a condition that revenues remained unchanged in the first year. The relevant taxes are income tax, proportional capital gains tax, CSG (a social security contribution taxing –almost– all revenues), wealth tax, free transfer taxes and corporate tax.

6. Macro-accounting simulations

Firstly the authors produced macro-accounting simulations. They started using a single tax rate applied identically to all tax bases (flat tax). The rate that provided an unchanged level of revenues came out at 13%. This model, which offers the advantage of efficiency and simplicity, cannot, however, be used as it fails to meet the objective of vertical equity.

Consequently a second round of simulations was conducted based on the following principles. Most of the current tax loopholes are eliminated apart from the family tax reduction (*quotient familial*). Income tax is levied after payment of the CSG, which would therefore be fully deductible from taxable income. The tax allowance for calculating income tax is doubled compared to the current level of around 4,000 euros per tax unit. The simulations suggest an allowance of 7,500 or 10,000 euros per tax unit would be appropriate. Wealth tax would be replaced with a tax on wealth revenues which is equivalent to imposing an additional levy of $y\%$ above 50,000 euros per tax unit, which should bring in the same level of gross revenues as wealth tax currently does. Lastly, no income decile must suffer a loss of income of more than 5%. Under one variant, no income centile is allowed to suffer a drop in income, but no decile is allowed to gain more than 5%. With this variant, the rate of tax and social security contributions is reduced.

Overall, income tax would be levied in three bands:

- 0% up to 7,500 or 10,000 euros per tax unit;
- $x\%$, between 7,500 or 10,000 euros and 50,000 euros of income per tax unit;

- $x + y + x'$ % above 50,000 euros per tax unit, y % being the tax rate on wealth revenues and x' the rate applied in the variant under which no decile is allowed to enjoy a gain of more than 5%.

With a rate of x % applied to CSG, and in order to make the new French Tax System equitable, a tax credit would be created capped at 600 euros per tax unit for a single person and 1,200 euros for a couple or single parent. The employment premium would remain in place, in the form in which it existed on 1 January 2005. A same rate of x applies for the second band of income tax, corporate tax, CSG, capital gains tax and free transfer tax.

The results of the simulation for 2002 produce a rate $x = 13$ % given an income tax allowance of 7,500 euros per tax unit, $y = 5$ % and $x' = 10$ %. The upper marginal rate of income tax, including deductible CSG, would be 38 % (13 % deductible CSG, plus tax of 28 % on 87 % of income). Government tax revenues are the same as under the current taxation system.

7. Impact of the tax reform on companies

The authors then suggest a fiscal reform which differentiates corporate taxation from household taxation. The reduction in corporation tax is set at 1 % of GDP. This brings the new rate of corporation tax to 18 %. Local tax on businesses would be a single rate per band, of 2 % up to 1 million euros of value added, and 2.75 % above that. The wage tax (*taxe sur les salaires*) would be set at 4.25 % up to 8,000 euros, 8.5 % from 8,000 to 40,000 euros, and zero above that.

The authors believe that an average corporate tax rate of 12 to 13 % – as currently applied by Ireland and Estonia – is set to become the norm for small countries in the European Union. France is taking a limited risk by keeping its rate five or six points higher than this target rate. Large countries offering sizeable markets and substantial conglomeration effects can maintain higher tax rates than small peripheral countries. However the relocation of tax bases away from the base of operating activities precludes maintaining a very large gap. In the authors' view, if the rate of corporation tax is converging towards 12-13 % for small countries and towards 18-19 % for large countries, incentives to relocate tax bases from large to small countries should be limited. The supplement by Agnès Bénassy-Quéré, Nicolas Gobalraja and Alain Trannoy, included with the report, shows that fiscal competition centres on the combination of the corporate tax rate and the *public factor*. A policy which, in an effective manner with appropriate evaluation procedures, results in an increase in public assets which directly aid corporate productivity and efficiency (the *public factor*), increases the attractiveness of a country for international capital investment. The same authors demonstrate that fiscal competition leads simultaneously to an increase in public sector efficiency and, within public spending, to emphasis on the *public factor* to the detriment of those public assets that are only

consumed by households. They also show that a one-percentage-point increase in the nominal rate of corporation tax reduces by 3.5 percentage points the level of direct investment being channelled into foreign companies in France. Government decision-makers therefore face the following choice. Either public spending is effective, and enough of a *public factor* is produced (in terms of quantity and quality) to attract companies, and fiscal competition does not rule out a taxation gap, provided this gap is smaller than the productivity gap for relocatable operating activities. Or public spending is not effective, and fiscal competition forces the countries to improve the quality of their public spending.

8. Impact of the fiscal reform on households

Micro-simulations conducted by INSEE (the French statistical Office) were used to test the redistributive effects for households of two variants presented in the table. Under scenario A, the overall level of tax and social security contributions is kept unchanged. Levies on households therefore have to be increased by one GDP point to compensate for the reduction in corporation tax. Under scenario B, no income centile loses out on average from the reform, but no decile gains by more than 5%. Hence the requirement for constant revenues no longer applies in this case.

Under scenario A, tax revenues from households increase by 16.3 billion euros and offset the decline in corporate revenues by one GDP point. Under scenario B, tax revenues from households shrink by 12.4 billion euros. The total cost of this reform therefore amounts to 2 GDP points.

The chart shows the gains or losses from the reform by initial standard of living centile.

Under scenario A, only those individuals in the top and bottom deciles of the initial standard of living scale gain on average from the reform. The households in deciles 2 to 9 on average incur losses which, in terms of absolute value, increase in line with the standard of living, peaking in the 9th decile.

For the first decile of the initial standard of living scale, the reform is entirely positive: there are more individuals, particularly those in poorly paid employment, whose CSG would be reduced compared to the present system thanks to the flat-rate credit, than persons whose CSG would be increased (mainly the unemployed and pensioners, who lose the exemptions they enjoy under the present system). Furthermore, the reform is neutral for households not liable to tax, for whom no income is subject to CSG.

The majority of households in deciles 2 to 9 lose out as a result of the reforms due to the hike in the rate of CSG. In the last decile, though, there are considerable disparities between households: 65% of households lose out as a result of the reform, but the average effect is a gain of 0.9%.

Indeed, the households in the last three centiles enjoy gains as a result of the reforms due to the reduction in the tax rate for the upper bands, and a relative easing of the tax burden on financial income: these very last centiles are the ones that benefit most from the reform.

At the bottom of the standard of living scale, households of over-60s and persons living alone (both categories are closely correlated) are the main losers from the reform, whereas families with children are less affected than the average. Meanwhile, from the 6th decile upwards, families with children lose out more than average due to the transfer of the burden from income tax to CSG. Lastly, taking a fixed standard of living, single parents are much less affected by the reform than the other categories of households, particularly those at the bottom of the scale, because the flat-rate CSG credit accounts for a larger portion of their income.

Under scenario B, the average gain is positive or zero for all initial standard of living centiles. However this does not mean that there are no losers as a result of the reform: 30% of households lose out from the reform. The standard of living deciles that benefit most from the reform are the first two deciles, thanks to the flat-rate CSG credit, and in particular the last centiles, as a result of the reduction in tax rates for the last bands. Meanwhile the middle deciles benefit from the raising of the limit for the first band of income tax. On the other hand, the reform is virtually neutral for deciles 3, 4, 7, 8 and 9. However, situations vary considerably in deciles 2, 3 and 4: in decile 4, 8% of households suffer a loss of more than 5% of their income whereas two thirds are winners, and in deciles 2 and 3 more than 40% of households lose out.

At the bottom of the scale (excluding the 1st decile), single-person households and households of over-60s lose out on average, while families with children benefit from higher than average gains as a result of the reforms. At the top end of the scale, families with children, and large families in particular, see smaller gains than the average, or even losses in the case of deciles 7 to 9. As in scenario A, single parents benefit more from the reform than the other family units with a set standard of living.

9. Comments

Jean-Philippe Cotis praises the authors for having the courage to propose such a sweeping tax reform. He points out that the report was not intended to tackle the issue of public spending. French marginal rates are higher than those in other European countries. This higher level reflects a lack of efficiency in the tax system which can be attributed to the large number of loopholes, which has a detrimental effect on horizontal equity. In OECD countries, there is a very marked decoupling between the nominal tax rate and the corporate tax burden as a percentage of GDP. A lowering

of marginal rates is therefore not incompatible with the maintenance of high average rates. On the other hand, the discussant questions whether such a reform can be justified in terms of fiscal competition. He mentions the potential benefits of this kind of competition, and the lack of tangible pointers that would allow its adverse effects to be examined. Invoking fiscal competition might be considered as an exaggeration of the external threat, leading the authors to justify policies which may not be in the interests of equity. There have already been too many attempts in France to justify useful domestic reforms through arguments relating to external pressure. In the end, these assertions tend to alienate public opinion and to remove some of the issues relevant to the debate over reform. It would be worth assessing, in absolute terms, the actual domestic costs associated with a complex system that lacks clarity and discourages initiative, and this should be sufficient to justify such a reform. Meanwhile, lowering marginal rates while maintaining high average rates is unlikely to be very effective in combating relocations. Lastly, the discussant regrets that VAT was not included in the scope of the reform. Countries with high public spending tend to rely heavily on VAT as a source of tax revenues. Being neutral by nature, it contributes significantly to limiting the progressiveness of overall marginal rates in the economies in question. In this respect, there is some doubt over whether the burden of VAT has reached its optimum level in France.

Jacques Delpla stresses the importance of this report which recommends a comprehensive, radical reform of the tax system. It opens up a debate that has been somewhat muted in France but very lively elsewhere in Europe as a result of the flat tax concept applied by some of the new member states. Jacques Delpla is critical of the approach justifying fiscal reform similar to the flat tax solely on the basis of fiscal competition. In his view, it is necessary to substantially qualify the remarks about fiscal competition to take account of the size of the countries and the lack of labour mobility, especially towards Eastern Europe. On the other hand, a far-reaching reform could, he believes, be motivated by the concept of the efficiency and productivity of taxation. He reiterates that the large number of tax loopholes that have appeared over time in France produce distortions. Narrow bases and high rates produce a highly inefficient system. Getting rid of these loopholes and simplifying the tax system can only be positive, he believes, for the wealth of the country. He emphasizes that the report shows that a radical reform introducing something similar to a flat tax system could be implemented that would keep overall tax revenues unchanged, without altering the income distribution compared to the present situation. It is the two extremes of the income scale that stand to benefit most from the proposed reform. The discussant concludes by underlining the virtues of a comprehensive reform: in his view, marginal reforms are useless or can have adverse overall effects.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

66 rue de Bellechasse 75007 PARIS

Téléphone : 01 42 75 53 00

Télécopie : 01 42 75 51 27

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Hervé Bonnaz

Secrétaire général

Isabelle Bensidoun

Conseillère scientifique

Commerce international

Laurent Flochel

Conseiller scientifique

Microéconomie

Jérôme Glachant

Conseiller scientifique

Macroéconomie

Théorie de la croissance

Fabrice Lenseigne

Conseiller scientifique

Macroéconomie

Politiques structurelles

Christine Carl

Chargée des publications et de la communication

01 42 75 77 47

christine.carl@cae.pm.gouv.fr

Agnès Mouze

Chargée d'études documentaires

01 42 75 77 40

agnes.mouze@cae.pm.gouv.fr

