HAL
open science

Les réformes fiscales en Europe, 1992-2002

Henri Sterdyniak

To cite this version:

Henri Sterdyniak. Les réformes fiscales en Europe, 1992-2002. Revue de l'OFCE, 2003, 87, pp.337-407. 10.3917/reof.087.0337 . hal-01019526

HAL Id: hal-01019526

https://sciencespo.hal.science/hal-01019526v1

Submitted on 7 Jul 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.

LES RÉFORMES FISCALES EN EUROPE, 1992-2002 *

Henri Sterdyniak

Directeur du Département économie de la mondialisation de l'OFCE
Professeur associé à l'Université Paris-Dauphine

Depuis le début des années 1990, les pays de l'Union européenne ont procédé à de nombreuses réformes fiscales. Disparates, celles-ci ont toutefois été influencées par des situations macroéconomiques similaires ou des impératifs communs. Dans de nombreux pays, la priorité explicite est d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du site de production national et de rétablir les incitations à travailler plutôt que d'étendre la redistribution et les dépenses publiques. Les réformes sont maintenant d'inspiration libérale plutôt que social-démocrate. Toutefois, malgré la mondialisation et les risques de fuite de l'assiette fiscale, la part des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques dans le PIB n'a été sensiblement réduite dans aucun des pays européens. Une première préoccupation commune concerne la taxation des entreprises multinationales dans un monde de plus en plus globalisé. Faut-il appliquer la taxation à la source ou à la résidence ? Comment rendre compatibles l'autonomie nationale et la nécessité d'une cohérence européenne pour la taxation des entreprises transnationales ? Des problèmes similaires se posent pour la taxation des revenus du capital des ménages, la question de la taxation des dividendes et de l'avoir fiscal étant le pivot entre les deux problèmes. La deuxième préoccupation est la lutte contre le chômage. De nombreuses pistes ont été utilisées pour rendre les systèmes fiscaux plus favorables à l'emploi : la réduction des cotisations sociales, celles-ci étant remplacées par un prélèvement sur l'ensemble des revenus des ménages, par une taxe sur la valeur ajoutée ou par des taxes écologiques ; la baisse des cotisations sociales concentrée sur les bas salaires ; la mise en œuvre de mécanismes proches de l'impôt négatif pour réduire la désincitation au travail des non-qualifiés. Une troisième préoccupation est celle de la fiscalité écologique : celle-ci peut-elle être utilisée pour réduire les consommations d'énergie et éviter les émissions de gaz polluants, tout en fournissant un second dividende en permettant réduire la taxation portant sur le travail ? Enfin, se pose la question de l'organisation de la fiscalité locale. Peut-on concilier l'autonomie des collectivités locales, avec le souci de redistribution et d'égalité des citoyens face aux services publics à l'échelle nationale ? L'article évalue les risques de concurrence fiscale et l'urgence de l'harmonisation. Il s'interroge sur l'évolution souhaitable du système fiscal européen. Comment créer un cadre harmonisé permettant de préserver la liberté de chaque pays de maîtriser le niveau de ses dépenses publiques et le niveau de sa redistribution ?

* Cet article est un résumé du rapport effectué pour le Sénat : « Les réformes fiscales en Europe, 1992-2002 » par une équipe de l'OFCE composée de Odile Chagny, Gaël Dupont, Sabine Le Bayon, Jacques Le Cacheux, Réjane Hugounenq, Catherine Mathieu, Hélène Périvier, Henri Sterdyniak, Xavier Timbeau et Paola Monperrus-Veroni.

Depuis le début des années 1990, les pays de l'Union européenne ont procédé à de nombreuses réformes fiscales. Disparates, ces changements ont toutefois été influencés par des situations macroéconomiques similaires ou des impératifs communs : ainsi, de 1992 à 1997, la majorité des pays européens ont-ils dû augmenter leurs impôts pour restaurer la situation de leurs finances publiques et satisfaire aux critères définis à Maastricht, alors même que le ralentissement de l'activité avait tendance à réduire les rentrées fiscales ; de 1998 à 2001, au contraire, la croissance retrouvée et la réduction des charges d'intérêt ont permis des baisses sensibles de fiscalité [1].

Depuis une vingtaine d'années, les orientations des politiques économiques ont évolué : dans de nombreux pays, la priorité explicite est maintenant d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du *site de production national* et de rétablir les incitations à travailler tant en haut qu'au bas de l'échelle plutôt que d'étendre la redistribution et les dépenses publiques. Les réformes sont maintenant d'inspiration libérale plutôt que social-démocrate. Toutefois, la part des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques dans le PIB n'a été sensiblement réduite dans aucun des pays européens ; les principaux attributs du « modèle social européen » n'ont, nulle part, été fondamentalement remis en cause. Aucun pays n'a réalisé la *Grande réforme*, réduisant fortement le niveau des prélèvements et modifiant leur structure ; dans la plupart des cas, les réformes sont restées ponctuelles, de sorte que leur cohérence n'est guère apparente.

Les pays européens sont confrontés à des défis similaires :

— Ils doivent d'abord financer un niveau important de dépenses publiques. Outre ses fonctions régaliennes (armée, police, justice), l'État, dans les pays européen, joue un rôle important de fourniture de services aux ménages (éducation, soins médicaux) ; il fournit des transferts sociaux importants (politique familiale, revenu minimum) et organise une couverture sociale importante (retraite, chômage). Le vieillissement de la population amène à la hausse des prestations retraites et santé ; l'évolution technique incite à augmenter les dépenses d'éducation et de recherche : la tendance au creusement de la fracture sociale rend nécessaire la hausse des prestations de solidarité ; la population demande plus d'équipements collectifs, plus de dépenses de sécurité. La baisse des dépenses militaires a atteint ses limites. Il est difficile de résister à la hausse des dépenses publiques.

— La mondialisation limite la possibilité de taxation des pays. La mobilité du capital et des salariés les plus performants leur permet de choisir leur lieu d'activité, soit entre les pays développés, soit entre les pays développés et les pays émergents. La possibilité de taxer les facteurs les plus mobiles (grandes entreprises, capital financier, salariés

1. Dans l'ensemble de l'article, le terme de fiscalité désigne l'ensemble des impôts et des cotisations sociales.

hautement qualifiés, individus à patrimoine importants) se réduit. Du coup les possibilités de redistribution à l'échelle nationale sont directement remises en cause. Le moins-disant fiscal pour attirer les facteurs les plus mobiles, est d'autant plus rentable pour un pays que celui-ci est petit (il peut attirer relativement plus de capitaux et ainsi accroître ses rentrées fiscales tout en abaissant ses taux). Cette concurrence peut obliger les pays soit à réduire leurs dépenses publiques, soit à concentrer les impôts sur les facteurs peu mobiles : le travail non-qualifié, la terre et l'immobilier. Le pays perd sa liberté d'effectuer une redistribution satisfaisante : des revenus équivalents ne peuvent être taxés de la même façon. Dans un monde de mobilité parfaite, les seuls prélèvements possibles seraient ceux qui ont une contrepartie directe et équivalente pour l'agent taxé : aucune redistribution ne serait possible. De plus, certains agents peuvent adopter un comportement de passager clandestin et bénéficier des dépenses publiques élevées d'un pays tout en acquittant les faibles niveaux d'imposition d'un autre. Par exemple, un cadre élevé en France (grâce à l'éducation gratuite et aux allocations familiales) peut aller travailler en Grande-Bretagne où il n'aura pas à financer la retraite de ses parents. La généralisation de ces comportements obligerait à passer à l'école payante et à la retraite par capitalisation. Ces comportements concernent aussi les entreprises qui peuvent choisir où localiser leurs profits sans modifier effectivement leur lieu d'implantation.

— L'influence des thèses libérales incite à réduire le rôle incitatif et redistributif de la fiscalité. En même temps, la plupart des pays européens sont encore en situation de chômage de masse et veulent rendre la fiscalité plus favorable à l'emploi. La montée en puissance des préoccupations environnementales, en particulier les engagements pris à Kyoto, incite aussi à la rendre plus écologique. Aussi, les réformes fiscales peuvent-elles obéir à des logiques contradictoires.

Face à des défis similaires, des stratégies différentes apparaissent : certains pays mettent l'accent sur la réduction des taux marginaux élevés de prélèvements sur les hauts revenus et sur la baisse des prélèvements sur les entreprises ; d'autres s'attachent à rendre rentable le travail pour les non-qualifiés ; certains réduisent les charges salariales pesant sur les bas salaires. Des dispositifs originaux ont été mis en place dans plusieurs pays, tels le *Working Family Tax Credit* au Royaume-Uni, la réduction des cotisations sur les bas salaires en France, *l'Imposition Régionale sur les Activités Productives* en Italie, la taxation cédulaire aux Pays-Bas, etc.

L'Union économique et monétaire — le Marché unique et la monnaie unique — oblige les pays européens à repenser leur fiscalité [2]. *A priori*,

2. La réalisation du Marché unique, au 1er janvier 1993, avait déjà été l'occasion d'une réflexion sur les orientations fiscales dans l'UE et sur les possibilités de l'harmonisation (Sterdyniak et *alii*, 1991).

trois stratégies sont concevables au niveau européen. La première est de laisser jouer librement la concurrence fiscale : chaque pays choisit librement sa fiscalité, la concurrence assure que le meilleur système l'emporte. Si elle permet de respecter l'autonomie fiscale des États membres, elle n'assure pas que le système gagnant soit le meilleur du point de vue du choix de sociétés des citoyens européens. Obligeant les pays européens à ouvrir leurs frontières, elle affaiblit encore leur capacité à résister à l'impact de la mondialisation sur les recettes fiscales. La deuxième consiste à aller progressivement vers une fiscalité commune, d'une part par la création d'impôts européens, d'autre part par l'unification des impôts nationaux, en termes de taux comme d'assiette. Cette stratégie est repoussée par la plupart des pays, qui veulent garder leur liberté d'action en matière fiscale. Elle suppose un important bond en avant de l'intégration européenne en matière de dépenses publiques, d'organisation des systèmes de protection sociale, bond qui n'est pas d'actualité. La troisième stratégie est celle de l'harmonisation négociée. Les fiscalités restent nationales au maximum, mais elles sont unifiées quand nécessaire, et la coexistence de fiscalités nationales différentes est organisée par des règles de bonne conduite qui permettent à chaque pays de préserver sa capacité à taxer ses résidents. De ce point de vue, l'attention doit se porter en priorité sur les impôts assis sur les facteurs les plus mobiles : profits des sociétés multinationales, revenus du capital des ménages, revenus des actifs les plus mobiles, patrimoine des contribuables les plus riches. Toutefois, cette stratégie n'est pas facile à mettre en œuvre. Elle suppose de délicates négociations internationales ; l'harmonisation, même négociée, limite l'autonomie fiscale des États. Compte tenu de la disparité des points de vue et des intérêts nationaux, compte tenu de l'exigence d'unanimité en matière fiscale pour des décisions communautaires, l'harmonisation n'a pu aboutir à une situation satisfaisante sur la plupart des dossiers. De grands choix auraient dû être faits au niveau européen : quelle fiscalité pour les groupes européens ? Faut-il généraliser ou supprimer l'avoir fiscal ? Quelle taxation écologique ? Dans la plupart des cas, ils n'ont pas été faits. Seul, le dossier de la fiscalité des revenus du capital des ménages semble devoir aboutir. Les risques de concurrence fiscale ne sont donc pas écartés. Les réformes fiscales des années 1990 ont ainsi été conduites isolément par chaque pays, sans stratégie européenne d'ensemble.

Cet article analyse l'évolution récente des systèmes fiscaux des principaux pays européens et la situation actuelle, dix ans après la nouvelle étape d'ouverture des frontières induite par le Marché unique. Une première préoccupation concerne la taxation des entreprises multinationales dans un monde de plus en plus globalisé. Faut-il appliquer la taxation à la source ou à la résidence ? Comment rendre compatible l'autonomie nationale en la matière et la nécessité d'une cohérence européenne pour la taxation des entreprises transnatio-

nales ? Des problèmes similaires se posent pour la taxation des revenus du capital des ménages, la question de la taxation des dividendes et de l'avoir fiscal étant le pivot entre les deux problèmes. La deuxième préoccupation est la lutte contre le chômage et l'utilisation pour ce faire, de la fiscalité. De nombreuses pistes ont été utilisées pour rendre les systèmes fiscaux plus favorables à l'emploi : la réduction des cotisations sociales, celles-ci étant remplacées par un prélèvement sur l'ensemble des revenus des ménages, par une taxe sur la valeur ajoutée ou par des taxes écologiques ; la baisse des cotisations sociales concentrée sur les bas salaires ; la mise en œuvre de mécanismes proches de l'impôt négatif pour réduire la désincitation au travail des non-qualifiés. Une troisième préoccupation est celle de la fiscalité écologique : les nouvelles contraintes imposées par la nécessité de réduire les consommations d'énergie, d'éviter les émissions de gaz polluants peuvent-elles être prises en compte par une taxation écologique ? Celle-ci fournit-elle un second dividende en permettant de réduire la taxation portant sur le travail, ou est-il vain de prétendre courir deux lièvres à la fois ? Enfin, se pose la question de l'organisation de la fiscalité locale. Peut-on concilier l'autonomie des collectivités locales, avec le souci de redistribution et d'égalité des citoyens face aux services publics à l'échelle nationale ? L'article évalue les risques de concurrence fiscale et l'urgence de l'harmonisation. Il s'interroge sur l'évolution souhaitable du système fiscal européen. Comment créer un cadre harmonisé permettant de préserver la liberté de chaque pays de maîtriser le niveau de ses dépenses publiques et le niveau de sa redistribution ?

L'état des lieux

Les années 1990 ont été marquées par une succession de réformes fiscales, plus ou moins ambitieuses, dans l'ensemble des pays membres. Ceux-ci ont d'abord été confrontés à la nécessité d'augmenter leur niveau d'imposition pour mettre un terme à la montée des déficits et des endettements publics résultant de la faible croissance du début des années 1980 et du début des années 1990. L'ouverture des frontières en 1993 n'a pas affecté cette évolution : contrairement aux effets attendus de l'ouverture des frontières en l'absence d'harmonisation, non seulement les taux de prélèvement n'ont pas diminué dans l'ensemble des pays, mais ont plutôt eu tendance à augmenter, même si le rythme de croissance s'est infléchi au cours des années 1990 par rapport à la décennie précédente : le montant des recettes fiscales des pays de l'UE est ainsi passé de 38,8 % du PIB en 1990 à 40,3 % en 2001 (graphiques). En 2001, les pays de l'UE restent caractérisés par

des taux de prélèvement obligatoire élevés supérieurs de plus de 10 points aux niveaux japonais et américain (encadré 1, tableau 1). Jusqu'à présent donc, la mondialisation et la concurrence fiscale n'ont pas privé les pays européens de ressources.

1. Notes de méthodes

Les données présentées ici sont issues des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE. Sous le terme de « prélèvements obligatoires », l'OCDE regroupe en principe l'ensemble des versements obligatoires (y compris cotisations sociales) effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques.

Les administrations publiques comprennent les autorités supranationales (institutions de l'Union européenne), les administrations centrales, régionales et locales, les entités publiques autonomes (églises dans certains pays), à l'exception des entreprises publiques, et les organismes de Sécurité sociale. Un certain flou existe quant à l'appartenance aux secteurs des administrations publiques de certains organismes d'assurance maladie ou d'assurance retraite. Les mutuelles ne font pas partie des administrations publiques (dans la mesure où l'adhésion y est facultative). Les fonds de pension par capitalisation n'y figurent pas, sauf dans certains pays où ils sont obligatoires et socialement contrôlés (Finlande, par exemple). Les régimes obligatoires y figurent, même s'ils sont juridiquement gérés par le secteur privé (en France, l'Unedic, l'Arrco et l'Agirc).

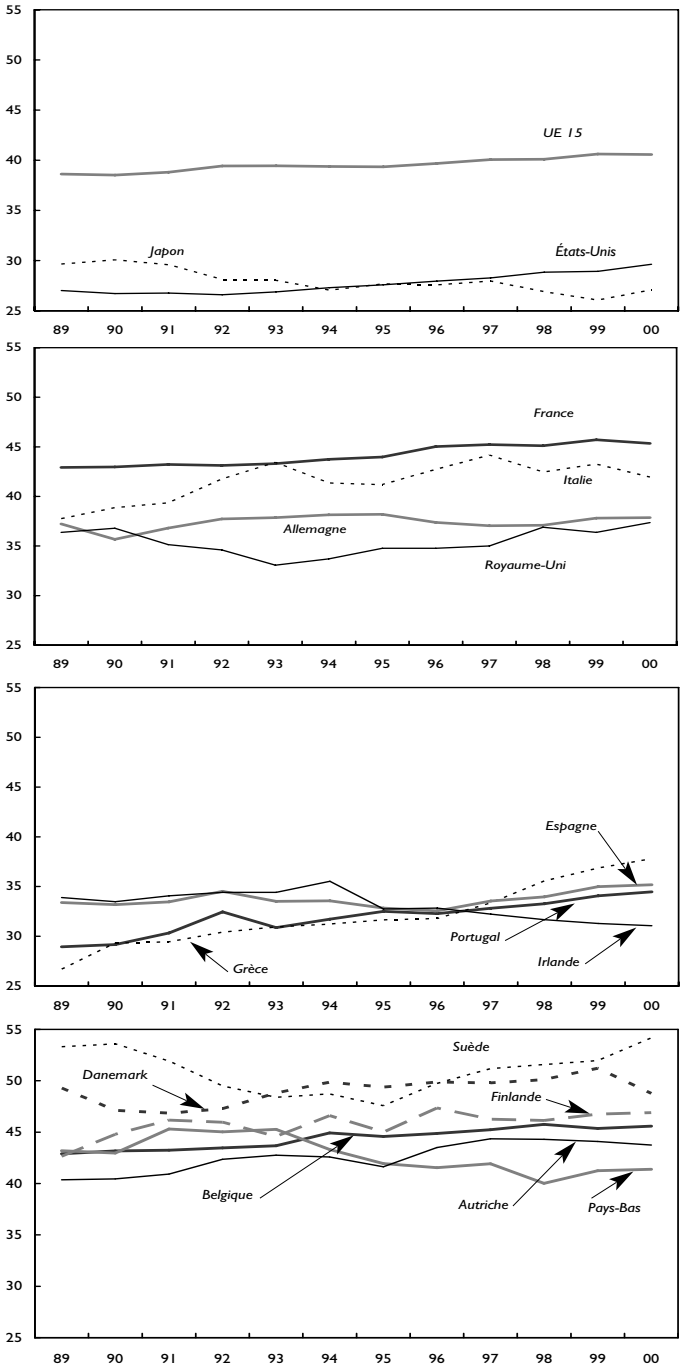
L'expression « sans contrepartie » exclut en principe les versements qui ouvrent des droits à des prestations correspondant aux versements. C'est ainsi que ne sont pas considérées comme prélèvement obligatoire certaines taxes qui sont le paiement d'un services rendu (passeport, redevance radio-télévision, amendes, etc.). Par contre, sont comptabilisées dans les prélèvements obligatoires toutes les cotisations obligatoires, même si elles donnent droit à des prestations plus ou moins directement liées aux cotisations versées (en matière de retraite ou de chômage).

Les cotisations volontaires sont exclues des prélèvements obligatoires, de même que les cotisations obligatoires mais versées à des organismes extérieurs au secteur des administrations publiques (dans les pays où les salariés sont obligés de s'assurer, mais peuvent le faire auprès de leur entreprise ou d'une assurance privée). Enfin, les cotisations fictives ne sont pas comptabilisées dans les prélèvements obligatoires : la création d'une caisse de retraite pour les fonctionnaires augmente donc le taux de prélèvement obligatoire.

Les données de l'OCDE sont comptabilisées sur la base des versements effectivement reçus par les administrations. De façon générale, les recettes sont nettes des dépenses fiscales. Le taux de prélèvement obligatoire est donc plus faible pour les pays qui offrent des ristournes de cotisations sociales au lieu de subventions à l'emploi, des crédits d'impôt aux familles plutôt que des prestations familiales, des ristournes à l'impôt sur les sociétés plutôt que des subventions à l'investissement, etc. De même, ce taux est fictivement plus faible dans les pays qui exonèrent les retraités et les chômeurs de cotisations ou d'impôt, mais qui tiennent compte de cette exonération dans le calcul des prestations.

Évolution des taux de prélèvement

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2002.

1. Les prélèvements obligatoires

En % du PIB

Pays	1990	2001
Allemagne	36,8 *	36,4
Autriche	40,5	45,7
Belgique	43,2	45,3
Danemark	47,1	49,0
Espagne	33,2	35,2
Finlande	44,8	46,3
France	43,0	45,4
Grèce	29,3	40,8
Irlande	33,5	29,4
Italie	38,9	41,8
Luxembourg	40,8	42,4
Pays-Bas	43,0	41,4
Portugal	29,2	34,5 **
Royaume-Uni	36,8	37,4
Suède	53,6	53,1
UE	**38,8**	**40,3**
États-Unis	26,7	29,6 **
Japon	30,1	27,1 **

* 1991 ; ** 2000.
Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2002.

En dépit d'un certain rapprochement, les divergences entre pays de l'UE restent fortes. Les pays dont le taux de prélèvement obligatoire (TPO) est le plus élevé sont la Suède, le Danemark, la Finlande, la Belgique et la France. À l'autre extrémité du spectre se trouvent le Royaume-Uni et l'Irlande, ainsi que les pays du Sud (Espagne, Portugal). Pour l'année 2001, l'écart entre le pays dont le taux est le plus élevé et celui dont le taux est le plus bas est de près de 24 points de PIB. Les cinq pays où le taux de prélèvement obligatoire est le plus élevé avaient un TPO de 46,3 % en 1990; il est passé à 47,8 % en 2001; les cinq pays où le TPO est le plus faible avaient un TPO de 32,4 % en 1990; il est monté à 34,6 % en 2001. La convergence reste limitée.

Dépenses et recettes publiques

Globalement, les années 1990-2002 ont été une période d'assainissement budgétaire (tableau 2), marquée par une hausse des taux de prélèvement obligatoire (1,4 point), une légère baisse du taux de dépenses publiques primaires (1 point), et une forte baisse du poids des charges d'intérêt (1,2 point) : l'effort budgétaire (mesuré par l'évolution du solde primaire structurel) a représenté 2,4 points de PIB en douze ans.

Seuls, l'Irlande et les Pays-Bas ont vu leur taux de prélèvement diminuer sensiblement, respectivement de 2 et 1,6 points. Par contre, la hausse du taux de prélèvement obligatoire a été particulièrement forte pour la Grèce (10,5 points), l'Autriche (5,2 points), le Portugal (5,3 points) et l'Italie (3 points). Ces années ont été marquées par un certain rapprochement des taux de prélèvement, en raison du rattrapage des pays du Sud. L'Irlande n'a pas participé à ce rattrapage : ayant bénéficié d'une croissance exceptionnelle, elle a mis en place des programmes d'allègements fiscaux, notamment sur le revenu, destinés à compenser la faible évolution des salaires.

2. Évolution des finances publiques de 1990 à 2002 *

En points de PIB

	Recettes publiques	Dépenses primaires structurelles	Solde Primaire structurel	Intérêts nets versés	Solde public structurel
Allemagne	2,5	1,5	1,0	0,6	0,5
Autriche	0,7	– 1,7	2,4	– 0,5	2,9
Belgique	3,6	0,3	3,3	– 5,6	9,1
Danemark	1,1	0,8	0,3	– 2,3	2,6
Espagne	0,2	– 4,3	4,5	– 0,3	4,9
Finlande	0,1	– 3,9	4,0	1,7	2,2
France	2,3	2,1	0,2	0,6	– 0,2
Grèce	10,4	0,6	9,8	– 4,5	14,1
Irlande	– 6,3	– 2,1	– 4,3	– 6,0	1,7
Italie	2,6	– 3,3	5,9	– 4,6	10,5
Luxembourg	0,5	1,3	– 0,8	1,5	– 2,3
Pays-Bas	– 3,3	– 8,8	5,5	–1,3	7,0
Portugal	8,0	9,3	– 1,3	– 5,6	3,8
Royaume-Uni	– 1,1	– 2,1	1,0	– 1,1	2,0
Suède	– 3,8	– 4,0	0,2	– 0,7	– 0,5
UE	**1,4**	**– 1,0**	**2,4**	**– 1,2**	**3,6**

* Niveau de 2002 moins niveau de 1990.
Source : OCDE, *Perspectives économiques*, juin 2003.

Les quinze pays membres peuvent être classés en trois catégories : huit pays ont réussi à obtenir une nette baisse du poids des dépenses publiques primaires ; le Portugal a connu une forte hausse des dépenses publiques, qui correspond en fait à un rattrapage ; la configuration moyenne — stabilité ou légère hausse des dépenses, et nette hausse des recettes — se retrouve dans cinq pays, dont les plus grands. La tendance à la convergence du niveau des dépenses primaires persiste, mais reste lente. Globalement, pour l'ensemble de l'UE 15, la croissance des dépenses publiques primaires a été de 1,9 % l'an de 1990 à 2002, en terme réel (pour une croissance du PIB de 1,8 %). La faiblesse de la croissance explique à la fois la persistance du déficit public en 2002 (2 points de PIB) et l'absence de baisse du poids des dépenses publiques.

La période d'assainissement budgétaire est-elle achevée ? La réponse à cette question dépend de l'appréciation que l'on porte sur la conjoncture récente. L'Europe, avec un taux de chômage de 7,4 %, était-elle, en 2001, proche de son niveau de production potentielle, comme l'écrivent l'OCDE et la Commission européenne, ou disposait-elle encore de marges de croissance au-delà de son rythme potentiel ? Faut-il viser un solde public nul (ou même excédentaire pour préparer la hausse des retraites) ou un solde primaire nul (qui correspond à peu près à la stabilité de la dette publique par rapport au PIB) ? En fait, douze pays avaient, en 2001, un solde primaire positif de plus de 2,5 points de PIB (dont sept dépassaient ou atteignaient un excédent de 4 points) ; la France et l'Irlande avaient des excédents primaires de l'ordre de 1,5 point. L'Allemagne était juste à l'équilibre primaire. Seul, le Portugal était déficitaire. Le solde primaire de l'UE 15 était excédentaire de 2 points de PIB. Jugée à l'aune de cet indicateur, la politique budgétaire a donc largement retrouvé des marges de manœuvre. Le maintien pendant les 5 années à venir d'une croissance modérée des dépenses publiques (1,6 % l'an), une croissance moyenne de l'ordre de 2,5 % l'an, une politique monétaire neutre (égalisant le taux d'intérêt réel au taux de croissance) permettraient d'avoir chaque année une marge de manœuvre supplémentaire de 0,45 point de PIB. Il serait donc possible, soit de baisser le TPO de 2,25 points en 5 ans, soit, en le maintenant à son niveau actuel, d'aborder la phase de croissance des dépenses de retraites avec une marge de 4,5 points [3].

3. De 2000 à 2040, la hausse des dépenses de retraites dans le PIB de la zone euro devrait être de 5,8 points selon Chagny et *alii* (2001), de 3 points selon les projections des gouvernements.

L'évolution de la structure fiscale

La comparaison du poids moyen des différents impôts en 1990 et en 2000 ne montre guère de grandes variations (tableau 3). Tous les impôts ont légèrement augmenté en pourcentage du PIB, de façon pratiquement homothétique. Toutefois, le poids des cotisations sociales a très légèrement diminué (0,2 point de PIB) en raison de l'introduction de la CSG en France et de l'IRAP en Italie. Cette évolution va dans le bon sens, celui d'alléger la charge portant sur le travail, même si elle reste modérée.

Comparée aux États-Unis, l'UE se caractérise par le poids important des cotisations sociales et des taxes portant sur les biens, alors que le poids de l'impôt sur le revenu des ménages est moindre (tableaux 4 et 5). Les pays scandinaves font jouer un grand rôle à l'impôt sur le revenu des ménages, alors qu'il reste peu important dans des pays du Sud à structure fiscale relativement « archaïque » (Portugal, Grèce, Espagne). Le poids de l'impôt sur les sociétés est faible en Allemagne et en Autriche ; il n'est particulièrement élevé qu'en Finlande et au Luxembourg. Les cotisations sociales pèsent fortement sur les salaires dans les pays bismarkiens (Autriche, France, Suède, Pays-Bas) ; elles sont, en revanche, peu importantes au Danemark, en Irlande, au Royaume-Uni. Les impôts sur les produits sont particulièrement élevés au Danemark (où ils compensent l'absence de cotisations employeurs). Globalement, deux facteurs expliquent les diversités de structures fiscales : d'une part l'organisation du système de protection sociale — bismarkien (dépenses importantes financées par des cotisations assises sur les salaires), scandinave (dépenses importantes financées par l'impôt) ou anglo-saxon (dépenses publiques faibles) ; d'autre part l'opposition entre les systèmes *modernes* (fort poids de l'impôt sur le revenu) et les systèmes *archaïques* (fort poids des impôts indirects).

3. Poids des prélèvements obligatoires dans le PIB de l'UE

En %

	1990	2000
Impôts sur le revenu des ménages	9,7	9,9
Impôts sur les sociétés	2,7	3,1
Cotisations sociales	13,1	12,9
Impôts sur le patrimoine	1,8	2,2
Impôts sur les biens	11,1	11,6
Autres	0,5	0,9
Total	38,9	40,8

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2002.

4. Structure des recettes fiscales selon l'assiette des taxes en 2000

En % du PIB

	All.	Aut.	Bel.	Dan.	Esp.	Fin.	Fra.	Grè.	Irl.	Ita.	Lux.	PB	Prt.	Suè.	RU	**UE**	Jap.	EU
Impôts sur le revenu	11,4	12,4	17,9	28,7	9,8	20,0	11,3	10,5	13,3	13,9	15,0	10,4	10,3	23,4	14,6	**13,0**	9,2	15,1
dont																		
— Ménages	9,6	10,1	14,1	26,1	6,7	14,4	8,2	5,6	9,6	10,8	7,6	6,2	6,0	19,3	10,9	**9,9**	5,6	12,6
— Sociétés	1,8	2,3	3,7	2,6	3,1	5,5	3,2	4,9	3,8	3,2	7,4	4,2	4,2	4,1	3,7	**3,1**	3,6	2,5
Prélèvements sur les salaires	14,8	17,6	14,1	2,4	12,4	12,0	17,5	11,6	4,2	11,9	10,7	16,1	8,8	17,5	6,1	**12,9**	9,9	6,9
dont :																		
— Cotisations sociales	14,8	14,9	14,1	2,2	12,4	12,0	16,4	11,4	4,2	11,9	10,7	16,1	8,8	15,2	6,1	**12,6**	9,9	6,9
— Impôts sur les salaires	0,0	2,7	0,0	0,2	0,0	0,0	1,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	**0,3**	0,0	0,0
Impôt sur le patrimoine	0,9	0,6	1,5	1,6	2,3	1,2	3,1	1,9	1,8	1,8	4,4	2,2	1,1	1,9	4,4	**2,2**	2,8	3,0
Impôts sur les lbiens et services	10,6	12,4	11,6	15,9	10,5	13,7	11,7	13,6	11,6	11,9	11,4	12,0	13,8	11,2	12,1	**11,6**	5,1	4,7
Autres	0,2	0,7	0,5	0,2	0,2	0,0	1,7*	0,2	0,2	2,5**	0,2	0,7	0,5	0,2	0,2	**0,9**	0,0	0,0
Total	**37,9**	**43,7**	**45,6**	**48,8**	**35,2**	**46,9**	**45,3**	**37,8**	**31,1**	**42,0**	**41,7**	**41,4**	**34,5**	**54,2**	**37,4**	**40,6**	**27,1**	**29,6**

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2002.
* Essentiellement la taxe professionnelle.
** Essentiellement l'IRAP.

5. Structure des recettes fiscales selon leur répercussion économique immédiate en 2000

En % du PIB

	All.	Aut.	Bel.	Dan.	Esp.	Fin.	Fra.	Grè.	Irl.	Ita.	Lux.	PB.	Prt.	Suè.	RU	**UE**	Jap.	EU
Revenu des ménages	17,7	17,9	20,6	28,9	11,8	18,3	15,3	12,2	12,0	15,7	14,5	19,0	10,4	23,9	15,6	**16,4**	12,5	17,5
Revenu des entreprises	1,8	2,1	3,7	2,4	3,0	5,6	3,2	4,4	3,8	3,2	7,4	4,2	4,3	4,1	3,7	**3,1**	3,6	2,5
Coût du travail	7,3	9,9	8,5	0,5	8,6	8,8	12,3	5,3	2,7	8,3	4,8	4,7	5,0	14,2	3,4	**7,7**	5,0	3,5
Autres coûts de production	0,5	0,3	0,3	0,5	0,7	0,5	2,4	0,1	0,4	2,3	2,4	1,1	0,3	0,1	2,0	**1,3**	1,0	2,0
Prix des produits	10,4	12,1	11,2	15,3	9,8	13,4	11,5	13,3	11,2	11,6	11,3	11,3	13,7	11,1	11,7	**11,2**	4,5	4,1
Divers	0,2	1,6	1,3	1,2	1,3	0,3	0,7	2,6	1,0	0,9	1,2	1,2	0,8	0,8	0,9	**0,8**	0,4	0,1
Total	**37,9**	**43,8**	**45,6**	**48,8**	**35,2**	**46,9**	**45,3**	**37,9**	**31,1**	**42,0**	**41,7**	**41,4**	**34,5**	**54,2**	**37,4**	**40,6**	**27,1**	**29,6**

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2002, calculs des auteurs.

La répartition des prélèvements

La répartition des prélèvements entre les types d'administration est très différenciée selon les pays (tableau 6).

— Dans deux des trois pays fédérés (Belgique et Allemagne), le poids de la fiscalité des États est très fort, de l'ordre de 20 % du total, supérieure à celui des États-Unis.

— Dans les pays scandinaves, la fiscalité locale est très importante. Dans certains petits pays, elle est en dessous de 5 % du total (Belgique, Grèce, Irlande).

— Le poids des impôts perçus par les administrations centrales va de 30 % en Allemagne à plus de 60 % (Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Suède).

— Les recettes propres de la Sécurité sociale sont très faibles dans certains pays où elle est financée par le budget de l'État, totalement (Danemark, Suède) ou partiellement (Royaume-Uni, Irlande). Au contraire, elles sont très fortes dans les modèles bismarkiens (France, Pays-Bas, Belgique, Allemagne).

6. Répartition des prélèvements selon l'administration perceptrice en 2000

En % du total des recettes

	CE	Adm. centrales	États fédérés	Adm. locales	Sécurité sociale
Allemagne	1,5	29,6	22,5	7,4	39,0
Autriche	1,3	51,6	9,4	10,0	27,7
Belgique	2,0	36,3	22,6	4,6	34,5
Danemark	1,1	61,5	—	32,8	4,6
Espagne	1,8	46,6	—	16,8	34,8
Finlande	1,1	54,2	—	21,1	23,5
France	1,3	42,3	—	9,6	46,8
Grèce	1,7	68,7	—	1,0	28,7
Irlande	2,1	84,6	—	1,8	11,5
Italie	1,2	59,0	—	11,4	28,5
Luxembourg	1,3	67,7	—	5,9	25,1
Pays-Bas	2,2	55,5	—	3,3	39,0
Portugal	1,8	64,7	—	6,8	26,7
Royaume-Uni	1,7	77,6	—	4,0	16,6
Suède	1,0	58,1	—	29,7	11,2
États-Unis	—	46,4	18,8	11,5	23,3
Japon	—	37,9	—	25,5	36,5

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2002.

Les pays européens s'étagent entre les pays très centralisés où le gouvernement central prélève plus des 2/3 du total des recettes (Irlande, Royaume-Uni, Grèce, Portugal, Luxembourg, Danemark) et des pays peu centralisés pour des raisons diverses : l'Allemagne, en raison du poids des *Länder*, la Belgique en raison de sa division linguistique, la France en raison du poids des recettes de la Sécurité sociale, la Suède en raison du poids des communes.

Quelle socialisation ?

En moyenne, un pays continental européen se caractérise par des dépenses publiques primaires représentant environ 45 % du PIB, réparties entre 11 points pour les retraites ; 8 pour la santé ; 3 pour le chômage ; 3 pour l'ensemble famille-logement-pauvreté ; 6 pour le poste éducation-culture ; 3 pour les subventions économiques ; 8 pour les dépenses collectives (administration, police, justice, défense) ; 3 pour les dépenses en capital. C'est l'importance des dépenses publiques de retraite, santé, prestations de solidarité et éducation qui différencie les pays continentaux du modèle anglo-saxon. Aussi, toute baisse importante du taux de prélèvement obligatoire, qui suppose une baisse équivalente des dépenses publiques, passe par une privatisation, sous une forme ou une autre, de dépenses profitant directement aux ménages. Dans les années à venir, le vieillissement de la population devrait induire une nette hausse des dépenses de retraites et de santé, alors que certaines économies pourront sans doute être réalisées sur le poste chômage. Par contre, la faiblesse de la fécondité dans la grande majorité des pays européens ne rend pas envisageable des économies sur le poste famille. La plupart des pays devront donc choisir entre une hausse des taux de prélèvement obligatoire et une privatisation des systèmes de retraites et de santé. Cette privatisation pose deux problèmes : la stabilité du taux de prélèvement obligatoire aurait comme contrepartie une hausse des primes aux fonds de pensions et aux assurances privées, primes qui devraient être obligatoires pour que toutes les personnes restent couvertes dans des conditions satisfaisantes. Un système mixte — assurance publique pour les plus pauvres et assurances privées pour les couches moyennes et supérieures — permet certes de faire baisser comptablement le taux de prélèvement obligatoire, mais ne résout pas le problème puisque les couches moyennes devraient payer des impôts pour les moins favorisés et des primes pour elles-mêmes. Par ailleurs, la hausse des cotisations retraites pour financer celles des prestations est plus acceptable pour les cotisants qu'une hausse de la fiscalité générale dans la mesure où elle a une contrepartie directe.

Deux mesures devraient toutefois être mises en œuvre pour éviter l'alourdissement du coût du travail. D'une part, les hausses devraient

porter sur les cotisations salariés, de sorte que la compétitivité des entreprises ne soit pas affectée directement. D'autre part, l'assiette « masse salariale » devrait être réservée aux seules cotisations finançant des prestations contributives, liées au salariat (retraite, chômage, accidents du travail, prestations maladie-maternité de remplacement), les autres prestations devant être financées par l'impôt. C'est ce genre de réformes que l'Italie a mises en œuvre par l'IRAP et la France par la CSG.

Fondamentalement, l'Europe a le choix entre deux stratégies. La première consiste à préserver le *modèle social européen*, caractérisé par un niveau important de transferts et de dépenses publiques et donc par un niveau important de prélèvements obligatoires. Le système devra être préservé de la concurrence fiscale par des mesures d'harmonisation interne en Europe et des accords internationaux contre les pratiques déloyales de concurrence. Surtout, il devra compter sur ses avantages comparatifs (éducation et santé gratuites pour tous, infrastructures publiques, prestations d'assurances) pour rester compétitif malgré la mondialisation. La seconde consiste, au contraire, à se diriger vers un modèle plus libéral, où la privatisation des dépenses sociales permettra une baisse des taux d'imposition censée inciter à l'emploi, à la formation, à l'épargne, à l'investissement. Elle suppose que les Européens acceptent de vivre dans une société plus inégalitaire.

L'impôt sur les sociétés survivra-t-il à la mondialisation ?

Si l'impôt sur le bénéfice des sociétés ne représente qu'une faible part des recettes fiscales, il est particulièrement ressenti par les entrepreneurs. Depuis une vingtaine d'années, les gouvernements se sont convaincus que l'autofinancement des entreprises était une condition indispensable au développement de l'investissement, donc de l'emploi. Par ailleurs, la concurrence fiscale s'est faite de plus en plus rude : compte tenu de l'ouverture des frontières, les grandes entreprises mettent en concurrence les systèmes fiscaux des différents pays au moment de leur choix d'implantation. Aussi, la quasi-totalité des pays de l'UE ont nettement réduit le taux de l'IS dans les années 1990 [4].

Les recettes de l'impôt sur les sociétés sont fortement fluctuantes puisqu'elles sont assises, avec un retard variable, sur les bénéfices des

4. Voir « L'imposition des revenus du capital en Europe, les logiques à l'œuvre », Réjane Hugounenq, *Revue de l'OFCE* n° 86, juillet 2003. Cet article était une synthèse du rapport pour le Sénat, *Les réformes fiscales en Europe*.

entreprises, qui dépendent de la conjoncture (tableau 7). Elles sont passées de 2,3 % de PIB en 1995 à 3 % en 2000, en raison de l'amélioration de la situation des entreprises (hausse des taux de marge, baisse des charges d'intérêt). Le poids de l'IS est relativement proche, dans tous les pays européens, de l'ordre de 3 % du PIB. Se distinguent toutefois l'Autriche et surtout l'Allemagne, avec des recettes nettement inférieures à la moyenne, beaucoup d'entrepreneurs y choisissant le statut d'entreprises individuelles; la Finlande, les Pays-Bas, et surtout le Luxembourg avec des recettes d'IS nettement supérieures, en raison de profits importants du secteur bancaire (Luxembourg) ou technologique (Finlande, depuis 1997).

7. Impôt sur les sociétés

En % du PIB

Pays	1990	2001
Allemagne	36,8 *	36,4
Autriche	40,5	45,7
Belgique	43,2	45,3
Danemark	47,1	49,0
Espagne	33,2	35,2
Finlande	44,8	46,3
France	43,0	45,4
Grèce	29,3	40,8
Irlande	33,5	29,4
Italie	38,9	41,8
Luxembourg	40,8	42,4
Pays-Bas	43,0	41,4
Portugal	29,2	34,5 **
Royaume-Uni	36,8	37,4
Suède	53,6	53,1
UE	**38,8**	**40,3**
Etats-Unis	26,7	29,6 **
Japon	30,1	27,1 **

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2002.

Tout au long des années 1990, les pays de l'UE se sont donnés comme objectif de diminuer les taux d'imposition sur les bénéfices (tableau 8). L'Allemagne avait deux taux d'imposition sur les sociétés: 36 et 50 % (respectivement pour les bénéfices distribués et non distribués, surtaxés car non soumis à la taxation des dividendes), qui ont été ramenés par la réforme 2000 au taux unique de 25 %. Les taux français (42 % sur les bénéfices distribués, 37 % sur les bénéfices non distribués, sous-taxés pour favoriser l'investissement) ont été ramenés à 34,33 %. Le Danemark et la Suède sont passés de 50 à 30 %.

L'Italie avait introduit la DIT (*Dual Income Tax*), ce qui revient à pratiquer un barème progressif (en fonction de la rentabilité de l'entreprise) à deux taux : 19 (pour la rentabilité normale) et 36 % (pour la rentabilité exceptionnelle) ; elle y a renoncé en 2003. L'Irlande se situe à des très bas niveaux (12,5 % en général, mais 10 % pour l'industrie). Hormis ce cas particulier, le taux de l'IS est compris entre 30 et 35 %. Toutefois, la comparaison est rendue difficile par l'existence ou non d'un impôt local sur les entreprises qui peut porter sur le bénéfice (Allemagne), la valeur ajoutée (Italie), le capital (France), et surtout par des différences sensibles dans l'évaluation de la base d'imposition. Dans les années 1990, tout en réduisant le taux d'imposition, beaucoup de pays ont élargi la base d'imposition, de manière à obtenir un système plus neutre.

Dans son rapport sur l'imposition des entreprises en Europe, la Commission (2002) mesure quantitativement l'ampleur des divergences entre les régimes fiscaux. Elle calcule pour cela un taux moyen d'imposition effectif, c'est-à-dire le taux d'imposition que supporte un investissement type qui rapporte avant impôt une rentabilité de 20 % (tableau 9). Les charges auxquelles sont soumises les entreprises dans le cadre des investissements domestiques sont relativement disparates.

8. Évolution des taux nominaux de l'IS

	1990	2003
Autriche	30	34
Allemagne	36 bénéfices distribués 50 bénéfices non distribués	25 (39,3 avec la taxe de solidarité et la taxe professionnelle)
Belgique	43	36
Danemark	50	30
Espagne	35	35
Finlande	33	29
France	42 bénéfices distribués 37 bénéfices non distribués	34,33
Grèce	46 40 industrie	35
Irlande	43 10 industrie	12,5 10 industrie
Italie	36	34 (37% avec l'IRAP)
Luxembourg	34	30
Pays-Bas	35	34,5
Portugal	34	30
Royaume-Uni	35	30
Suède	52	28

Sources : Ministères des Finances nationaux.

La quasi-totalité des pays pratiquent cependant un taux compris entre 28 % et 32 %. L'Irlande ne taxe qu'à 10 %, la Suède à 23 %. Par contre, la Belgique, la France et l'Allemagne ont des taux d'imposition de 35 %. Mis à part le cas de l'Irlande, ces disparités ne sont pas de nature à entraîner des mouvements de délocalisations des capitaux. Le risque existe cependant que le mouvement de baisse des taux d'imposition ne dégénère en une concurrence fiscale excessive.

9. Taux moyen effectif d'imposition dans les pays membres de l'UE, en 2001

	Taux nominal d'imposition	Taux nominal utilisé pour le calcul du taux effectif *	Taux moyen effectif d'imposition
Autriche	34	34	27,9
Allemagne	25	39,35	34,9
Belgique	39	40,17	34,5
Danemark	30	30	27,3
Espagne	35	35	31,0
Finlande	29	29	26,6
France	33,33	36,43	34,7
Grande-Bretagne	30	30	28,3
Grèce	37,5	37,50	28,0
Irlande	10	10	10,5
Italie	36	40,25	27,6
Luxembourg	30	37,45	32,2
Pays-Bas	35	35	31,0
Portugal	32	35,20	30,7
Suède	28	28	22,9

* Il comprend le taux nominal de l'IS normal, les surcharges et l'impôt sur le bénéfice local.
Source : Rapport Commission européenne 2001 (935).

Une imposition européenne des entreprises ?

La nécessité d'éviter une coûteuse concurrence fiscale, le Marché unique européen, l'augmentation du nombre d'entreprises européennes (installées dans plusieurs pays européens) rendent de plus en plus nécessaire l'organisation de l'IS à l'échelle européenne. La Commission cherche essentiellement à assurer la neutralité de la fiscalité vis-à-vis des investissements transnationaux : les entreprises

devraient pouvoir investir sur l'ensemble du territoire européen sans que la fiscalité soit une source de distorsion économique. Des directives ont été mises en œuvre pour éviter les doubles impositions et pour limiter les pratiques d'optimisation fiscale. De même, la Commission a engagé des procédures de lutte contre la concurrence fiscale à laquelle se livrent les États. Mais, le système reste compliqué et la neutralité n'est pas assurée. L'organisation de l'IS au niveau européen se heurte, à l'autonomie fiscale des États membres et au principe de subsidiarité.

L'IS peut être considéré comme un impôt sur les actionnaires des sociétés ou comme un impôt sur les sociétés en elles-mêmes, contrepartie des avantages qu'elles tirent pour leurs activités de l'organisation du pays où elles sont localisées. L'imposition des bénéfices peut reposer sur deux principes : le principe de la **source** et celui de **la résidence**. Selon le premier, un pays a le droit d'imposer tous les bénéfices engendrés sur son territoire, qu'ils aient été réalisés par des résidents ou des non-résidents. Ainsi, dans un pays qui applique le principe de la source, les bénéfices des entités de groupes étrangers sont imposés et les sociétés nationales ne doivent pas intégrer dans leurs résultats imposables les bénéfices réalisés à l'étranger (en contrepartie, les déficits subis à l'étranger ne sont pas imputables). Ce principe est compatible avec la vision de l'IS comme impôt sur les sociétés en elles-mêmes. Un pays qui applique le principe de résidence doit imposer tous les revenus perçus par les résidents nationaux, qu'ils aient été réalisés sur le territoire national ou à l'étranger. Les pertes subies à l'étranger peuvent être imputées à leurs bénéfices. Ce principe est compatible avec la vision de l'IS comme impôt sur les propriétaires des entreprises. À l'échelle internationale, c'est le principe de la source qui s'applique dans la majorité des cas. En effet, le principe de la résidence permettrait aux entreprises d'échapper à la taxation en se localisant dans un paradis fiscal. Le principe de la source fait que toutes les entreprises qui opèrent dans le même pays sont soumises au même taux d'imposition : c'est la neutralité à l'importation des capitaux. Par contre, une entreprise d'un pays donné est incitée à investir dans les pays à bas taux d'imposition (sauf si ce bas taux compense un manque d'infrastructures, des risques politiques, etc.) : il n'y a pas neutralité à l'exportation des capitaux. Toutefois, certains pays autorisent, plus ou moins librement, leurs groupes internationaux à utiliser le régime du bénéfice consolidé, autrement dit, le principe de résidence : ces entreprises peuvent consolider les pertes et les bénéfices de l'ensemble de leurs filiales ou succursales sur le plan mondial, en imputant sur l'impôt exigible les impôts payés à l'étranger.

Le système est insatisfaisant à plusieurs égards et est critiqué par la Commission et par les entreprises. Les pays ont des règles différentes dans le calcul des bases d'imposition, ce qui complique le

fonctionnement des entreprises transnationales. Il subsiste des discriminations en fonction de la nationalité des maisons mères et filiales. Certains revenus subissent une double imposition. Les transferts entre mères et filiales sont gérés par un ensemble disparate de conventions bilatérales qui doivent être revues lors des changements de législation dans un des pays partenaires. Les grandes entreprises sont incitées à pratiquer l'optimisation fiscale en choisissant avec soin la localisation de leur siège social, de leurs filiales, de telle ou telle opération financière. Elles peuvent jouer de leurs prix de transferts pour localiser leurs bénéfices dans le pays au plus bas taux d'imposition. Ceci oblige les États à pratiquer des politiques coûteuses de contrôle.

Une solution envisageable serait que l'UE fasse progressivement converger les régimes fiscaux. Cette convergence suppose un accord sur certains principes d'imposition (en particulier sur le maintien ou non de l'avoir fiscal, voir plus loin), une certaine harmonisation des bases et un accord sur un niveau minimal de taux d'imposition. Elle pose de difficiles questions techniques : comment tenir compte de l'imposition locale ? Faut-il autoriser des taux réduits pour les régions en situation économique difficile ? Qui, entre les États et la Commission, aurait l'initiative de mesures visant à alléger l'imposition temporairement (pour des raisons conjoncturelles) ou structurellement (pour inciter à la R & D, par exemple). Compte tenu du principe de subsidiarité en matière fiscale, la Commission a renoncé à poursuivre cette stratégie.

Le 1er décembre 1997, le conseil Ecofin a adopté un code de bonne conduite, c'est-à-dire une série de mesures destinées à lutter contre la concurrence fiscale dommageable. 230 régimes ont été identifiés comme susceptibles de générer une concurrence déloyale, c'est-à-dire d'influencer de façon artificielle la localisation des activités au sein de l'Union européenne. Plus précisément, est considéré comme contraire au code de bonne conduite, le fait que subsiste dans un État membre des traitements fiscaux préférentiels, c'est-à-dire favorisant une catégorie d'entreprises (par exemple non-résidentes) au détriment des autres (par exemple les résidentes). Par contre, le fait qu'un État membre pratique une imposition très basse, mais généralisée, n'est pas considéré comme relevant de la concurrence fiscale déloyale, mais comme le signe d'une gestion saine des finances publiques. Le code de bonne conduite, qui n'est pas contraignant juridiquement, doit aboutir, à l'horizon de cinq ans, à démanteler les régimes fiscaux préférentiels.

La Commission (2002) a récemment proposé de réformer la base d'imposition des sociétés multinationales. Elle propose une alternative, soit imposer les groupes sur une base communautaire (*Common Consolidated Tax Base* : CCBT), soit les imposer sur la base d'un régime consolidé de la société mère (*Home State Taxation :* HST). Dans le premier cas (CCBT), le bénéfice d'un groupe serait réparti entre les

divers États membres dans lesquels il opère, selon des clefs de répartition (valeur ajoutée, masse salariale, etc.), chaque État imposant la part du bénéfice qui lui revient. La deuxième solution (HST) préconise la généralisation du régime de la consolidation au niveau de la société mère, le bénéfice étant imposé au taux du pays d'accueil de la société mère.

Ces deux régimes s'inscrivent dans deux logiques opposées. La CCBT préserve le principe de l'imposition à la source. Le principe de la répartition du bénéfice, selon des clefs non manipulables, permet de supprimer les pratiques de transferts des bénéfices des entreprises. Ce principe est celui qui est utilisé aux États-Unis et au Canada. L'application d'un tel principe est d'autant plus simple que les bases imposables sont harmonisées. C'est le cas aux États-Unis mais pas dans l'UE. Surtout, il paraît difficile que les filiales d'une entreprise multinationale ne fassent de déclaration fiscale qu'au fisc de la maison mère. Comment serait assurée la cohérence de ses déclarations fiscales dans le pays d'accueil ? L'HST réhabiliterait le principe de la résidence. Mais cette proposition est totalement inacceptable : sans égalisation ou tout au moins sans un fort rapprochement des taux nominaux d'imposition, elle ouvrirait la porte à la délocalisation massive des sièges sociaux dans les pays à bas taux d'imposition. Elle aboutirait à la suppression totale des recettes pour les pays d'accueil des filiales. Cette proposition rendrait encore plus aiguë la concurrence fiscale. Nous voyons donc mal comment l'Europe échappera à la voie pénible de la convergence négociée de l'IS.

L'impôt sur le revenu : réduire les taux marginaux ?

L'impôt sur le revenu représente 10 % du PIB et le quart des recettes fiscales des pays de l'UE. C'est l'impôt le plus important psychologiquement : le contribuable ressent directement le prélèvement sur ses revenus. C'est aussi celui qui symbolise le plus nettement le lien citoyen. C'est aussi le seul qui tienne compte de la situation d'ensemble du contribuable. C'est généralement le seul impôt progressif, donc celui qui joue le rôle le plus important en matière de redistribution.

La structure de l'impôt progressif sur le revenu devrait être relativement uniforme entre les pays. Chaque contribuable devrait être imposé en fonction de son revenu selon un barème, où les tranches successives de revenu sont soumises à des taux marginaux croissants.

Les systèmes nationaux ne différeraient que par le barème, qui reflèterait les choix nationaux en matière de redistribution fiscale. En fait, d'autres différences existent: l'unité d'imposition peut être l'individu ou la famille; les enfants peuvent être pris en compte par le quotient familial, un crédit d'impôt ou un abattement; l'ensemble des revenus peut faire masse ou certains types de revenus (en particulier les revenus financiers) peuvent être différenciés; certains revenus peuvent être ou non taxés (revenus sociaux, loyers fictifs, plus-values réalisées ou latentes) ; les abattements et les crédits d'impôt peuvent être plus ou moins importants.

Durant la période récente, la volonté d'utiliser l'impôt pour réduire les inégalités de revenu s'est affaiblie dans la plupart des pays européens. Durant la décennie 1990, ceux-ci ont réduit les taux marginaux de l'impôt sur le revenu, en particulier le taux supérieur, accusé de nuire au travail et à l'épargne. La mondialisation a fait naître la crainte que les pays à fort taux d'imposition soient désertés par les actifs les plus dynamiques. Aussi, les pays européens ont-ils accepté de réduire la redistribution assurée par le système fiscal. Enfin, le souci d'élargir la base imposable, pour pouvoir réduire les taux d'imposition sans trop perdre en recettes fiscales, a conduit à réduire les diverses possibilités d'abattement ou de crédit d'impôt. Ainsi, la fiscalité est-elle devenue plus neutre.

Aucune harmonisation ou convergence n'a été organisée en Europe, quant à l'impôt sur le revenu. Les réformes, même si elles répondaient à des préoccupations communes, ont été conduites sur des bases purement nationales. Selon le principe de subsidiarité, chaque pays doit conserver la maîtrise de son niveau de dépenses publiques et de son degré de redistribution. Ceci nécessite qu'il conserve la maîtrise d'une partie importante de ses recettes fiscales. Or l'impôt sur le revenu est un des impôts qui est le moins susceptible de concurrence fiscale directe, une fois admis le principe que chaque pays taxe la totalité des revenus de ses résidents, dans la mesure où la mobilité des personnes est plus faible que celle des capitaux, des entreprises et des biens. Toutefois, la concurrence fiscale joue pour l'imposition des revenus du capital financier; celle-ci pose donc des questions spécifiques d'harmonisation. Elle joue aussi, et de plus en plus, pour les revenus les plus élevés, ceux des cadres mobiles internationalement ou des individus à fort patrimoine, qui peuvent s'expatrier pour des motifs fiscaux. Certains pays leur accordent des privilèges spécifiques, qui induisent une concurrence fiscale déloyale (encadré 2). Les pays membres devraient réaffirmer le droit de chaque pays à taxer ses résidents. Celui-ci suppose que les dispositifs dérogatoires à l'égalité devant l'impôt entre les résidents permanents, les résidents temporaires (ou de fraîche date) et les non-résidents soient interdits.

2. Le principe de résidence

Selon le principe de résidence, chaque pays taxe l'ensemble de ses résidents sur la totalité de leur revenu mondial. Un individu peut choisir de s'expatrier pour des motifs fiscaux, mais il doit alors changer effectivement de résidence et il doit être ensuite soumis aux mêmes impôts que les résidents du pays d'accueil. Pour que ce principe puisse être mis en œuvre, un pays ne doit pas avoir le droit d'offrir une fiscalité privilégiée à ses résidents de fraîche date. Cependant, certains pays ont des législations dérogatoires.

Le Royaume-Uni et l'Irlande ne taxent pas les revenus de source étrangère des personnes physiques étrangères non transférés dans le pays, pendant les quinze premières années suivant l'installation (*Remittance Basis System*). Ceci permet à un étranger de s'installer au Royaume-Uni en étant exonéré d'impôt sur ses revenus issus de son pays d'origine et transférés dans un pays tiers. Ce système peut permettre d'attirer des individus avec un fort patrimoine financier, mais il ne permet guère d'attirer des cadres étrangers (sauf cas particuliers).

Le Danemark et la Finlande offrent aux cadres étrangers résidents un régime fiscal dérogatoire, comportant un taux d'imposition nettement allégé par rapport à celui des résidents nationaux. La généralisation de telles pratiques de concurrence fiscale déloyale permettrait à cette catégorie de la population d'être exonérée de la charge des dépenses publiques, en changeant de pays de résidence, alors qu'elle jouit de revenus élevés et a bénéficié généralement de la gratuité des dépenses d'éducation dans son pays d'origine.

L'ouverture du marché du travail ne doit pas être utilisée pour permettre aux actifs les mieux rémunérés d'échapper à l'impôt. La seule mesure acceptable est la déduction fiscale des frais spécifiques induits par l'expatriation.

À moyen terme, la convergence des systèmes fiscaux européens n'est pas à l'ordre du jour. Il serait cependant souhaitable que soient mises en place des « règles de bonne conduite » en ce qui concerne les non-résidents et que soit coordonnée la fiscalité des revenus du capital. Reste qu'il est difficile d'harmoniser certaines parties de la fiscalité au niveau européen sans remettre en cause la cohérence de chaque système national. Il doit exister une cohérence entre la taxation des revenus d'obligations et celle des dividendes (puisque les épargnants peuvent choisir entre actions et obligations) ; une cohérence entre taxation des dividendes et taxation des revenus des entrepreneurs individuels (puisque certaines entreprises peuvent choisir leur régime fiscal) ; une cohérence entre taxation des salariés et des entrepreneurs individuels.

L'impôt sur le revenu en Europe

En 2000, le poids de l'impôt sur le revenu (tableau 4) allait de 5 % du PIB en Grèce à 25,3 % au Danemark. En moyenne, il représente 10 % du PIB et 24 % des recettes fiscales. S'écartent fortement de la moyenne, d'une part les pays scandinaves (Danemark, Finlande, Suède) où l'impôt sur le revenu est très important, parce qu'il finance un système de protection sociale, de type beveridgien, qui donne à tous les résidents des prestations uniformes d'un montant relativement élevé ; d'autre part les pays du Sud (Espagne, Grèce, Portugal), marqués par des structures fiscales relativement archaïques où les impôts indirects sont très importants au détriment de l'impôt sur le revenu.

La part de l'impôt sur le revenu dans le PIB a nettement augmenté depuis 1970, en raison du rattrapage effectué par les pays du Sud (Espagne, Italie, Grèce, Portugal). En France, sa forte hausse s'explique par la substitution de la CSG-CRDS à des cotisations sociales salariés. Deux pays font exception : le Luxembourg où l'importance des recettes de l'impôt sur les sociétés a permis une baisse de l'impôt sur le revenu et les Pays-Bas où, au début des années 1990, certaines prestations sociales sont passées d'un financement par l'impôt à un financement par des cotisations sociales. Globalement, malgré la volonté proclamée de réduire les taux d'imposition, il n'y a pas eu de fortes baisses de l'impôt sur le revenu.

Quel revenu ?

En principe, l'impôt sur le revenu devrait porter uniformément sur le revenu global de l'individu, c'est-à-dire la somme de différentes catégories de revenus : salaires, prestations, revenus des entrepreneurs individuels, revenus du capital. Ce schéma n'est jamais mis en œuvre parfaitement. Dans la plupart des pays, les loyers fictifs (le revenu dont bénéficie le contribuable qui occupe un logement dont il est propriétaire) ne sont pas taxés. Ceci n'est pas conforme au principe de l'équité horizontale, mais incite à l'accession à la propriété. Dans la plupart des pays, les prestations vieillesse et chômage sont normalement taxées tandis que les cotisations ne figurent pas dans la base imposable. L'Allemagne fait exception, qui n'impose qu'une fraction des retraites (32 % si la personne a pris sa retraite à 60 ans). Par contre, les prestations famille sont généralement exonérées.

Le revenu imposable peut être diminué par différents d'abattements. Autant ceux-ci sont justifiés quand ils visent à mieux cerner le revenu disponible du ménage (frais professionnels, pensions alimentaires), autant ils sont contestables quand ils sont des subventions

déguisées : ils profitent surtout aux plus riches ; ils sont contraires aux principes de l'équité horizontale ; réduisant la base fiscale, ils obligent à augmenter les taux d'imposition ; leur coût n'apparaît pas directement dans le budget. C'est le cas des abattements pour les intérêts immobiliers ou pour certains types d'investissement (dans le capital-risque, le cinéma, etc.). Les crédits d'impôts sont une autre forme de subvention déguisée. La tendance récente est de faire disparaître crédit d'impôt et abattement pour financer la réduction des taux d'imposition. La France est le seul pays à traiter différemment les salaires et pensions (qui bénéficient d'un allègement de 20 %) et les autres revenus afin de compenser les possibilités de fraude des revenus non salariaux (mais les dividendes, pourtant déclarés par un tiers, ne bénéficient pas de cette déduction).

Les pays peuvent imposer les individus ou les familles. Dans le premier cas, chaque adulte paie un impôt correspondant à ses revenus propres ; dans le second, les familles sont imposées globalement sur l'ensemble de leurs revenus. Des quinze pays de l'Union européenne, cinq pays pratiquent le quotient conjugal : le couple paie deux fois l'impôt que paie un célibataire qui aurait leur revenu moyen. Trois pratiquent l'imposition séparée pure. Sept pays pratiquent l'imposition séparée, mais le conjoint d'une personne sans revenu bénéficie d'un abattement ou d'un crédit d'impôt. Le traitement fiscal des enfants est très divers selon les pays de l'UE. Seule la France pratique le quotient familial. Dans six pays, les enfants ne sont pas pris en compte fiscalement. L'Espagne est la seule à pratiquer un système d'abattement des revenus. Enfin, sept pays pratiquent un crédit d'impôt, dont l'importance va de 1 % du salaire moyen à plus de 3 % (Luxembourg et Allemagne). Dans la période récente, de nombreux pays ont pris des mesures pour augmenter les avantages fiscaux des familles avec enfants. Au Royaume-Uni, ceci provient de la prise de conscience que beaucoup d'enfants vivaient dans des familles pauvres ; dans d'autres pays (Allemagne, Espagne, Italie), de la volonté de lutter contre le déclin démographique.

La taxation des revenus du capital financier

Les revenus du capital financier bénéficient généralement d'un traitement particulier. Le souci d'inciter à l'épargne, puis, dans les années 1980, les risques d'évasion fiscale par des placements à l'étranger ont conduit à de nombreuses mesures d'allègement de l'impôt sur ces revenus. L'argument de la double taxation propose même de détaxer totalement les revenus du capital puisque le capital dont ils sont issus a déjà été taxé au moment de sa constitution. Cependant, cet argument s'applique aussi au travail qualifié, qui suppose une période d'éducation financée par des revenus (ceux des parents),

qui ont eux aussi été soumis à l'impôt sur le revenu. Le principe d'équité horizontale amène à considérer qu'il faut taxer chaque revenu l'année où il est gagné.

L'imposition devrait porter sur le revenu réel et non sur le revenu nominal. Quand le taux d'intérêt nominal est de 5 % et le taux d'inflation de 2 %, un prélèvement au taux de 25 %, équivaut à un prélèvement de 41,7 % sur la rentabilité réelle. L'idéal serait un prélèvement sur les taux réels, mais celui-ci est généralement jugé trop compliqué à mettre en œuvre.

Dans la plupart des pays, les revenus d'intérêt sont taxés à un taux spécifique plus faible (tableau 10). Quelques pays ont réussi à maintenir la taxation effective des revenus d'intérêt à l'IR (Danemark, Espagne) [5] ; les autres pratiquent en fait un prélèvement à la source, à un taux allant de 10 à 30 %. Les pays ne taxent pas les revenus des non-résidents, le Marché unique aurait pu permettre au capital financier des ménages d'échapper à toute taxation en étant placé à l'étranger. Certes, le contribuable était censé déclarer ses revenus à l'administration fiscale de son pays de résidence, mais celle-ci n'avait guère de moyen de vérifier cette déclaration. Après de longues négociations entre les pays européens et avec les pays proches (Suisse, Monaco, etc.), l'accord du 21 janvier 2003 a abouti à un projet de directive, qui devrait entrer en vigueur en 2004. Elle prévoit la généralisation de l'obligation de déclaration en Europe ; toutefois, l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse s'y sont refusés, préférant un système de retenue à la source (15 % en 2004, 20 % en 2007 et 35 % en 2010 ; 75 % de cette somme étant reversés au pays de résidence du bénéficiaire). Cet accord a le mérite de garantir à chaque pays le droit de taxer à sa guise ses résidents et d'éviter toute concurrence fiscale. C'est un modèle pour la coordination fiscale.

La taxation des revenus des actions est très hétéroclite en Europe (tableau 11). Les revenus des entreprises sont déjà soumis à l'impôt sur les sociétés. Aussi, peut-on défendre deux points de vue. Pour le premier, les entreprises doivent être transparentes et l'IS doit être considéré comme un acompte de l'IR des actionnaires. Ceci a justifié la mise en place d'un « avoir fiscal ». Pour le deuxième, l'IS frappe les sociétés en elles-mêmes et il n'y a aucune raison de le rembourser aux actionnaires. Ceci justifie que les dividendes soient soumis à l'IR, indépendamment de l'IS. Toutefois, la taxation des dividendes serait alors particulièrement lourde, surtout comparée à celle des revenus d'intérêt. Ceci a conduit à mettre en place des taux réduits pour les dividendes. Par ailleurs, la rémunération des actionnaires se compose

5. Ceci suppose que les banques aient une obligation de déclarations des intérêts versés à leurs clients. Dans les pays où cette obligation n'existe pas, les intérêts ne sont pas déclarés et ne sont donc soumis qu'au prélèvement à la source, même si celui-ci est censé ne pas être libératoire.

aussi des plus-values, qui, en principe, mais pas nécessairement en réalité, représentent les profits non distribués des entreprises, profits qui ont déjà été soumis à l'IS. Certains pays imposent de nouveau les plus-values réalisées ; d'autres les exonèrent. La plupart des systèmes n'assurent pas l'égalité de la taxation entre dividendes et plus-values.

10. Imposition des revenus d'intérêts en Europe en 2003

Les intérêts sont inclus dans le revenu imposable, avec obligation de déclaration de la banque	
Danemark	IR (taux max : 59 %) Prélèvement à la source
Espagne	IR (taux max : 45 %) Retenue à la source non libératoire 18 %
Les intérêts sont en principe inclus dans le revenu imposable, sans obligation de déclaration de la banque	
Allemagne	IR (taux max : 48,5 %) Retenue non libératoire de 25 % (obligations) ou 30 % (dépôts). Pas d'obligation de déclaration de la Banque
Luxembourg	IR (taux max : 42 %) Pas de retenue à la source Pas d'obligation de déclaration de la Banque
Portugal	IR (taux max : 40 %) Retenue non libératoire : 20 %
Royaume-Uni	IR (taux max : 30 %) Taux de retenue à la source non libératoire: 20 %
Choix entre une retenue à la source libératoire ou IR	
Belgique	Taux : 15 % ou IR
France	Taux de : 15 % (plus 10% de prélèvements sociaux) ou IR +10 %
Retenue à la source libératoire	
Autriche	Taux : 25 %
Finlande	Taux : 29 %
Grèce	Taux : 10 % (obligations) ou 15 % (dépôts)
Irlande	Taux : 22 %
Italie	Taux : 12,5 % (obligations) ou 27 % (dépôts)
Suède	Taux : 30 %
Taxation de l'actif	
Pays-Bas	Base d'imposition : 4 % de la valeur de marché des actifs (actions ou obligations) Taux d'imposition : 30 %

11. Imposition des revenus des actions en 2003

	Dividendes	Plus-value	Taux d'imposition Dividendes [1]/ Global [2]
IS + IR corrigé par un système d'avoir fiscal (F)			
Espagne	IR (45 %) avec AF de 40 %	15	49,0/46,35
Finlande	IR (taux spécifique de 29 %) avec AF de 29/71 %	29 %	29/29
France	IR + prélèvements sociaux (57,2 %) avec AF de 50 %	26 % au-dessus d'un seuil de cession	57,7/53,6
Italie	Retenue à la source libératoire de 12,5 % ou IR (45 %) avec AF de 58,73 %	12,5 %	42,25/42,25
Suède	IR (taux spécifique de 28 %) avec AF de 28/72	28	28/28
IS + IR à taux préférentiel ou retenue à la source libératoire Pas d'avoir fiscal			
Allemagne	IR (48,5 %) sur 50 % des dividendes distribués	Non imposable	43,2/29,85
Autriche	IR (50 %) sur 50 % des dividendes distribués	Non imposable	50,5/39
Belgique	Retenue à la source libératoire de 25 %	Non imposable	50/45
Luxembourg	IR (38 %) sur 50 % des dividendes distribués	Non imposable	44,3/35
Portugal	Retenue à la source libératoire de 20 %	10 % sur la plus-value réelle	44/38
Royaume-Uni	IR (barème progressif spécifique pour les dividendes ; taux de 10 % ou de 32,5 %) et crédit d'impôt au taux de 10 %	Imposition à l'IR après abattement selon la durée de détention si les plus-values réalisées dépassent un seuil	45,75/51,75
Non imposition à l'IR			
Grèce	Non imposable	Non imposable	37,5
Double imposition			
Danemark	IR à taux réduit (28 ou 43 %)	Comme les dividendes	60,1
Irlande	IR (42 %)	20 % sur la plus-value réelle	47,8/32,4
Taxation de l'actif			
Pays-Bas	Revenu imputé : 4 % de la valeur des actions Taux d'imposition : 30 %		46

1. Le calcul suppose que l'actionnaire soit imposé sur ses dividendes au taux maximal du barème et en incluant le montant de l'IS déjà payé par l'entreprise pour le compte des actionnaires.
2. Le calcul suppose que l'entreprise fait un profit avant impôt de 10 %, dont 2 points sont redistribués sous forme de dividendes. La plus-value des entreprises est égale au profit après- impôt non redistribué. La totalité de la plus-value est effectivement imposée.

En 2003, cinq pays restent fidèles au principe de l'avoir fiscal : la France, l'Italie, l'Espagne, la Finlande et la Suède. Deux pays pratiquent la double taxation intégrale : l'Irlande (mais, le taux de l'IS y est très faible) et le Danemark. Les Pays-Bas taxent l'actif indépendamment des profits réalisés. La Grèce ne taxe les dividendes qu'à l'IS. Dans cinq pays, les dividendes sont soumis à une double taxation, mais ils sont soumis à une taxation réduite : par exemple, ils bénéficient d'un coefficient réducteur avant d'être intégrés au revenu global (Allemagne, Autriche, Luxembourg). Si t est le taux marginal de l'IR, s le taux de l'IS et x le coefficient réducteur, l'imposition totale est de $s + (1 - s)xt$ au lieu d'être de t. Ce système est d'autant plus désavantageux pour le contribuable que t est faible. Par exemple, si $s = 33$ %, $x = 0{,}5$, un ménage taxé marginalement à 50 % sera taxé à 49,75 % sur ses dividendes ; un ménage taxé marginalement à 30 % sera taxé à 43 %. Ce système n'a guère de logique ; x est totalement arbitraire. Dans quatre pays, les plus-values ne sont pas imposables. Il n'y a guère que six pays qui assurent le même taux d'imposition sur les dividendes et sur les plus-values. Au total, la taxation est particulièrement forte au Danemark (mais les intérêts y sont aussi fortement taxés), et à un degré moindre en France et au Royaume-Uni. Elle est particulièrement faible en Suède, en Finlande, en Irlande et au Luxembourg. Généralement, la taxation des actions est nettement plus forte que celle des revenus d'intérêts. Cette surtaxation peut se justifier par le fait que la rentabilité des actions est en principe plus élevée que celle des obligations, mais elle a le défaut de favoriser l'endettement au détriment des fonds propres et de dissuader les ménages d'acheter des actions. Aligner la fiscalité des dividendes sur celle des intérêts serait inéquitable par rapport au revenu du travail et créerait une forte distorsion au détriment des entrepreneurs individuels.

La taxation des dividendes pose des questions délicates de coordination fiscale internationale. Celle-ci nécessiterait que les pays s'accordent sur un mode de taxation des revenus des actions, qui évite la double imposition et préserve la possibilité de chaque pays de taxer ses résidents. La coordination aurait pu se faire par généralisation de l'avoir fiscal. Certes, les pays dont une part importante de la capitalisation boursière est détenue par l'étranger auraient subi des pertes de recettes fiscales, mais ceci est normal si on considère que c'est l'actionnaire qui est taxé (et pas l'entreprise). Le système réduit la tentation d'un pays de baisser son imposition pour attirer les capitaux étrangers, mais c'est précisément son but : éviter la concurrence fiscale. Toutefois, la possibilité de concurrence fiscale ne jouerait plus au niveau des dividendes, mais jouerait toujours au niveau du profit non-distribué (et donc des plus-values) puisque la taxation des profits non-distribués n'est pas remboursée. Elle ne pourrait être totalement évitée que si, en plus, on imposait aux entreprises de distribuer tout leur profit. Compte tenu de la tendance à la disparition de l'avoir fiscal, la coordi-

nation pourrait se faire par un système de taxation à taux réduit des dividendes; la double imposition serait la même pour les placements internationaux que pour les placements nationaux. Dans un pays donné, les actionnaires seraient incités à placer leur fonds dans le pays le moins taxant: la concurrence fiscale n'est pas évitée. Aussi, ce système incite-t-il les pays à aller vers le modèle irlandais: un faible taux de l'IS (pour attirer les capitaux étrangers) compensé par une forte taxation des dividendes à l'IR. Par contre, les systèmes hétéroclites sont peu viables. Si le pays F pratique l'avoir fiscal et le pays A une taxation des dividendes à taux réduit, les actionnaires des deux pays ont intérêt à placer leurs fonds dans le pays F; le fisc du pays F est perdant puisqu'il doit rembourser l'avoir fiscal aux résidents du pays A, sans contrepartie en terme d'IR; le pays A voit théoriquement ses cours boursiers s'effondrer. Un choix entre les deux systèmes doit être fait; il semble que l'Europe aille vers la suppression de l'avoir fiscal, mais ce n'est pas le choix des pays scandinaves.

Les taux d'imposition

La plupart des pays ont un barème d'imposition à plusieurs tranches. L'Allemagne fait exception avec un taux marginal croissant de façon continue. Le nombre de tranches va de 2 en Suède et en Irlande à 17 au Luxembourg (tableau 12). Si la plupart des pays font payer l'impôt à la quasi-totalité des ménages, d'autres ont un seuil d'imposition élevé: Grèce, France et Suède. En France, toutefois, la CSG frappe la totalité des revenus. Le taux maximum est généralement de l'ordre de 50 %. Toutefois, il n'est que de 40 % au Portugal et au Royaume-Uni; il est proche de 60 % au Danemark, de 55 % en Finlande et en Suède. Ce taux est parfois atteint très vite (Irlande, Danemark) ; parfois il ne frappe que des revenus élevés (Italie, Portugal, Espagne, Grèce).

12. Caractéristiques de l'impôt sur le revenu en 2002

	Seuil de paiement*	Nombre de tranches	Taux maximum	Atteint pour *
Allemagne	0,31	continue	48,5	1,93
Autriche	0,57	4	50	2,78
Belgique	0,47	6	52,5	2,84
Danemark	0,16	3	59	1,06
Espagne	0,50	5	48	5,04
Finlande	0,35	5	54,8	2,20
France	0,67	6	52,75	2,74
Grèce	0,67	3	40	5,43
Irlande	0,27	2	42	0,98
Italie	0,16	5	45,9	3,69
Luxembourg	0,43	16	38,95	2,68
Pays-Bas	0,21	4	52	1,93
Portugal	0,53	6	40	4,66
Royaume-Uni	0,32	3	40	1,78
Suède	1,11	2	55,5	1,79
États-Unis	0,23	6	38,6	9,56
Japon	0,27	4	50	5,27

* En salaire moyen ouvrier, cas du célibataire.
Sources : OCDE, Les impôts sur les salaires, 2001-2002 ; calculs des auteurs.

Quelles réformes de l'IR?

Allemagne: La réforme engagée par le gouvernement Schröder vise à élargir la base imposable afin de permettre une baisse des taux d'imposition. Le taux le plus bas a été ramené de 25,9 % en 1998 à 19,9 % en 2002; il devrait baisser à 15 % en 2004. Le taux maximum, déjà passé de 53 % en 1998 à 48,5 %, doit baisser à 42 % en 2004. Des mesures ont été prises en faveur des familles, à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle de 1998. Les retraites sont soumises à un traitement fiscal particulier: 40 % de la retraite (avec un plafond de 1534 euros) n'est pas soumis à l'IR. Ceci n'est guère justifiable du point de vue de l'équité. La formule de calcul de l'impôt a été modifiée en moyenne tous les trois ans et demi entre 1958 et 2000. En 2002, l'impôt T est calculé en fonction du revenu imposable X selon les formules:

$T = 0$ si $X < 7235$ €

$T = (768{,}85\ Y + 1\,990)\ Y$ avec $Y = (X - 7\,200)/10\,000$
si $7235 < X < 9251$

$T = (278{,}65Z + 2300)Z + 432$ avec $Z = (X - 9216)/10\,000$
si $9252 < X < 55\,007$

$T = 0{,}485X - 9872$ si $55\,007 < X$

Le taux marginal d'imposition augmente de façon progressive de 19,9 à 23 %; puis de 23 % à 48,5 %. Le seuil de paiement est relativement bas et le taux de 48,5 % est atteint rapidement.

Autriche: La réforme de 1988 a fait baisser le taux maximum de 62 % à 50 %. Au début des années 1990, un prélèvement libératoire sur les revenus d'intérêt a été introduit pour lutter contre les non déclarations. En 1994, l'abattement général a été nettement augmenté. En 1996, les possibilités de déductions ont été réduites pour les contribuables taxés au taux marginal de 50 %. La réforme de 1998 a surtout augmenté les crédits d'impôt pour enfants (en même temps que les prestations familiales). Celle de 1999 a augmenté le crédit d'impôt général et l'a rendu dégressif. Les taux n'ont pas été modifiés.

Belgique: L'indexation du barème sur l'inflation a été rétablie en 1999. En 2001, le bas de la tranche supérieure a été fortement relevé. En 2002, la tranche à 55 % a été supprimée. Le gouvernement veut continuer la baisse importante de l'impôt. Les mesures envisagées sont: une hausse forfaitaire des frais professionnels déductibles; l'élargissement des tranches du barème; la suppression du taux d'imposition à 52,5; l'alignement du régime des concubins sur celui des couples mariés; la hausse des crédits d'impôt pour enfants (qui deviendraient remboursables).

Danemark: À l'impôt national progressif, s'ajoutent des impôts locaux proportionnels, au taux moyen de 32,8 %, de sorte que la progressivité globale est faible. Le taux marginal supérieur de 59 % est atteint rapidement. Les sociaux-démocrates au pouvoir depuis le début de la décennie ont lancé en 1994 un programme quinquennal de baisse d'impôt pour soutenir l'activité. L'objectif était de réduire les taux marginaux élevés portant sur les revenus du travail en élargissant la base d'imposition. Depuis 1994, le taux maximal de l'impôt national a baissé de 36,5 % à 27,25 %, le taux minimal de 14,5 % à 6,25 %. Toutefois, la part des individus soumis à la tranche supérieure d'imposition est passée de 20 à 27,5 %. Cette réforme a été financée par la hausse des taux de cotisations salariés de 5 à 8 % et par les écotaxes. Le système a plusieurs défauts. Les enfants ne sont pas pris en compte. La fiscalité favorise fortement l'endettement (en particulier pour acheter un logement) et les fonds de pension au détriment de l'épargne financière libre.

Espagne : La réforme menée en 1992 par le gouvernement socialiste avait élargi l'assiette fiscale et allégé la fiscalité pesant sur l'épargne de long terme. En 1997, la droite a réduit de 16 à 10 le nombre de tranches de l'IRPP. La réforme de 1999 a remplacé un grand nombre d'allègements de revenu par un revenu minimal exonéré. La majorité des exonérations sur les revenus de l'épargne financière fut supprimée. À l'exception des plus-values à long terme, les revenus du capital sont intégrés dans le revenu. Les taux marginaux ont été réduits de 56 à 48 % pour la tranche supérieure et de 20 à 18 % pour la tranche inférieure, tandis que le nombre de tranches diminuait de 10 à 6. La réforme de 2003 bénéficie principalement aux familles. Les taux d'imposition marginaux maximum et minimum ont été diminués pour atteindre respectivement 46 % et 15 %, au lieu de 48 % et 18 %.

France : C'est le seul pays à pratiquer le quotient familial. À l'IRPP, progressif, ont été ajoutées la Contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 et la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) en 1996, impôts proportionnels, affectés à la Sécurité sociale. La CSG s'est traduite par un alourdissement sensible de la taxation de l'épargne. La CSG -CRDS étant considérée comme un impôt sur le revenu, la part de l'IR dans le PIB a très fortement augmenté au cours des années 1990, passant de 4,8 % en 1990 à 8,5 % en 2001. L'IRPP *stricto sensu* n'a pas augmenté : 3,8 % du PIB en 1990 et 3,7 % en 2001. La réforme de 1994 a réduit le nombre de tranches de 12 à 6 et a supprimé le système de minoration, baissant de 6 % le rendement de l'IR. En 1997, le gouvernement Juppé a mis en œuvre un plan de réduction de l'IR qui devait aboutir à une baisse de 25 % en 5 ans. Seule la première phase de ce plan a été effectuée car le nouveau gouvernement a suspendu son application. Après une stabilisation des taux pendant trois ans, qui a abouti à des recettes records d'IR en 1999 compte tenu du dynamisme des revenus, le gouvernement Jospin a engagé à partir de 2000 un plan de baisse de l'ensemble du barème sur quatre ans. Compte tenu de la progression des revenus réels, ces baisses n'ont guère porté atteinte au rendement de l'impôt. En 2002, le Président Chirac s'est donné l'objectif de baisser de 30 % le montant de l'IR en cinq ans. La baisse a été de 5 % en 2002, et 1 % en 2003, ce qui a porté le taux marginal supérieur en dessous de 50 % (contre 56,8 % en 1993). Les dispositifs donnant lieu à des allègements d'impôt sur le revenu sont nombreux et instables.

Italie : L'IRPP est passé de 8,3 % du PIB en 1990 à 10,1 % en 2000. Cette hausse provient de mesures de révision des tranches et de suppression de crédits d'impôt entre 1990 et 1993. La suppression de l'indexation totale des tranches à l'inflation, introduite vers la fin des années 1980, y a aussi contribué. En 1998, le nombre de tranches a été réduit de 7 à 5. Le taux maximal a été réduit de 51 % à 46 %, mais l'augmentation du seuil d'exemption ainsi que du crédit d'impôt

pour enfants à charge a été favorable aux personnes à faible revenu. Plusieurs types de revenus du capital (intérêts et plus-values) ont été soustraits à l'IRPP et soumis à une retenue à la source à un taux proportionnel. Depuis, les réformes combinent baisse des taux d'imposition (le taux maximal est passé à 45 %), hausse du seuil d'exonération et mesures en faveur des familles. Le gouvernement actuel envisage un nouveau barème de trois tranches (0,23 et 33 %). Mais, un tel barème induirait une baisse d'un tiers des recettes actuelles.

Pays-Bas: Le pays a connu une grande réforme en 2001. Les revenus sont partagés en deux catégories. La première comporte les revenus du travail, les pensions et les loyers fictifs. Cependant, ceux-ci sont fortement sous-évalués (0,8 % de la valeur de l'appartement, plafonné à 7813 euros en 2001). Les intérêts payés pour l'acquisition du logement sont déductibles. Les enfants donnent droit à un crédit d'impôt, qui a été fortement accru. L'imposition inclut les contributions à la Sécurité sociale pour la retraite et la maladie: le taux marginal va de 32,9 % à 52 % (contre 60 % avant 2001). La deuxième comporte les revenus du patrimoine. Le patrimoine moyen de l'année (demi-somme du patrimoine initial et du patrimoine final) est censé rapporter 4 %, taxé à 30 %. Sa valeur est donc taxée à 1,2 %. Ce système assure la neutralité entre les différents types de revenus financiers (dividendes, obligations, plus-values latentes ou réalisées). Par contre, l'équité horizontale n'est pas assurée puisque les revenus du capital sont sous-taxés par rapport à ceux du travail et que les deux catégories de revenus ne font pas masse.

Suède: Les revenus d'activité subissent une taxation nationale progressive (avec une tranche à 20 % et une tranche à 25 %) et une taxation locale proportionnelle (au taux moyen de 30,5 %). Les revenus du capital sont taxés à un taux uniforme de 30 %. La réforme de 1991 a fortement réduit le taux d'imposition marginal des revenus du travail. Le taux supérieur du barème national était de 41 % (soit 72 % en y ajoutant les 31 % de fiscalité locale) ; il est passé à 34 % en 1990, puis à 20 % en 1991 (soit 51 % y compris la fiscalité locale). La réforme de 1991 a été financée en grande partie par l'extension de la TVA. Mais les besoins de financement des administrations ont obligé en 1994 à engager une politique d'assainissement budgétaire financée par la hausse des cotisations maladie des salariés (de 0,95 % en 1993 à 6,95 % en 1999) et par la hausse du taux maximal de l'IRPP (de 20 % à 25 %). Les limites des tranches n'ont pas été indexées de 1995 à 1998. Le gouvernement souhaite baisser l'imposition pesant sur les plus bas salaires, faire baisser les taux nationaux à 15 et 20 %, grâce à la hausse des écotaxes, mais il lui faut compenser la baisse des taxes sur l'alcool et le tabac imposée par l'UE.

Royaume-Uni: L'imposition comporte trois taux plafonnant à 40 %. Les principales mesures prises dans les années 1990 sont la poursuite

de la diminution des taux et la restructuration des crédits d'impôts au détriment des couples sans enfant et au profit des familles. Les taux d'imposition ont diminué continûment depuis la fin des années 1970. Sous les Conservateurs (1979-1996), la baisse des taux a été très forte : le taux marginal supérieur est passé de 80 % à 60 % puis 40 %. Ce passage s'est accompagné d'une très forte diminution du nombre de tranches. Les Conservateurs ont supprimé le taux le plus bas (*lower rate*) un an après leur arrivée au pouvoir et ont diminué progressivement le taux intermédiaire (*basic rate*). Ils ont aussi réintroduit un taux réduit dans le budget pré-électoral de 1992. Les Travaillistes n'ont pas remis en cause la baisse des taux marginaux les plus élevés. Ils ont abaissé le taux réduit à 10 % à partir d'avril 1999 (au lieu de 20 %) et ont réduit le taux moyen de 1 point à 22 % en avril 2000. La baisse du taux réduit n'a concerné que les très petits contribuables, puisqu'elle s'est accompagnée d'une très forte diminution du seuil au-delà duquel le revenu est imposé au *basic rate*. Sur 45 millions d'adultes, environ 27,6 sont aujourd'hui soumis à l'impôt sur le revenu (61 %). Les réformes de l'IRPP se sont traduites par une augmentation du nombre de contribuables payant les taux les plus élevés (10 % aujourd'hui, contre 3 % en 1979-1980) : l'indexation des tranches n'a pas toujours suivi l'inflation, les revenus ont en moyenne progressé plus vite que les prix et la dispersion des revenus s'est accrue sur la période. Aussi, malgré la forte baisse des taux, la part de l'IRPP dans le PIB n'a que très peu varié en presque un quart de siècle. Depuis 1979-1980, soit en 22 ans, le seuil au-delà duquel le taux supérieur est dû, a diminué de 7,8 % en terme réel. Au contraire, l'abattement (seuil en deçà duquel le contribuable ne paye pas d'IRPP) a augmenté de 44,4 % à prix constant.

Avant 1990, les couples mariés étaient soumis à une imposition conjointe. Celle-ci a été supprimée en 1990, mais le statut marital restait pris en compte par un abattement fiscal accordé aux couples mariés. Celui-ci a été progressivement réduit à partir de 1993 et supprimé en avril 2000. Jusqu'en 2001, les enfants n'étaient pas pris en compte dans le calcul de l'imposition excepté par un crédit d'impôt en faveur des familles à faible revenu avec enfant et dont un des parents au moins travaillait : le *Family Income Supplement* créé en 1971, a été remplacé en 1988 par le *Family Credit*, lui-même remplacé par le *Working Families' Tax Credit* (WFTC) en 1999. À partir d'avril 2001, a été mis en place un *Children's Tax Credit* (CTC) réduction d'impôt non remboursable en faveur de toutes les familles ayant au moins un enfant de moins de 16 ans. Le gouvernement a cependant unifié en 2003, la prise en compte des enfants dans l'impôt sur le revenu par la création d'un nouveau crédit d'impôt. Il s'agit d'une prestation globalement dégressive, avec deux paliers. Le WFTC a été remplacé par un crédit d'impôt destiné aux plus de 25 ans ayant un emploi, avec ou sans enfants (*Working Tax Credit*).

Irlande : La progressivité du système est faible. Le barème comporte deux tranches, la première taxée à 20 %, la deuxième à 42 %. La forte croissance a permis de baisser les taux d'imposition : de 1998 à 2002 le taux des deux tranches de l'IRPP a baissé de 4 points (de 24 % à 20 % pour la première et de 46 % à 42 % pour la deuxième). Le seuil d'imposition a été fortement relevé.

Un bilan

Le tableau 13 compare les taux d'imposition moyens dans les différents pays européens d'une famille de deux salariés, ayant deux enfants. Le premier chiffre rapporte le seul impôt sur le revenu au revenu disponible : c'est un indicateur du poids ressenti de l'IRPP ; le second rapporte le total des prélèvements nets des prestations familiales au coût salarial total ; c'est un indicateur plus économique qui ne dépend pas du partage du prélèvement entre cotisations sociales et impôt, entre prestations sociales et impôt. Le premier indicateur apparaît plus dispersé que le second. Pour un couple au niveau du salaire moyen, le premier s'étage de 7,9 % en Espagne à 32,5 % au Danemark, alors que le second va de 25,2 % au Royaume-Uni à 46,4 % en Belgique. On peut distinguer les pays à faible impôt sur le revenu (Espagne,

13. Taux moyen d'imposition en 2001, couple marié, deux enfants, deux revenus salariaux, la femme travaille et gagne 70 % du salaire du mari

Niveau du salaire/SMO	0,7		1		2		3		5	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
Allemagne[1]	0,0	33,2	9,5	40,2	27,1	48,0	34,6	48,7	40,3	48,6
Autriche[1]	1,6	25,1	13,8	35,7	27,7	43,8	35,6	45,4	41,4	46,9
Belgique[1]	20,8	39,9	28,2	46,4	39,1	56,4	49,9	62,2	48,9	66,0
Danemark[2]	28,5	33,1	32,5	37,2	43,9	48,0	49,1	52,9	53,0	56,8
Espagne[1]	3,3	30,6	7,9	33,9	16,9	40,3	21,0	40,2	29,2	40,7
France[1]	6,6	23,5	11,2	40,0	16,9	47,9	21,5	51,0	27,5	54,9
Italie[1]	13,4	38,0	16,9	42,8	25,8	49,8	30,3	53,0	34,5	56,0
Pays-Bas[2]	12,4	27,1	15,5	32,0	30,1	41,1	37,9	43,6	43,6	46,7
Royaume-Uni[2]	12,8	19,0	16,1	25,2	21,5	32,2	26,8	36,1	32,2	40,3
Suède[2]	26,2	42,8	29,0	46,1	37,0	53,1	41,4	57,4	48,4	63,4

a) IR/salaire net ; b) (IR+cotisations sociales-prestations familiales)/ salaire super brut. Dans le cas français, la CSG/CRDS figure dans l'impôt sur le revenu.
1. Donne droit à une retraite proportionnelle.
2. Donne droit à une retraite forfaitaire.
Source : Calculs des auteurs d'après OCDE, *Les impôts sur les salaires, 2000-2001*, 2002.

France, Italie, Royaume-Uni) et les pays à impôt sur le revenu important (Danemark, Suède, Belgique). En ce qui concerne le poids global des prélèvements, la France et le Royaume-Uni taxent relativement peu les bas salaires. Les hauts revenus sont peu taxés en Espagne et au Royaume-Uni. Au contraire, ils sont fortement taxés en Belgique, au Danemark et en Suède. Globalement, le Royaume-Uni se distingue par un faible poids des prélèvements, mais les retraites publiques y sont faibles. Au contraire, les prélèvements sont élevés en Belgique, Suède, Italie, Danemark, France. Les prélèvements sont particulièrement progressifs en France et en Belgique ; ils le sont relativement peu en Espagne et en Italie.

Le tableau 14 compare les taux moyens globaux d'imposition à 12 ans d'intervalle. C'est la permanence qui frappe. Les taux n'ont pratiquement pas varié en Belgique et en Espagne. Le Danemark a baissé d'environ 7 points ses taux d'imposition ; la baisse est encore plus nette aux Pays-Bas (de 14 à 10 points). Le Royaume-Uni les a baissés de 10 à 0 points. L'Italie les a augmentés de 3 à 6 points. L'Allemagne et, plus encore, la France ont réduit nettement les prélèvements sur les bas salaires. Globalement, les prélèvements apparaissent légèrement plus redistributifs qu'il y a 12 ans.

Une tendance commune vers l'atténuation de la progressivité de l'impôt se dessine maintenant au sein des pays européens. En France, le taux marginal supérieur est redescendu à 54 % en 1996 et a ensuite été réduit à 49,6 %, le gouvernement prévoit de le faire baisser à 48 % en 2004 ; l'Espagne et l'Allemagne se sont engagés à une baisse progressive du taux supérieur de 11 points. L'Italie envisage la mise en place d'un barème à deux tranches avec un taux supérieur à 33 %.

14. Taux moyen d'imposition en 1979, couple marié, deux enfants, deux revenus salariaux, la femme travaille et gagne 70 % du salaire du mari

Niveau du salaire/SMO	0,7		1		2		3		5	
	1989	2001	1989	2001	1989	2001	1989	2001	1989	2001
Allemagne	39	33,2	41	40,2	46	48,0	47	48,7	50	48,6
Belgique	40	39,9	46	46,4	56	56,4	61	62,2	67	66,0
Danemark	41	33,1	44	37,2	55	48,0	59	52,9	62	56,8
Espagne	29	30,6	34	33,9	41	40,3	41	40,2	41	40,7
France	40	23,5	42	40,0	46	47,9	49	51,0	53	54,9
Italie	35	38,0	37	42,8	43	49,8	46	53,0	50	56,0
Pays-Bas	41	27,1	46	32,0	51	41,1	53	43,6	57	46,7
Royaume-Uni	29	19,0	33	25,2	36	32,2	38	36,1	40	40,3

Source : Calculs des auteurs d'après OCDE, Les impôts sur les salaires, 2000-2001, 2002.

Cette évolution suit l'abaissement massif des taux supérieurs de l'impôt sur le revenu effectué depuis le début des années 1980 aux États-Unis. L'évolution fut similaire au Royaume-Uni de 1979 à 1988, avec une baisse du taux marginal supérieur de 98 % à 40 %, non remise en cause par les Travaillistes. Dans plusieurs pays, a été faite la proposition radicale d'un abandon de la progressivité du barème de l'IR. L'imposition serait simplifiée et comporterait un impôt proportionnel couplé avec un transfert universel forfaitaire. Ceci permettrait une forte baisse du taux marginal du haut de la distribution des revenus. Ce projet prétend maintenir le principe de la progressivité grâce à au transfert forfaitaire. Le problème d'une telle réforme est qu'il est difficile d'assurer à la fois un transfert universel garantissant le minimum vital et un taux d'imposition non confiscatoire. Le financement du transfert universel se ferait par la suppression des actuels transferts spécifiques (minimum vieillesse, allocations chômage, etc.), de sorte que les plus pauvres verraient leur situation se détériorer. La baisse du taux marginal pour les hauts revenus s'accompagnerait d'une hausse des prélèvements pour la grande masse des contribuables de revenu moyen.

À l'avenir, dans un monde de plus en plus globalisé, la tension entre les objectifs d'incitation et de redistribution risque de grandir. Les couches supérieures, les grandes gagnantes de la mondialisation, auront plus de facilité pour choisir leur lieu de travail et de taxation. Elles risquent de refuser de contribuer à l'aide aux couches sociales frappées par ce processus. Les États risquent d'être contraints de baisser fortement les taux marginaux supérieurs, voire d'offrir aux plus riches des possibilités d'évasion fiscale (comme les *stock-options*) alors même que se creuserait l'écart entre leurs revenus et ceux de la masse de la population. Il y aura de plus en plus une limite aux prélèvements possibles sur les couches supérieures mondialisées de la population. Les nations devront réduire leur ambition social-démocrate ou la faire financer par les couches moyennes.

Les cotisations sociales contre l'emploi ?

Malgré de nombreux symptômes montrant l'insuffisance de la demande en Europe de 1991 à 1996 (en particulier, la baisse de l'inflation), les explications du chômage persistant en Europe qui sont dominantes dans les milieux gouvernementaux et les organisations internationales se sont focalisées sur les problèmes d'offre, en particulier sur le poids des charges sociales. Les charges sociales ont été jugées responsables de l'alourdissement général du coût du travail, donc d'un manque de compétitivité ; couplées avec l'existence de

salaire minimum dans la plupart des pays européens, elles seraient responsables d'un niveau trop élevé du coût du travail non-qualifié; enfin, pesant sur les salaires nets, elles les rabaisseraient à un niveau trop faible, ne les écartant pas suffisamment des revenus de remplacement (prestations chômage, revenu minimum), de sorte que de nombreux travailleurs non-qualifiés choisiraient de ne pas travailler.

La part des cotisations sociales dans le PIB en Europe est particulièrement élevée — 12,4 points du PIB en 2000 — soit près du double de celle des États-Unis — 6,9 points (tableau 15). Les dépenses de protection sociale ont été gérées avec rigueur dans la plupart des pays de l'UE. Mais, globalement, elles sont passées de 25,5 % du PIB en 1990 à 27,6 % en 1999, soit une croissance de 2,4 % l'an, en terme réel. Plusieurs pays (Suède, Italie, Royaume-Uni) ont adopté des dispositifs destinés à éviter la croissance des prestations publiques de retraites, mais ceux-ci ne jouent qu'à long terme. D'autres pays ont mis en œuvre des politiques familiales ambitieuses pour enrayer leur déclin démographique. Enfin, les dépenses de santé ont progressé au taux de 2 % par an, en terme réel par tête. Les réformes drastiques sont apparues difficiles à mettre en œuvre et peu populaires. Les perspectives démographiques en Europe ne permettront sans doute pas de ralentir substantiellement la croissance future des prestations. Le vieillissement de la population et l'augmentation structurelle des dépenses de santé amènent à prévoir une hausse des cotisations sociales dans l'avenir. Outre les mesures visant à freiner la hausse des prestations sociales, les réformes des années 1990 ont souvent visé à réduire les cotisations sociales assises sur les salaires en trouvant d'autres ressources à la protection sociale.

Les systèmes de protection sociale se sont développés en Europe après la Deuxième Guerre mondiale, en prenant le relais des systèmes développés par les grandes entreprises pour leurs salariés. Ils ont longtemps été réservés aux seuls salariés. Aussi, étaient-ils logiquement financés par des cotisations, patronales ou salariés, assises sur les seuls salaires et parfois plafonnées. Depuis, ils ont été étendus à l'ensemble des actifs (pour les prestations retraites) et à l'ensemble de la population (pour les prestations maladie ou famille). Aujourd'hui, les prestations sociales peuvent être reparties entre:

— Des prestations universelles, qui bénéficient à tous les résidents: c'est le cas des prestations maladie (dans la totalité des pays européens), des prestations famille sans conditions de ressources, des prestations vieillesse (dans certains pays où existe une prestation forfaitaire pour les résidents au-dessus d'un certain âge)

— Des prestations d'assistance réservées aux plus pauvres comme les prestations de revenu minimum, les prestations familiales sous conditions de ressources, les prestations d'invalidité.

— Des prestations d'assurances sociales réservées aux personnes ayant cotisé, qui versent des prestations proportionnelles aux cotisations versées, donc aux revenus d'activité : prestation retraites, allocation chômage, etc. Ces prestations ont le statut de salaire différé. Les cotisations qui les financent ouvrant des droits ne devraient pas figurer dans les prélèvements obligatoires.

15. Les recettes de cotisations sociales

En % du PIB

	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	90-2000
Allemagne	12,9	13,4	14,9	15,0	15,2	15,0	14,9	14,8	+ 1,2
Autriche	12,3	13,3	15,1	15,1	15,2	15,1	15,1	14,9	+ 1,6
Belgique	12,3	14,3	14,7	14,6	14,5	14,5	14,3	14,1	– 0,2
Danemark	0,8	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5	2,1	2,2	+ 0,8
Espagne	11,2	11,8	11,9	11,7	11,8	11,9	12,2	12,4	+ 0,6
Finlande	7,0	9,7	12,4	12,2	11,6	11,6	11,9	12,0	+ 2,3
France	17,4	18,9	18,7	18,8	18,4	16,3	16,4	16,4	– 2,5
Grèce	7,9	8,9	9,8	9,7	10,9	11,2	11,4	11,4	+ 2,5
Irlande	4,5	5,0	4,7	4,4	4,2	4,0	4,1	4,2	– 0,8
Italie	11,6	12,8	13,0	14,6	14,8	12,5	12,3	11,9	– 0,9
Luxembourg	11,7	11,1	11,3	11,1	10,6	10,3	10,7	10,6	– 0,5
Pays-Bas	16,6	16,0	17,6	16,5	17,2	16,2	16,7	16,2	+ 0,2
Portugal	7,1	8,0	8,8	8,3	8,5	8,6	8,7	8,9	+ 0,9
RU	5,9	6,1	6,1	6,1	6,0	6,4	6,1	6,3	+ 0,2
Suède	13,7	14,6	13,9	14,9	15,0	14,8	13,2	15,2	+ 0,6
UE	**11,8**	**12,6**	**13,2**	**13,5**	**13,6**	**12,9**	**12,8**	**12,7**	**0**
Etats-Unis	5,9	6,9	6,9	6,8	6,8	6,8	6,9	6,9	0

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 2002.

Les prestations d'assurances devraient être financées par des cotisations assises sur les revenus d'activité tandis que les prestations universelles ou de solidarité devraient être financées par l'impôt. Compte tenu du lien historique entre prestations sociales et salariat, cette logique n'est pas toujours respectée en Europe (tableau 16) : très souvent, des prestations universelles ou de solidarité sont financées par des cotisations assises sur les seuls revenus d'activité. C'est souvent le cas des prestations maladie et des prestations famille. Aussi, le poids des cotisations est particulièrement importante dans

les pays de tradition bismarkienne (Allemagne, France, Italie, etc.) où elles financent des prestations maladie et famille et aussi des systèmes de prestations retraites d'assurances sociales. Il est particulièrement bas dans des pays de tradition beverigienne (Royaume-Uni, Irlande, Danemark), où les prestations maladie et famille sont souvent financées par l'impôt, ainsi parfois qu'une prestation retraite forfaitaire de base.

16. Financement des prestations dans les pays de l'Union européenne

	Maladie	Vieillesse	Chômage	Famille	Accident travail
Allemagne	CS	CS + Etat	CS + Etat	Etat	CS
Autriche	CS	CS + Etat	CS	Etat + IA	CS + Etat
Belgique	CS	CS + Etat	CS + Sub	CS + Sub	CS +Ass.
Danemark	Etat	Etat+CS(comp)	CS	Etat	Ass
Espagne	Etat	CS	CS	Etat	CS
Finlande	Etat	CS + Etat	CS + Etat	IA	CS
France	CS + IA	CS + Etat	CS + Etat	CS + Etat	CS
Grèce	CS	CS	CS	CS	CS
Irlande	Etat +CS	CS	CS	Etat	CS
Italie	IA+CS	CS +Etat	CS	CS + Etat	CS
Luxembourg	CS + Etat	CS + Etat	IA	CS + Etat	CS + Etat
Pays Bas	CS + IA	IA + CS(comp)	CS	Etat	—

CS signifie financement par les cotisations sociales ; IA financement par impôt affecté ; Etat financement par inclusion dans le budget général.
Source : MISSOC, Communauté européenne.

Selon l'OCDE, les cotisations sociales induisent un écart important entre le salaire reçu après impôt par le travailleur et le coût de ce salarié pour l'employeur. Cet écart est supérieur de 15 à 25 points dans les pays de l'Europe continentale à sa valeur aux États-Unis et au Royaume-Uni. Il convient de relativiser ce discours qui attribue à la protection sociale une responsabilité importante dans le chômage en Europe. L'OCDE n'intègre pas les prestations reçues par les ménages à l'exception des allocations familiales, et ne prend donc pas en compte les dépenses privées en assurance sociale ou retraite que les salariés des pays à système de protection sociale peu développé doivent engager. Le choix que fait la société, ou les salariés pris collectivement, entre salaires directs et salaires différés n'a aucune raison *a priori* d'augmenter le coût global du travail, du moins à moyen terme. Les cotisations sociales d'assurances sociales financent des prestations équivalentes, qui évitent aux salariés d'avoir à supporter des dépenses d'assurance maladie privée et des primes aux fonds de pension. Certes,

les prestations universelles réduisent le gain marginal au travail; par contre leur composante redistributive bénéficie aux travailleurs les plus mal payés et augmente donc leur salaire disponible à coût salarial donné. Imaginons que dans un pays coexistent des travailleurs payés 100 et des travailleurs payés 200. Une assurance privée où chacun doit cotiser pour 15 est plus coûteuse pour les plus mal payés qu'une assurance sociale où chacun verse 10 % de son salaire (10 pour les uns, 20 pour les autres). On ne peut déduire des comparaisons de taux de cotisations sociales une hiérarchie des coûts du travail, puisque le salaire net de cotisations sociales doit permettre de couvrir plus de dépenses dans le cas d'un salarié américain que dans le cas d'un salarié d'Europe continentale.

Une certaine stabilité

Aux États-Unis, les cotisations sociales sont globalement stables autour de 6,8 points de PIB. En Europe, par contre, la part des cotisations sociales dans le PIB a nettement augmenté de 1974 à 1985 (de 3,2 points de PIB) puis de 1990 à 1995 (de 1 point de PIB) ; puis elle a baissé de 0,5 point de PIB (tableau 15). Ce mouvement s'explique essentiellement par les fluctuations conjoncturelles. En période de récession, le déficit des finances sociales se creuse; si la récession se prolonge, les gouvernements se résignent à augmenter les taux de cotisation. Depuis le début des années 1990, les gouvernements se sont convaincus de la nécessité d'éviter d'alourdir les prélèvements portant sur les salaires et ont essayer de remplacer des cotisations sociales par des ressources plus larges (CSG en France, IRAP en Italie, taxation écologique en Allemagne). En 10 ans, toutefois, le poids des cotisations est resté globalement inchangé, les hausses en Grèce, Allemagne, Autriche compensant les baisses en France et en Italie.

Vers l'allègement des cotisations sociales?

Le souci de réduire le coût du travail en situation de chômage de masse a amené de nombreux pays européens à pratiquer des réformes, à réduire les cotisations sociales en dégageant d'autres ressources pour la Sécurité sociale. La part des cotisations dans le financement des prestations est passée, pour l'ensemble de l'Union, de 67,1 % en 1990 à 60,6 % en 2000, soit 6,5 points de baisse répartis entre 4,6 points de baisse pour les employeurs et 1,9 point pour les salariés. Le mouvement a été particulièrement sensible en Allemagne (baisse de 7 points, grâce à la hausse de la fiscalité écologique), en France (baisse de 13 points en raison de la CSG et des exonérations de cotisations

employeurs pour les bas salaires), en Italie (baisse de 12 points en raison de la création de l'IRAP), au Portugal (baisse de 13 points).

Ces réformes peuvent viser à réduire la totalité des cotisations sociales ou seulement celles portant sur certaines catégories de travailleurs (en particulier, les travailleurs non-qualifiés). Elles peuvent viser à réduire les cotisations employeurs (si le gouvernement estime que c'est la demande de travail qui est insuffisante) ou les cotisations salariés (si c'est l'offre de travail que l'on veut stimuler).

Les mesures générales

Pour des raisons de logique économique et d'équité sociale, il s'agit de remplacer des cotisations portant sur les salaires par des impôts généraux pour le financement des prestations maladie, familiale ou d'assistance. La réforme peut porter sur les cotisations salariés ou sur les cotisations patronales.

En France, la création de la CSG à partir de 1991, puis son extension en 1997 (qui a permis de supprimer les cotisations maladie des salariés) a permis de financer en partie les prestations famille et maladie par l'ensemble des revenus des ménages, au lieu de les faire financer par les seuls salaires. Globalement, les salariés ont gagné 10 milliards de francs (soit 0,9 % de pouvoir d'achat) ; les titulaires de revenus du capital ont perdu 36 milliards ; les titulaires de revenus sociaux ont perdu 26 milliards. Ainsi, les salariés ne financent-ils plus que des prestations d'assurances. Par contre, les employeurs continuent à financer les prestations maladie et famille. Les gouvernements successifs ont écarté la réforme logique qui aurait consisté à faire porter les cotisations maladie et famille sur l'ensemble de la valeur ajoutée, reculant devant l'ampleur des transferts inter-entreprises que cette mesure aurait provoqué, craignant de plus qu'elle nuise aux secteurs les plus capitalistiques, censés être les plus modernes [6].

En 1998, l'Italie a remplacé des cotisations santé assises sur le seul facteur travail (au taux de 11,46 %, avec cependant de nombreux allègements) par l'IRAP (impôt régional sur les activités productives), qui taxe au taux de 4,25 % l'ensemble des composantes de la valeur ajoutée nette. Cette taxation assure une neutralité de l'impôt par rapport au choix de la technique de production des entreprises et devrait inciter les entreprises à utiliser plus de main-d'œuvre et moins de machines et favoriser les entreprises de main-d'œuvre.

Une telle stratégie a cependant ses limites. Dans ces deux réformes, la réduction du coût du travail est limitée puisque les salaires représentent une partie importante du revenu des ménages et de la valeur

6. Voir notamment Sterdyniak et Villa, 1999.

ajoutée nette des entreprises. Remplacer des cotisations par un impôt sur les revenus des ménages ne diminue la charge portant sur les actifs que si ce nouvel impôt frappe les revenus non liés à l'activité, c'est-à-dire les revenus du capital et éventuellement les revenus sociaux des ménages. Or, il devient difficile d'alourdir la charge portant sur les revenus du capital financier (compte tenu du niveau atteint et des risques d'évasion fiscale) et les revenus sociaux (famille, chômage) sont souvent déjà faibles ou gérés avec rigueur (retraite).

En Allemagne, la hausse de l'écotaxe (0,8 point de PIB) est utilisée pour financer les prestations vieillesse, et donc pour éviter la hausse des cotisations employeurs et salariés (pour 0,85 point chacune). La mesure est toutefois légèrement inflationniste. De plus, la logique de la contributivité des cotisations retraites est perdue de vue. En Suède, une réforme similaire a été engagée, visant à augmenter la taxation écologique de 1,4 point de PIB de 2001 à 2010, ceci permettant de réduire l'impôt sur le revenu et les cotisations employeurs. Le Royaume-Uni, la Finlande et les Pays-Bas mettent en œuvre des mesures similaires, mais à plus faible échelle.

La réforme française poursuivait avant tout un objectif d'équité entre les revenus du travail et les autres. Les autres réformes visent à modifier les prix relatif pour inciter les entreprises à utiliser plus de travail et moins d'énergie ou de capital.

Les baisses de cotisations employeurs ciblées sur les bas salaires

La baisse de cotisations sociales employeurs peut être ciblée sur des catégories particulièrement frappées par le chômage, comme les salariés non-qualifiés. La thèse est que le chômage de masse provient en grande partie du déséquilibre du marché des travailleurs non-qualifiés, les emplois proposés par les entreprises diminuant en raison du progrès technique et de la concurrence des PED, et le salaire ne pouvant baisser en raison du salaire minimum et des revenus minimums (Drèze et Malinvaud, 1993). Par ailleurs, il est moins coûteux d'inciter à l'embauche de travailleurs à bas salaires que de travailleurs bien rémunérés. Enfin, l'existence du salaire minimum garantit que la baisse des cotisations induira bien une baisse du coût du travail (et non une hausse du salaire).

Ces mesures ont été introduites à des échelles diverses et pour des catégories variées dans les pays européens (tableau 17). La France et la Belgique ont consacré à cette politique des budgets importants (de l'ordre de 1 point de PIB). Les Pays-Bas ont un dispositif d'ampleur moindre (0,3 point de PIB). La Belgique et le Royaume-Uni visent à la fois à réduire le coût du travail et à inciter au travail. En France et en Belgique, ces dispositifs ont été associés de façon compliquée à

des conditions de réduction de la durée du travail. Dans le cas de la France, la réduction des charges sociales employeurs accordée en échange d'un accord 35 heures ne vise pas à réduire le coût du travail mais à compenser sa hausse induite par la réduction de la durée du travail.

D'autres catégories ont été ciblées par les baisses de cotisations, parfois symboliquement: les femmes en Espagne, les handicapés au Portugal, les travailleurs âgés en Espagne, au Portugal et en Belgique, les chômeurs de longue durée et les jeunes dans de nombreux pays. L'Italie a utilisé cet outil pour le développement régional; plusieurs pays ont mis en place des zones franches

Cette stratégie fait courir plusieurs risques. Si elle est peu efficace, elle crée peu d'emplois et doit être financée: un financement par hausse des impôts portant sur les ménages peut entraîner une baisse de la demande et augmenter le chômage keynésien. Les entreprises sont incitées à créer des emplois non-qualifiés (ce qui est nuisible si le degré de qualification de la population active tend à augmenter) et à refuser toute hausse de salaire et évolution de carrière pour les salariés qui occupent ces emplois, puisque la hausse de leur salaire, qui fait perdre les allègements de cotisations, est très coûteuse: c'est la trappe à bas salaires. Cet inconvénient est réduit lorsque la réduction de charge est forfaitaire, c'est-à-dire indépendante du salaire, mais elle est alors plus coûteuse. Cette stratégie est illusoire si le chômage est essentiellement dû à une demande insuffisante, si les possibilités de substitution entre travail qualifié et travail non-qualifié sont faibles, si le chômage frappe toutes les catégories de salariés, et si le taux de chômage plus fort des non-qualifiés s'explique par le fait qu'en situation de sous-emploi généralisé, les actifs diplômés occupent des postes pour lesquels ils sont surqualifiés. Enfin, utiliser systématiquement la réduction des cotisations sociales pour augmenter l'emploi fragilise le financement de la Sécurité sociale, qui dépend de plus en plus de ressources de fortune, de subventions, etc.

Les évaluations empiriques, en particulier dans les pays où ces mesures ont eu une ampleur importante, sont assez peu concluantes. Les fourchettes d'estimations sont importantes (de 200 000 à 500 000 par exemple pour la France) et les effets sont supposés intervenir à des horizons temporels longs. En France, une évaluation *a posteriori* sur données microéconomiques (Crépon et Deplatz, 2002) conclut à un effet important et rapide des baisses de charges sur les bas salaires; la méthode est fragile et la transposition au niveau macroéconomique entachée d'arbitraires tel qu'on ne peut en retenir les ordres de grandeur. La mesure semble pourtant avoir réussi à stopper la baisse continuelle du nombre d'emplois non-qualifiés, mais a aussi encouragé l'extension des emplois à temps partiel.

En tout état de cause, cette mesure est théoriquement plus efficace pour créer des emplois non-qualifiés, que la baisse de la TVA sur certains services à forte intensité en main-d'œuvre, qui a été mise en œuvre par la plupart des pays européens ; celle-ci a le défaut de ne s'appliquer qu'à certains secteurs et de favoriser toutes les entreprises de ces secteurs indépendamment de leur choix de techniques de production.

17. Allègements spécifiques de cotisations sociales en Europe

	Allègement bas salaires	Autres allègements spécifiques	Montant	En % du PIB
Belgique [a]	Oui	Salariés âgés, jeunes, réduction du temps de travail	2,9 M €	1,1
Espagne	Non	+ 65 ans, transformations de CDD en CDI particulièrement pour les femmes	nd	nd.
Finlande [b]	Non	Petites entreprises, entreprises intensives en main-d'œuvre	nd	nd
France [c]	Oui	Réduction du temps de travail	7,6 M €	1,0
Grèce [d]	Oui	Nouveaux embauchés	nd	nd
Irlande [e]	Oui			
Italie [f]	Oui	Catégories à fort taux de chômage, PME, régions défavorisées (Italie du Sud), jeunes	autour de 350 M €, par an	> 0,1
Pays-Bas [g]	Oui	Chômeurs de longue durée	1,1 M €, par an	0,3
Portugal [h]	Non	Jeunes, chômeurs, handicapés, retraités en activité partielle	nd	nd
Royaume-Uni [i]	Oui	Non	1,0 M €	0,25

Sources : Plans nationaux pour l'emploi (version 2002 sauf France et Italie, version 2001), OCDE, MISSOC, *Peer Review* et différentes sources nationales.

a. Belgique : Réduction forfaitaire des cotisations sociales employeurs, augmentée pour les moins de 25 ans et les plus de 50 ans. Cette réduction fait suite aux réductions de charges entreprises dans les années 1980, puis sur les bas salaires en 1993, intégrée en 1999 dans la réduction structurelle, c'est-à-dire forfaitaire. Réduction supplémentaire à partir de 2001 pour les chômeurs de plus de 45 ans. Aide forfaitaire unique en cas de réduction de la durée du travail (800 euros par heure réduite par salarié, non permanente), puis permanente (de 250 à 600 euros par salarié par an selon l'ampleur de la réduction). Primes en cas d'utilisation du crédit temps par les salariés (au total 31 millions d'euros, soit un dispositif restant limité). **En projet** : Réductions de cotisations sociales proportionnelles à l'âge à partir de 58 ans. Impact évalué : **Pas d'impact** chiffré en termes d'emploi. Fin de la dégradation (ou amélioration) de la part des moins qualifiés dans l'emploi.

b. Finlande : Réduction de charges de 0,1 point pour les petites entreprises, 0,35 point pour les grandes. Réduction de 0,65 point pour les entreprises intensives en main-d'œuvre, 0,45 point pour les autres.

c. France : Depuis 1993, réductions de charges pour les bas salaires (ristourne Juppé, jusqu'à 1,3 SMIC). En 1997, réduction de charge en cas de réduction de la durée du travail (Robien), depuis 1999 et surtout 2000, dispositif Aubry accordant réduction de charge (jusqu'à 1,8 SMIC), plus réduction forfaitaire (610 euros par an par salarié) en cas 35 heures. De 1993 à 2000, réduction de charge pour le temps partiel, de 1995 à 1998 réduction de charge pour les embauches de chômeurs de longue durée (CIE). **Impact évalué** : Estimations *a priori* des baisses de charges bas salaires entre 200 et 500 000 emplois, estimations des 35 heures de l'ordre de 300 000 emplois. Estimations *a posteriori* de l'impact d'une partie du dispositif bas salaire discutables quant à la méthode (le chiffre de 460 000 emplois est avancé pour un tiers du dispositif, ce qui implique un effet considérable pour l'ensemble).

d. Grèce : Réduction de charges employeurs pour les bas salaires (2 points de réduction pour les salaires inférieurs à 580 euros par mois), suppression dans le cas des salaires les plus bas (11 %), réduction de charges employeurs dans le cas d'une nouvelle embauche.

e. Irlande : Baisse de 2,25 points des cotisations employeurs pour les travailleurs gagnant moins de 356 euros par semaine.

f. Italie : Jusqu'en 2000, aide forfaitaire (de 4 100 euros à 5 100 euros) pour l'embauche nouvelle en CDD avec un plafond annuel. L'aide est touchée une seule fois. Les PME seules sont éligibles au dispositif et le contrat peut être un CDD dans certaines régions ; 350 millions d'euros. En 1999, un dispositif supplémentaire a été introduit pour les zones à fort taux de chômage (1 500 euros). En 2000, le dispositif est étendu à toutes les PME, devient une aide mensuelle (413 euros) pour une durée de 3 ans (soit 14 868 euros pour trois années).

g. Pays-Bas : Depuis 1996, le SPAK, allègement forfaitaire de cotisations sociales employeurs sur les bas salaires (jusqu'à 1,15 salaire minimum) qui réduit (en 2000) de 10 % le coût salarial. L'allègement et le seuil sont proportionnels à la durée du travail. Le t-SPAK est un allègement entre 115 et 130 % du salaire minimum pour ceux qui ont bénéficié avec le même employeur du SPAK. Pour les chômeurs de longue durée nouvellement embauchés, un allègement supplémentaire pendant 4 ans est possible, doublant le SPAK. **Impact évalué** : Autour de 50 000 emplois créés pour une évaluation ; 0 ou peu selon d'autres.

h. Portugal : Exonération de cotisations sociales patronales pendant une année pour les groupes ciblés lors de la transformation d'un CDD en CDI. Pour les travailleurs handicapés, le taux de cotisations patronales est de 12,5 au lieu de 23,7 %.

i. Royaume-Uni : En dessous d'un seuil (environ 609 euros par mois), il n'y a pas de cotisations sociales salariés ou employeurs. Le taux est ensuite constant et s'applique au salaire moins le seuil. Passé un second seuil (+ de 4 000 euros par mois), le taux des cotisations employeurs redevient nul.

L'avenir des cotisations sociales

Dans la plupart des pays de l'UE, le vieillissement de la population et la croissance structurelle des dépenses de santé devraient amener une hausse tendancielle des taux de cotisations pour la retraite et la maladie. En même temps, de nombreux pays devraient augmenter les prestations famille pour redresser des taux de natalité qui se situent actuellement bien en dessous du niveau assurant la stabilité de la population. L'évolution des prestations chômage, comme celle des prestations d'assistance, dépend de l'évolution du taux de chômage, mais, jusqu'à présent, il n'y a guère d'indices montrant que les pays de l'Europe continentale reviendront rapidement au plein emploi ; les mesures d'aide à l'emploi des non-qualifiés devraient être maintenues, ce qui oblige à augmenter les prélèvements sur les autres actifs. Même si tous les pays vont faire des efforts importants pour reculer l'âge effectif de départ à la retraite, il semble difficile qu'ils échappent à l'augmentation tendancielle des taux de cotisation. Certes, celle-ci pourrait être évitée par un recours accru à l'assurance privée pour les retraites comme pour la maladie, mais le développement des fonds de pension serait coûteux pour la génération intermédiaire et les primes au fonds de pensions se distinguent peu des cotisations sociales ; de même, l'exemple américain ne montre pas que l'assurance maladie privée est plus efficace et moins coûteuse que l'assurance sociale. Le coût économique de la hausse des taux de cotisation sera réduit si celle-ci porte sur les cotisations salariés (donc n'induit pas de pertes directes de compétitivité des entreprises).

Il n'apparaît pas possible, dans l'état actuel de la construction européenne, d'aller vers l'unification ou même la convergence des systèmes de protection sociale nationaux, alors même que l'unification des marchés en Europe risque de rendre de plus en plus difficile la coexistence de systèmes disparates. Une entreprise européenne installée dans sept pays européens doit gérer sept systèmes de protection sociale. Cette mosaïque pourra-t-elle résister longtemps au développement de la mobilité du travail en Europe et à l'augmentation du nombre de firmes transnationales ?

Inciter au travail les personnes non-qualifiées?

Dans les années 1990, suivant l'exemple américain, l'accent a été mis sur l'incitation au travail des travailleurs non-qualifiés. Le développement du chômage de masse et de la pauvreté a fait que de nombreux travailleurs ont été contraints d'accepter des emplois à mi-temps rémunérés au salaire minimum. Ce genre d'emploi ne leur permet pas d'obtenir un niveau de vie supérieur à celui que la société juge nécessaire de procurer aux personnes sans emploi, en particulier pour celles avec charge d'enfants. Le plus souvent, c'est le manque d'emploi disponible qui les empêche de travailler. L'urgence aurait donc dû être de leur offrir des emplois à temps plein avec un salaire leur permettant d'éviter la pauvreté (et d'ailleurs la stratégie de baisse des cotisations employeurs allait dans ce sens et elle aurait été d'autant plus efficace si elle avait été combinée avec une politique de croissance, qui aurait aspiré vers le haut des travailleurs qualifiés qui avaient dû se résigner à accepter des emplois peu qualifiés faute d'obtenir des postes en relation avec leur formation), un certain consensus s'est fait pour mettre en cause la générosité du système de protection sociale, qui serait responsable du manque d'incitation de ces personnes à travailler. Mais, il n'y a guère de preuves empiriques qu'il existe un vaste stock d'emplois vacants disponibles pour des travailleurs non-qualifiés qui les dédaigneraient, en préférant vivre de ressources d'assistance dans « la trappe à inactivité ». Malgré cela, plusieurs pays européens ont engagé des réformes visant à creuser l'écart entre le revenu des non actifs et celui des inactifs, à faire que le travail paye *(Making work pay)* [7].

Un tel diagnostic aurait pu induire des stratégies de diminution des revenus des personnes non employées. Ce ne fut pas le cas de façon générale, même si les allocations chômage, les prestations d'assistance et les minima sociaux ont été gérés avec rigueur (particulièrement au Royaume-Uni, mais aussi au Danemark, en Portugal et en Suède).

De nombreux pays ont réformé leur barème de l'impôt direct en augmentant le seuil d'imposition et en réduisant le taux le plus bas, de façon à limiter la hausse de l'imposition après la reprise d'activité (Autriche, Allemagne, Danemark, Finlande, France, Espagne, Pays-Bas, Suède), mais l'effet ne peut être que faible dans la mesure où le taux d'imposition des travailleurs à bas salaires est déjà faible.

Plusieurs pays ont essayé de réduire la perte de prestations sociales qui frappait une personne qui retrouve un emploi : la France a ainsi repensé le calcul des allocations-logement et de la taxe d'habitation. De plus, le mécanisme d'intéressement du RMI permet qu'un

7. Voir dans la présente *Revue* : « Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées », Hélène Périvier ; et la synthèse du débat sur la Prime pour l'emploi, organisé par l'OFCE le 16 juin 2003.

travailleur qui retrouve un emploi conserve pendant un an une partie de son allocation de revenu minimum.

En suivant l'exemple des États-Unis, qui ont mis en place en 1975, l'EITC, *Earned Income Tax Credit*, le Royaume-Uni en 1999, la France et la Belgique en 2000, les Pays-Bas en 2001 ont instauré des prestations destinées spécifiquement aux travailleurs peu payés, pour augmenter l'incitation des inactifs peu qualifiés à retrouver un emploi. Les quatre mesures sont très différentes.

Au Pays-Bas, il s'agit d'un crédit d'impôt qui bénéficie à tous les actifs et passe de 133 euros pour une personne gagnant la moitié du salaire minimum annuel à 950 euros pour une personne travaillant à temps plein (6,25 % du salaire minimum). L'allocation vise à inciter les travailleurs à temps partiel à passer en temps plein. Comme elle est individualisée et bénéficie à tous, elle n'a pas d'effet désincitatif sur le travail des femmes ou sur les travailleurs de salaires moyens. Par contre, non ciblée, elle est relativement coûteuse.

La Belgique a mis en place une réduction des cotisations sociales salariés, qui atteint 982 euros pour les travailleurs gagnant entre 10 500 et 13 770 euros par an, et s'annule progressivement jusqu'à 16 400 euros par an. En même temps, elle a instauré un crédit d'impôt remboursable pour les travailleurs gagnant entre 3 200 et 11 000 euros (qui s'annule progressivement à 14 400 euros) : ce crédit d'impôt était de 78 euros en 2002, de 90 euros en 2003 et il est prévu qu'il atteigne 440 euros. Actuellement, un salarié gagnant 12 000 euros par an bénéficie d'un surplus de 8,9 % de revenu. La mesure est très ciblée ; par contre, la réduction de l'IR et celle des cotisations sociales font double emploi. Le gain à prendre un emploi est nettement accru ; par contre, le taux marginal d'imposition est très fort pour les travailleurs qui passent de 14 700 à 16 400 euros de revenus d'activité.

Le gouvernement français voulait introduire une ristourne sur la CSG, mais le Conseil constitutionnel a interdit une réduction d'impôt qui ne tenait pas compte de l'ensemble de la situation du contribuable ; il a donc dû introduire une Prime pour l'emploi, crédit d'impôt remboursable de l'IR avec une (très faible) composante familiale. La prime représente 467 euros pour un travailleur au SMIC à temps plein, soit 4,4 % de son salaire ; pour un smicard à mi-temps, elle représente 350 euros, soit 6,7 % de son salaire.

Au Royaume-Uni, le *Working Families' Tax Credit* était réservé aux familles avec enfants dont au moins un des parents exerçait un emploi. Ce crédit d'impôt pouvait représenter 127 livres par semaine pour une famille avec 2 enfants soit 10 500 euros par an en 2002. S'y ajoutait une aide à la garde d'enfants pouvant représenter 70 % des coûts avec un plafond de 200 livres par semaine. En 2003, le WFTC a été remplacé par un crédit d'impôt pour enfant (*Child Tax Credit)* qui

intègre les aides aux enfants, sans conditions d'activité, et un crédit d'impôt dont le but est d'inciter au travail les plus de 25 ans *(Working Tax Credit)*. Ce dernier est en 2003 de 41 livres par semaine (soit 59 euros) au maximum pour un célibataire qui accepte un emploi ne rapportant pas plus de 97 livres par semaine, pour au moins 30 heures de travail. Au-delà de 97 livres, le crédit d'impôt est dégressif (si le temps de travail hebdomadaire est inférieur à 30 heures, le crédit d'impôt est réduit de 12 livres). Les primes britanniques sont donc beaucoup plus fortes que celles qu'offrent les trois autres pays.

En tout état de cause, ces mesures sont plus justifiées dans les pays proches du plein emploi que dans les pays en situation de chômage de masse (France, Belgique). Même si elles augmentent le gain à la reprise d'un emploi pour les personnes inactives, les économistes qui croient à l'effet incitatif de la fiscalité sur l'offre de travail leur reprochent d'avoir des effets désincitatifs au travail sur certaines catégories de la population, les femmes mariées quand la prime est familiarisée, les travailleurs situés juste au-dessus du salaire minimum qui voient leur prime se réduire quand leur salaire augmente.

Elles ont l'avantage d'augmenter quelque peu le revenu disponible des familles de travailleurs pauvres. Elles ont, par contre, le défaut de compliquer encore le système fiscal dans les pays n'ayant pas choisi une mesure simple (une baisse des cotisations sociales pour les salariés mal rémunérés), mais une mesure fiscale (qui tient compte de la situation familiale), de sorte que la mesure vise à la fois l'incitation à l'emploi et la lutte contre la pauvreté. Dans ce dernier rôle, elles sont mal conçues, puisque la prestation augmente d'abord d'un revenu d'activité nul à un revenu d'activité correspondant à un plein emploi au salaire minimum (pour inciter à l'emploi), puis décroît pour des salaires plus élevés. La réforme punit donc relativement ceux qui n'ont pas d'emploi, alors qu'il peut s'agir de personnes qui ne réussissent pas à en obtenir ; elle représente un effet d'aubaine pour certains travailleurs (les couples bi-actifs, par exemple).

Une mesure plus large et plus simple, comme un impôt négatif ou une allocation compensatrice de revenu, aurait sans doute permis de mieux jouer les deux rôles simultanément. Elle aurait été maximale pour un revenu d'activité nul, puis aurait décru linéairement, de sorte que sur 100 euros de revenus supplémentaires, 50 par exemple, seraient restés au travailleur. Aucun pays ne s'est engagé dans cette voie. Le point délicat est qu'une telle allocation subventionne, et donc rend acceptable, des situations d'emploi à temps partiel. En sens inverse, on peut penser que le développement des emplois à mi-temps doit être enrayé, que ceux-ci doivent être réservés à des cas particuliers (étudiants, travailleurs seniors, parents d'enfants en bas âge, reprise d'emploi) et que l'objectif doit être de permettre à chacun de trouver un emploi à temps plein.

La coexistence dans de nombreux pays d'un mécanisme de salaire minimum, d'exonération de cotisations employeurs et de crédit d'impôt pour les bas salaires permet aux pouvoirs publics de gérer de manière indépendante le coût du travail et le niveau de vie des travailleurs non-qualifiés. En sens inverse, le risque est de créer une catégorie particulière d'emplois coupés du reste des salariés, victimes de la trappe à bas salaires, à temps de travail réduit et flexible, et sans perspective de carrière.

La fiscalité écologique : nouvelle tendance ou velléités ?

La prise de conscience des périls écologiques ainsi que la recherche de nouvelles assiettes de taxation pour en soulager d'autres, ont conduit, depuis le début des années 1990, à une généralisation, en Europe, de différentes taxes indirectes destinées à renchérir, donc à décourager, l'usage de certaines ressources naturelles limitées ou l'émission de rejets polluants : les écotaxes. Activement promues par la Commission européenne au début de la décennie passée, ces écotaxes n'ont cependant pas connu le succès que l'on pouvait attendre : si tous les pays européens ont, depuis longtemps, une fiscalité spécifique sur les consommations d'énergie, et en particulier sur les produits pétroliers, et si la plupart des pays européens ont introduit des taxes spécifiques sur des activités polluantes, peu d'entre eux, en dehors du Danemark et des Pays-Bas récemment, ont adopté des écotaxes générales et plus que symboliques.

Généralisation de la logique pigouvienne ?

Lorsque la puissance publique souhaite réduire l'usage de certains produits, elle a le choix entre deux méthodes : soit les restrictions quantitatives, qui peuvent aller de l'interdiction pure et simple, comme dans le cas des drogues illicites, à des quotas d'émissions ou de rejets, comme c'est le cas pour les émissions polluantes des véhicules, les rejets d'eaux usées des activités productives ; soit les désincitations pécuniaires [8]. Chaque méthode engendre des coûts pour les utilisateurs

8. Le marché des « permis de polluer », dont il a été beaucoup débattu lors des négociations internationales sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, relève d'une catégorie intermédiaire : les autorités choisissent d'abord le niveau total autorisé des rejets polluants (de CO_2, par exemple), puis allouent ou vendent les permis individuels aux producteurs responsables des émissions polluantes, enfin leur permettent d'échanger entre eux, sur un marché organisé, ces « permis de polluer ». L'objectif est de répartir de manière économiquement efficace entre les producteurs une quantité politiquement déterminée d'émissions polluantes.

des produits visés : dans le premier cas, un coût de mise aux normes des installations — pots d'échappement catalytiques, station d'épuration, etc. ; dans le second cas, une augmentation du prix du produit taxé. À la différence de la plupart des impôts, où l'on cherche à minimiser les distorsions induites par la fiscalité tout en visant une recette maximale, la taxation « pigouvienne [9] » a pour but explicite de modifier les incitations auxquelles les agents économiques sont soumis. Tous les pays européens ont ainsi, depuis longtemps, recours à des taxations délibérément dissuasives de certaines consommations individuelles — alcool, tabac, carburants. C'est dans cette logique que s'inscrivent les écotaxes, qui frappent les consommations finales de carburants ou d'énergie et les consommations intermédiaires de carburants ou autres intrants polluants, tels que les engrais chimiques et les pesticides dans l'agriculture [10].

Leurs engagements en matière de protection de l'environnement et de lutte contre les pollutions avaient, depuis plusieurs années, incité les gouvernements européens à alourdir la taxation de la consommation d'un certain nombre de produits — notamment les hydrocarbures — dont la combustion est à l'origine de rejets polluants dans l'atmosphère. Parallèlement, les normes quantitatives d'émissions ont été régulièrement durcies pour la plupart des rejets polluants connus. Mais la pratique a longtemps été de cibler les alourdissements de fiscalité indirecte sur certains produits et de les faire supporter principalement par les consommateurs, en soumettant les usages productifs à des taxations plus légères, voire en les exonérant. Au cours des dix dernières années, cette sélectivité a cédé le pas, du moins dans certains pays, à l'introduction de taxes *générales* sur les activités polluantes, mieux à même de produire des réductions importantes d'émissions polluantes, compte tenu de l'engagement de l'UE, à la conférence de Kyoto, de réduire sensiblement ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2010. La généralisation des écotaxes apparaissait ainsi comme l'instrument idoine pour atteindre de tels objectifs.

Toutefois, si presque tous les pays de l'UE ont formellement adopté des écotaxes, bien peu en ont fait un instrument général et leur ont donné un poids important. Plusieurs d'entre eux — Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni notamment — se sont d'abord contentés de

9. Selon l'analyse de l'économiste anglais Pigou, les pollutions et autres atteintes à l'environnement ont la nature d'externalités, ce qui signifie que le coût privé des consommations qui en sont la cause est inférieur à leur coût social. La taxation de ces consommations permet donc de rétablir l'égalité entre coût privé et coût social, en obligeant les agents privés à prendre en compte, dans leurs décisions, les coûts externes qu'ils infligent à la société.

10. La détermination du niveau de taxation suppose que des connaissances scientifiques fiables soient disponibles sur les causes des émissions polluantes, ainsi que sur leurs effets néfastes. Il faut aussi s'accorder sur les priorités et sur la dangerosité relative des divers polluants, comme l'illustre le cas, en France, de la taxation du gazole, longtemps bien inférieure à celle de l'essence parce que réputé moins polluant, puis augmentée parce que sa combustion engendre des particules nocives émises dans l'atmosphère.

baptiser écotaxe des augmentations de droits d'accises sur les carburants. Et ce n'est que très récemment — à partir de 1996 aux Pays-Bas, de 2001 en Allemagne et en France — que plusieurs pays ont introduit des véritables écotaxes, généralement de manière très progressive, à des taux bas et avec de très nombreux plafonnements, exonérations ou exemptions destinés à sauvegarder la compétitivité des producteurs gros consommateurs de produits polluants visés par la taxe. En outre, la hausse du prix du pétrole en 2000-2001 a incité certains pays — dont l'Italie — à suspendre l'application de l'écotaxe, tandis que d'autres — dont la France — choisissaient de la conserver formellement, mais d'offrir à diverses catégories de producteurs des allégements de taxes ou des compensations qui en ont sensiblement amoindri la portée et le rendement [11].

Un « double dividende » ?

Outre par les effets écologiques, les écotaxes permettent de réduire, en compensation, d'autres taxes, notamment celles assises sur les salaires. Certains pays, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, ont même répercuté point pour point la montée en puissance de l'écotaxe dans des baisses de cotisations sociales — retraite en Allemagne, maladie aux Pays-Bas. Ces dispositifs s'inscrivent dans la logique du « double dividende » : les écotaxes auraient la double vertu d'inciter à réduire les usages de produits réputés polluants et de permettre, grâce aux recettes ainsi perçues, d'alléger les prélèvements pesant sur le coût du travail. On disposerait ainsi d'un instrument miracle à double usage : lutte contre la pollution et lutte contre le chômage ! Pourquoi, si tel était le cas, n'y recourrait-on pas plus massivement ?

La compensation de l'augmentation du coût moyen de production engendrée par l'écotaxe est théoriquement fondée, puisqu'elle ne remet pas en cause l'effet désincitatif de la taxe, qui ne dépend que de son incidence à la marge. En effet, pour que le prélèvement soit efficace — c'est-à-dire pour qu'il incite véritablement les utilisateurs à économiser sur l'usage du produit visé —, il suffit que son coût *marginal* soit accru : compenser exactement l'augmentation du coût *moyen* et du coût *total* de production subi par les producteurs est donc théoriquement possible, dès lors que cette compensation est forfaitaire — par exemple sur la base des quantités historiquement consommées par chaque producteur — ou du moins assise sur autre

11. L'Allemagne a exonéré l'utilisation du charbon, pourtant gros émetteur de gaz à effet de serre, en raison du poids des charbonnages dans ce pays ; les Pays-Bas ont plafonné les montants acquittés par les plus gros consommateurs des produits taxés ; la France a pratiquement exonéré l'agriculture et la plupart des secteurs consommateurs de produits polluants, de sorte que la TGAP ne concerne plus que très peu d'activités.

chose que la consommation du produit visé. Ainsi, trois stratégies sont-elles possibles : la hausse de l'écotaxe peut être compensée par une subvention à la production de chaque type de produits ; elle peut être compensée par une subvention à chaque producteur en fonction de sa consommation passée de produits polluants ; enfin elle peut être compensée au niveau de l'ensemble des entreprises par une réduction de charges sociales. Les deux premières réformes ont l'avantage de ne pas léser directement les entreprises polluantes ; mais elles sont délicates à mettre en œuvre : elles supposent une connaissance fine des processus de production ; comment traiter les nouvelles entreprises ? comment intégrer en permanence les progrès techniques ? Si les entreprises productrices sont incitées à modifier leurs techniques de production, les ménages ne sont pas dissuadés de consommer les produits dont la production est source de pollution. La troisième frappe directement les entreprises polluantes dont le coût moyen de production augmente ; la hausse de leur prix détourne les ménages des produits à production polluante ; cette stratégie ne demande pas d'analyse microéconomique pour être mise en œuvre et permet de subventionner l'emploi.

Dans certaines configurations, l'association d'une écotaxe et d'un allègement de cotisations sociales employeurs engendre, à coût budgétaire nul, à la fois une réduction de la pollution et une baisse du chômage (voir Bureau et *alii*, 1998 ; Assouline, 2001). Ceci est d'autant plus probable que le pays concerné est initialement en situation de sous-emploi et que l'emploi y est très sensible au coût relatif du travail. Par contre, les recettes des écotaxes sont d'autant plus importantes que la demande des produits taxés est peu élastique au prix. Il peut ainsi apparaître une contradiction entre le souci écologique (une taxation forte et ciblée peut être si dissuasive que son rendement *ex post* est faible) et le souci d'une taxation rentable en termes de recettes fiscales. Enfin, une réforme fiscale modifiant de façon importante la structure de coût des entreprises nécessite des restructurations coûteuses : certaines activités ne sont plus rentables et doivent donc être abandonnées, avec les coûts que cela entraîne ; d'autres le deviennent, mais demandent de nouveaux investissements.

La taxation des usages de produits polluants ou de ressources rares peut constituer une assiette de substitution intéressante si l'on souhaite réduire les prélèvements pesant sur d'autres facteurs de production, notamment le travail [12]. Le « double dividende » sera d'autant plus élevé que le chômage sera lui-même élevé, puisque, dans un tel contexte, la taxation écologique et l'allègement des charges sur les salaires conduit à une « double réduction d'externalités », la pollution et le chômage.

12. Cette solution pour lutter contre le chômage de masse en Europe était déjà préconisée par Drèze, Malinvaud et *alii* (1994) dans un plaidoyer pour une relance européenne de la croissance s'attaquant simultanément aux problèmes d'offre et de demande.

Vers une taxe européenne générale sur les activités polluantes?

Les principaux obstacles à la généralisation des écotaxes en Europe sont de deux ordres. Les prélèvements sur les carburants sont, dans la plupart des pays, déjà à des niveaux élevés et impopulaires, ce qui rend les alourdissements plus difficiles politiquement; en outre, les activités productives directement affectées par les taxes générales sur les activités polluantes cherchent, et parviennent généralement, à obtenir des exonérations ou des allégements, de sorte que l'efficacité du dispositif et son rendement sont faibles et souvent au prix d'une complexité élevée. Certes, il est possible d'accompagner la montée en puissance des écotaxes d'une compensation fondée sur la réduction des charges pesant sur la masse salariale, mais, au bilan, il n'en subsistera pas moins des transferts entre les secteurs d'activité, car les producteurs qui ont une masse salariale importante ne sont que rarement ceux qui sont aussi gros consommateurs des produits polluants.

Par ailleurs, de tels prélèvements, précisément parce qu'ils accroissent les coûts de production, pèsent sur la compétitivité des activités qui les supportent et risquent donc d'engendrer des délocalisations ou de susciter une concurrence fiscale. Ceci plaide pour l'adoption d'une écotaxe européenne. Celle-ci ne ferait pas disparaître tous les problèmes de compétitivité et de concurrence fiscale, dans la mesure où les pays tiers n'adhéreraient pas nécessairement à cette démarche. Mais, dans ce domaine comme dans d'autres, il faut parfois assumer des choix qui apparaissent coûteux, si l'objectif de préservation de l'environnement — et les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre pris par les pays de l'UE à Kyoto — sont pris au sérieux. Une telle orientation induira sans aucun doute la disparition, sur le sol européen, de certaines activités grosses consommatrices des produits taxés, qui se délocaliseront dans d'autres régions du monde. Une telle perspective paraît indésirable dans un contexte de chômage élevé en Europe; son impact risque d'être faible sur le montant de pollution à l'échelle mondiale. Aussi, des progrès dans la généralisation des écotaxes sont-ils peu probables aussi longtemps que la stratégie de lutte contre les pollutions n'aura pas fait l'objet de choix clairs à l'échelle mondiale et que la coordination européenne n'aura pas permis d'en limiter les effets en termes de compétitivité. À terme, c'est pourtant dans cette direction que l'UE devra progresser, ne serait-ce que pour respecter ses engagements internationaux (voir Guesnerie, 2002).

Quelle autonomie financière pour les collectivités locales ?

Si tous les pays de l'Union européenne ont une structure institutionnelle décentralisée, certains (l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique) sont même des fédérations ; ils présentent ainsi une grande diversité en matière de nombre, d'organisation, de compétence et de financement de leurs collectivités territoriales. Les dépenses publiques locales représentent entre 8 % et 12 % du PIB, soit près du quart des dépenses publiques, sauf dans les trois pays d'Europe du Nord (Danemark, Finlande et Suède) où elles constituent la majorité des dépenses publiques hors protection sociale ; partout, les collectivités locales assurent l'essentiel de l'investissement public. Dans plusieurs pays européens, la décentralisation a été accentuée au cours de la décennie 1990, mais les modalités choisies diffèrent sensiblement entre pays, certains (Espagne, Italie, Royaume-Uni notamment) se dirigeant vers des formules intermédiaires entre les modèles canoniques de l'État unitaire et de l'État fédéral. Ce mouvement ne s'est toutefois pas toujours reflété partout par un accroissement du poids de la fiscalité locale au sens strict. Les évolutions de la fiscalité locale des États membres ne s'inscrivent dans aucune orientation commune, le principe de subsidiarité interdisant à la Commission de faire des propositions en matière de finances publiques locales.

Outre deux des trois États fédéraux (Allemagne et Belgique) dans lesquels les recettes fiscales des États fédérés constituent une part substantielle des recettes totales (entre 1/4 et 1/3), les pays d'Europe du Nord (Danemark, Finlande et Suède) se distinguent par une fiscalité locale importante (15 % du PIB au Danemark et en Suède, 11 % en Finlande). Ailleurs, le poids de la fiscalité locale est faible, voire quasi nul (Irlande) : une part importante du financement des dépenses publiques locales est assurée par des transferts en provenance de l'État central. Les réformes fiscales récentes ont souvent sensiblement modifié la part des différentes sources de financement, entre ce qui provient de la fiscalité locale et ce qui est versé par l'État aux collectivités territoriales. Chaque pays choisit un équilibre spécifique, qui évolue selon un arbitrage délicat entre le souci d'autonomie fiscale des collectivités locales et les impératifs de l'efficience — la concurrence fiscale induit des distorsions dans les choix de localisation des agents privés ; certains prélèvements locaux engendrent des effets économiques indésirables — et de l'équité — soit verticale, parce que la fiscalité locale est souvent peu redistributive, soit horizontale, parce que la diversité des fiscalités locales produit des inégalités injustifiées entre citoyens ou entre entreprises selon leur résidence.

Des fiscalités locales disparates

Les compétences dévolues aux collectivités locales varient grandement selon les pays : ainsi, la part des dépenses publiques assumée par les collectivités locales est-elle élevée dans les pays d'Europe du Nord (tableau 18), essentiellement parce qu'elles y ont la charge de l'éducation et, souvent, de la santé. La part des dépenses publiques locales dans le PIB s'est réduite au cours des années récentes dans la plupart des pays européens, à l'exception de l'Espagne, de l'Irlande et, de manière moins nette, de la France. Les sources de financement des collectivités locales et leur importance relative présentent une grande diversité selon les pays, en raison de l'héritage historique davantage que de logiques généralisables.

18. Poids des collectivités locales et de la fiscalité locale

	Dépenses publiques locales/PIB		Recettes fiscales locales/recettes locales totales	
	1994	2000	1994	1999
Allemagne[a]	14,0 et 7,5	13,8 et 7,4	30	33
Autriche[a]	11,2 et 9,0	10,3 et 9,4	42	14
Belgique[a]	12,3 et 7,4	13,2 et 6,6	32	45
Danemark	33,0	30,6	48	50
Espagne[b]	12,0	14,3	16 et 53	20 et 45
Finlande	23,0	17,3	45	42
France	9,2	9,8	52	57
Grèce[c]	2,1	2,2	Nd	30 et 7
Irlande	5,4	11,7	16	26
Italie	13,7	13,5	21	24
Luxembourg	11,7	5,7	31	32
Pays-Bas[d]	19,1	15,2	7	7 et 21
Portugal	3,7	5,7	31	32
Royaume-Uni	10,0	9,5	13	13
Suède	28,7	23,9	59	57

a. États fédérés et secteur local pour les dépenses, secteur local seul pour la fiscalité.
b. Communautés autonomes et secteur local, pour les recettes.
c. Communes et départements, pour les recettes.
d. En 1994, communes seulement ; recettes 1998 pour les communes ; 1999 pour les provinces.
Sources : Dexia, 1997 et 2002.

En outre, les institutions nationales diffèrent considérablement quant au nombre de niveaux de gouvernement infra nationaux — le plus souvent deux, le niveau le plus bas n'ayant, dans les États fédéraux, que très peu d'autonomie — et quant au nombre de collectivités à chaque niveau. La France se distingue par un empilement complexe de niveaux d'administration territoriale, dont les frontières de compétence sont relativement mal définies, et un nombre important d'entités à chaque niveau.

La France se distingue également par une fiscalité locale qui, sans être parmi les plus lourdes, assure une part importante (environ la moitié) du financement des dépenses publiques locales. De ce point de vue, seuls les pays nordiques, avec des fiscalités locales dont le poids dans le PIB dépasse les 10 %, sont proches de la France. Les recettes de fiscalité locale propre représentent moins de la moitié du total des recettes des collectivités territoriales dans la majorité des États européens, à l'exception des fédérations, dans lesquelles le niveau des États fédérés pèse lourd (tableaux 6 et 18), mais partage souvent des impôts avec le niveau central, sans véritable autonomie fiscale.

En matière d'assiette, les fiscalités locales européennes montrent une certaine diversité. La plupart des fiscalités locales comportent des impôts assis sur les bases les moins mobiles : en général, sauf au Danemark, en Irlande et en Suède, un impôt foncier sur les biens immeubles des ménages, dont le redevable est parfois le propriétaire (la taxe sur le foncier bâti en France, impôt foncier aux Pays-Bas, par exemple), parfois l'occupant (la *council tax* britannique ou la taxe d'habitation française) ; et, dans presque tous les pays, sauf le Royaume-Uni et la Suède, un impôt foncier sur les activités économiques. En outre, une évaluation des immobilisations des entreprises entre toujours dans le calcul de l'assiette des impôts locaux versés par les entreprises lorsque ceux-ci sont assis sur une base difficilement localisable — bénéfice ou valeur ajoutée nette, par exemple. Tous les impôts fonciers locaux présentent une difficulté spécifique, celle d'évaluation des bases : la plupart s'appuient sur une valeur locative, dont les révisions sont coûteuses, donc peu fréquentes.

Sept pays européens — Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Portugal et Suède — ont un impôt local sur le revenu des personnes, généralement sous forme de centimes additionnels à l'impôt national, mais parfois simplement sous forme de partage des recettes de l'impôt national, sans autonomie dans la fixation des taux (Allemagne, Portugal). Bien que relativement peu répandue en Europe, l'imposition locale du revenu présente d'importants avantages en termes d'efficacité et d'équité puisqu'elle est assise sur la capacité contributive du contribuable.

Les années 1990 n'ont pas été marquées par de grandes réformes. La seule réforme d'envergure — l'introduction, au Royaume-Uni, par le gouvernement Thatcher en 1990 de la *Poll tax*, ou *Community charge*, impôt forfaitaire local sur toutes les personnes physiques majeures —, s'était révélée désastreuse sur le plan politique. La *Poll tax* a été remplacée par la *Council tax*, impôt foncier sur les occupants des immeubles, proche de la taxe d'habitation, même si l'évaluation des bases se fait de manière plus proche de la réalité économique du marché de l'immobilier. Pourtant, quelques aménagements ont eu lieu au cours des années récentes. En Espagne, la poursuite de la décentralisation s'est traduite, en 1997 puis en 2001, par la cession d'une part plus importante (33 %) des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ainsi que l'octroi de la faculté de faire varier de 3 points le taux d'imposition aux communautés autonomes qui, désormais, assurent le financement des dépenses de santé; elles bénéficient aussi depuis 2001 d'une part des recettes des taxes indirectes (TVA et droits d'accise), ainsi que de la possibilité de moduler le montant de ces dernières dans des limites fixées par la Constitution. En France, les impôts locaux sur les ménages ont été sensiblement allégés au cours des années récentes (1999-2001) par la réduction de la taxe d'habitation.

Les personnes physiques sont aussi soumises, dans la plupart des pays, à une variété plus ou moins grande de taxes locales spécifiques (sur les véhicules, les mutations économiques, l'enlèvement des ordures ménagères, etc.), certaines ayant plus la nature d'une redevance pour service rendu que d'un impôt. En France, plusieurs de ces taxes ont été supprimées ou allégées au cours des années récentes (vignette automobile, droits de mutation).

Imposition locale et concurrence fiscale

L'imposition locale des entreprises pose un problème de principe: faut-il assujettir les activités économiques à un prélèvement local; ne faudrait-il pas, au contraire, prélever uniquement sur les personnes physiques pour financer des dépenses qui bénéficient davantage à ces dernières, l'impôt local constituant le *prix* des services publics locaux, donc un élément déterminant des choix électoraux ou des choix de résidence des citoyens [13]? Dans cette logique, les entreprises ne devraient contribuer qu'au prorata des avantages spécifiques qu'elles tirent de leur localisation, en termes de biens et services publics locaux. Mais l'évaluation de ces avantages apparaît singulièrement malaisée.

13. C'est ce type de raisonnement, fondé sur l'idée du « vote avec les pieds » (Tiebout, 1956), qui avait inspiré l'introduction, au Royaume-Uni, de la *Poll tax*.

L'imposition locale des entreprises se heurte à trois problèmes : l'assiette de l'imposition doit être localisée, ce qui oblige à taxer les facteurs de production (travail, immobilisations physiques, bâtiments) plutôt que les résultats de l'entreprise ; l'imposition locale peut entrer en contradiction avec les orientations nationales, notamment en matière de baisse de charges, globale ou sur le facteur travail ; elle soulève le problème des inégalités de potentiel fiscal et de leur caractère cumulatif, dès lors que les prélèvements effectués localement sur les entreprises ne profitent pas exclusivement à ces dernières : elle peut induire une concurrence fiscale entre collectivités locales et des délocalisations au détriment des territoires défavorisés. Face à ces difficultés, les pays européens ont apporté des réponses différentes, qui ont aussi sensiblement varié dans le temps, et qui couvrent presque tout l'éventail imaginable, depuis l'abandon total de l'imposition locale des entreprises (Royaume-Uni) jusqu'à une imposition locale autonome des activités productives.

Tous les pays européens, à l'exception du Royaume-Uni et de la Suède, pratiquent au moins une imposition foncière des activités économiques. En Irlande, cet impôt foncier constitue même la principale source de recettes fiscales des collectivités territoriales. L'avantage de ce mode d'imposition est, comme pour les ménages, la localisation précise et l'immobilité de l'assiette ; mais, à moyen terme, les entreprises peuvent se délocaliser, de sorte que la concurrence fiscale s'exerce. C'est la raison pour laquelle le Royaume-Uni avait choisi, dès les années 1980, d'interdire toute autonomie locale en matière de *Business rates*, en centralisant l'impôt foncier sur les entreprises.

Sept des pays membres de l'UE — l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal — ont également recours à une imposition locale spécifique des activités productives, qui s'appuie sur des assiettes diverses (immobilisations, masse salariale ou nombre de salariés, bénéfice, valeur ajoutée, etc.). Dans plusieurs de ces pays, des réformes de l'imposition locale des entreprises ont été mises en œuvre au cours de la décennie passée, soit pour réduire la concurrence fiscale sur ces impôts, soit pour assurer une meilleure adéquation avec les objectifs de la politique fiscale nationale. Ainsi, en Allemagne, la « taxe professionnelle », précédemment assise sur les immobilisations et la masse salariale, a-t-elle été modifiée : ce sont désormais les bénéfices qui en constituent l'assiette. En France, la réforme de la taxe professionnelle, entreprise à partir de 1999, a conduit à l'élimination progressive de la masse salariale de l'assiette, de manière à alléger le coût du travail. De plus, le plafonnement de la taxe professionnelle en pourcentage de la valeur ajoutée aboutit, en pratique, à ce que bon nombre d'entreprises acquittent un impôt local proportionnel à la valeur ajoutée. En Italie, l'*IRAP* est directement assise sur la valeur ajoutée. Si ces assiettes sont

économiquement mieux fondées, elles présentent cependant deux inconvénients : d'une part, elles sont plus difficilement localisables, c'est-à-dire attribuables à telle ou telle entité territoriale, dans le cas des entreprises ayant des établissements dans plusieurs collectivités locales ; d'autre part, les recettes de ces impôts sont plus sensibles à la conjoncture que lorsque l'assiette est constituée d'une évaluation des immobilisations ou de la masse salariale, ce qui peut poser des problèmes de gestion financière aux collectivités locales perceptrices.

La spécialisation fiscale

Faut-il réserver certains types d'impôt à chaque niveau d'administration territoriale, ou bien plusieurs niveaux doivent-ils se partager la même assiette ? D'un côté, la volonté de doter les collectivités de ressources dynamiques et de modalités de financement conformes aux orientations nationales incite à partager les grands impôts, comme l'impôt sur le revenu des personnes, la TVA, ou la TIPP ; à l'inverse, la spécialisation fiscale permet de clarifier les responsabilités. Nombre de réformes menées entre 1992 et 2002 vont dans le sens d'un partage des ressources fiscales entre niveaux de gouvernement, et singulièrement entre l'échelon national et l'échelon régional.

En France, comme dans une majorité de pays européens, les divers niveaux de collectivités territoriales prélèvent des impôts et taxes dont l'assiette est commune ; mais il n'y a pas d'impôt commun aux niveaux national et locaux. Dans de nombreux pays européens, au contraire, les collectivités locales partagent avec le gouvernement central certains grands impôts, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu des personnes (pays nordiques, Espagne), de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (Italie, avant l'introduction de l'*IRAP*), ou des principaux impôts indirects, TVA (Allemagne, Espagne) et TIPP (Espagne). Mais ce partage ne s'accompagne pas toujours de la libre détermination des taux de prélèvement locaux : dans la plupart des cas, les taux sont fixés nationalement et les collectivités n'ont qu'une marge de manœuvre très faible (Espagne, pays nordiques) ou nulle (Allemagne), le partage s'effectuant selon une clé de répartition.

L'imposition locale des entreprises pose, de ce point de vue, un problème spécifique, en raison de la concurrence fiscale qu'elle peut susciter, notamment lorsque le niveau de collectivités qui la pratique est bas, correspondant donc à des territoires de faible superficie (inférieure au bassin d'emploi). La réforme entamée par la France, dans le cadre du regroupement communal, avec l'introduction de la taxe professionnelle unique, qui amorce une certaine spécialisation, affiche l'objectif explicite de limiter la concurrence fiscale au sein des agglomérations.

L'autonomie financière des collectivités locales

Dans la plupart des pays où des responsabilités importantes sont confiées aux collectivités locales, aux communautés autonomes (Espagne) ou aux États fédérés (Allemagne, Autriche, Belgique) en matière de dépenses publiques, notamment d'investissement, de santé et d'éducation, la modalité dominante de financement est le partage, selon des clés prédéfinies, des recettes d'impôts nationaux à fort rendement, tels que la TVA ou l'IRPP. Les transferts en provenance du budget central représentent, dans de nombreux pays, une source importante de financement des dépenses locales. Ils permettent une péréquation des ressources entre collectivités. Celle-ci est le préalable indispensable à une décentralisation audacieuse des compétences et à l'autonomie des collectivités locales en matière de taux de prélèvement sur les assiettes qui leur sont octroyées. Faute d'une péréquation financière suffisante, en effet, les disparités de prélèvements sur les ménages ou les écarts de services publics locaux qui leur sont offerts apparaissent particulièrement injustes, tandis que les écarts de prélèvements sur les activités productives engendrent des phénomènes cumulatifs de concentration spatiale et de désertification. Si les transferts compensent la quasi-totalité des disparités de potentiel fiscal *ex ante* des collectivités locales, une décentralisation poussée peut être compatible avec le maintien de l'équité sur l'ensemble du territoire national. Mais ceux-ci sont difficiles à organiser.

Au cœur du débat sur la fiscalité locale en France, notamment depuis les réformes récentes qui ont amputé un peu plus les ressources propres des collectivités territoriales (suppression de la vignette automobile, de la part salariale de la taxe professionnelle, de certains droits de mutation, allègement de la taxe d'habitation), la question de l'autonomie financière des collectivités locales reçoit, dans les différents pays européens, des réponses diverses, qui reflètent des arbitrages différents entre les objectifs nationaux d'efficience et d'équité et le souci de décentralisation et de responsabilisation des élus locaux. Le débat porte sur la possibilité, pour ces élus, de déterminer en toute liberté ou, du moins, avec des marges de manœuvre appréciables, les niveaux de prélèvements — c'est-à-dire les taux d'imposition — car les assiettes elles-mêmes sont toujours définies par le gouvernement central.

Jaugée à l'aune de la part des recettes locales assurée par la fiscalité contrôlée en propre par les autorités locales (tableau 18), la notion d'autonomie financière est ambiguë dans des systèmes où un nombre important d'impôts sont empilés et partagés, sans que les marges de manœuvre fiscale des collectivités locales soient toujours effectives (Dexia, 2002). Selon ce critère, la majorité des pays européens a légèrement accru, au cours des années 1990, l'autonomie financière

de ses collectivités locales; mais celle-ci demeure, presque partout, très limitée — avec un indicateur le plus souvent inférieur à 50 %, la France et la Suède constituant les deux exceptions. Les pays à structure fédérale — ainsi que bon nombre de ceux qui confient désormais des compétences importantes et étendues, en matière notamment d'éducation et de santé, à leur secteur public local — ont généralement fait le choix des impôts partagés ou empilés: dans la plupart de ces pays, les États fédérés et, parfois, les collectivités locales sont financés par la répartition, selon une clé de partage prédéterminée, du produit de certains grands impôts à fort rendement, sans que les niveaux infra-nationaux aient de marges de manœuvre sur la fixation du taux local de prélèvement.

Ce type de solution, dont les exemples les plus extrêmes sont les Pays-Bas et le Royaume-Uni, présente de nombreux avantages en évitant ou, du moins, en limitant les problèmes de concurrence fiscale et d'iniquité horizontale de traitement des contribuables résidant dans des collectivités différentes, ainsi que ceux qui résultent d'éventuels conflits d'objectifs entre niveaux de gouvernement. Les partages de recettes selon des clés de répartition qui reflètent les besoins locaux permettent d'effectuer une importante péréquation de recettes entre collectivités qui sont, dès lors, en position de prendre des décisions fiscales autonomes.

Un modèle fiscal européen?

Les pays de l'Union européenne se caractérisent par un niveau élevé de fiscalité, qui permet de financer un niveau élevé de dépenses publiques, de transferts, de prestations sociales Ce modèle de société est menacé par la mondialisation qui met directement en concurrence les systèmes fiscaux et sociaux des différents pays. Selon la politique choisie, la construction européenne peut constituer un rempart pour le modèle social européen ou au contraire une nouvelle menace.

Actuellement, l'UE peine à mettre en œuvre un système fiscal cohérent. Symbole de la souveraineté nationale, la fiscalité reste en Europe le domaine réservé des gouvernements nationaux. Ce sont les pays, et non le pouvoir législatif européen, qui votent l'impôt et qui décident de son affectation. Dès lors, l'organisation d'une fiscalité compatible avec les traités européens, compatible avec le principe de subsidiarité et celui de l'unanimité, cristallise les difficultés de la construction européenne, notamment celle à construire une Europe économique sans intégration politique. La question de la fiscalité en Europe est directement une question politique. Se pose la question

du poids respectif des instances nationales et européennes. Faut-il confier à la Commission et au Conseil un rôle prépondérant dans l'évolution future du système fiscal ou faut-il préserver les choix nationaux ? Quel est l'objectif final : préserver le modèle social-démocrate ou évoluer vers un modèle libéral ? Quelle est la méthode : concurrence fiscale, coordination ou unification ?

Dans chaque pays, la structure et le poids du système fiscal reflètent des choix économiques, sociaux et politiques effectués par la collectivité nationale ; ce sont les résultats des circonstances historiques ayant prévalu lors de sa construction et à chaque étape de son évolution. Chaque État membre de l'UE présente des spécificités ; c'est en ordre fiscal dispersé que les pays se sont présentés au début des années 1990, au départ de la construction du Marché unique et de l'UEM. Une plus grande ouverture des frontières dans une situation caractérisée par un assemblage non organisé de systèmes fiscaux différents est susceptible de générer des mouvements de personnes et de capitaux physiques et financiers motivés par des considérations fiscales, et d'ouvrir des possibilités importantes d'évasion fiscale. Ceux-ci peuvent réduire la capacité des États membres à organiser la redistribution et à financer leurs dépenses publiques. Ils peuvent générer aussi une réallocation non efficace des ressources. Certes, les instances européennes ont, avant même l'ouverture de 1993, et tout au long de la décennie, élaboré un certain nombre de directives (par exemple les directives TVA) visant à éviter les cas les plus flagrants de non neutralité fiscale. Malgré cela, la construction fiscale européenne reste encore largement en chantier.

L'Europe doit choisir entre trois stratégies. La première consisterait à se diriger, plus ou moins rapidement, vers *l'unification de la fiscalité en Europe*. Celle-ci serait rendue nécessaire par les progrès du Marché unique, la mobilité croissante des biens, des hommes, des capitaux et des entreprises. Certes, une partie de la fiscalité demeurerait nationale, mais elle serait étroitement encadrée par les règles communautaire (comme l'est aujourd'hui la fiscalité locale). Cette stratégie nous semble aujourd'hui illusoire. L'unicité d'un système fiscal en l'absence d'un pouvoir législatif européen susceptible de voter l'impôt n'est pas envisageable. Dès lors que les décisions fiscales sont prises par le Conseil des ministres des Finances, la question du système à appliquer devient insoluble. L'unification fiscale suppose l'unification politique et sociale. Or l'Europe n'a pas fait de choix précis de société : il existe des disparités entre le modèle britannique, le modèle franco-allemand, le modèle scandinave, le modèle des pays du Sud… Dans l'état actuel des choses, tant que les citoyens n'auront pas décidé clairement de passer à une Europe fédérale, tant que les institutions politiques et sociales resteront pour l'essentiel organisées à l'intérieur de chaque État, tant que les choix politiques et sociaux

resteront pour l'essentiel nationaux, il ne peut être question d'organiser une fiscalité unifiée à l'échelle européenne. Chaque pays doit rester libre de son niveau de dépenses publiques, donc de ses recettes fiscales, de son degré de redistribution, de l'organisation de son système de protection sociale.

La deuxième stratégie serait de laisser jouer librement la *concurrence fiscale*. Chaque pays resterait totalement maître de ses décisions en matière fiscale. Les citoyens et les entreprises européens pourraient choisir librement le pays où ils s'installent, travaillent, placent leur épargne, investissent. À terme, le système le meilleur serait gagnant. Mais, rien n'assure que cette stratégie permette d'aboutir à l'organisation souhaitée par les citoyens européens. Elle limiterait de façon importante la capacité des États à taxer les agents les plus mobiles (entreprises multinationales, actifs qualifiés, capital financier), les obligeant ainsi soit à surtaxer les agents immobiles, soit à renoncer à toute redistribution. Dans sa version absolue, elle est inapplicable puisqu'il faut bien décider comment sont taxés les opérations qui concernent plusieurs pays (sociétés multinationales, placement des non-résidents, etc.).

Selon la stratégie de la *coordination fiscale*, le principe de subsidiarité doit continuer à prévaloir. Chaque pays doit rester maître de son organisation fiscale, mais la liberté doit être organisée. Ce doit être l'objectif de la coordination fiscale que de permettre aux pays de pouvoir jouir des degrés de liberté nécessaires. Par ailleurs, certaines décisions seront plus efficaces si elles sont prises à l'échelle européenne. Reste que les pays européens devront vivre longtemps dans une tension entre le désir d'autonomie de chaque pays, son souci de maintenir son droit à décider de sa politique fiscale et de garder sa liberté d'innover et la nécessité de l'harmonisation [14].

Le projet de directive sur la taxation des revenus de l'épargne va dans le bon sens. Reconnaissant le principe de résidence, il permet à chaque pays d'appliquer la fiscalité de son choix sur les revenus de ses résidents en organisant les circuits d'information nécessaire. Pour le reste, la taxation des revenus des ménages peut demeurer purement nationale. Toutefois, il faut interdire des pratiques de concurrence fiscale dommageables et contraires au principe de résidence.

La protection sociale doit, elle aussi, rester purement nationale, tant que la vie sociale, les organisations syndicales et les négociations sociales restent organisées à l'échelon national. La disparité des

14. Il est, par exemple, choquant que la France ne puisse décider seule du taux de TVA qu'elle applique aux coiffeurs, aux restaurants, aux disques... En sens inverse, les instances communautaires doivent vérifier qu'un mouvement de TVA ne masque pas une stratégie protectionniste. Reste à déterminer les critères de décision. Un pays a-t-il, par exemple, le droit de favoriser la consommation de services qui, par définition, ne sont pas importés ?

systèmes est aujourd'hui extrême en matière de retraite, de prestations chômage, d'assurance-maladie. Le risque est que, sous prétexte de liberté de concurrence et d'établissement, les assurances privées n'obtiennent le droit de concurrencer les systèmes publics à composante redistributive. Aussi, les pays concernés devraient-ils clairement déclarer que les régimes d'assurance sociale qui ont des objectifs sociaux ou de redistribution échappent au principe de la libre concurrence. En même temps, chaque pays a la responsabilité propre de mettre en place un système suffisamment attractif pour être compétitif à l'échelle européenne tout en restant suffisamment redistributif. Bien sûr, la tâche sera facilitée si des normes sociales étaient définies à l'échelle européenne : revenu minimal, minimum vieillesse, retraite minimale, prestations familiales (en pourcentage du revenu moyen dans chaque pays), couverture maladie de base universelle. Mais c'est un choix politique que de décider si ces exigences font partie du modèle européen.

Théoriquement, chaque pays peut décider de sa propre fiscalité écologique et utiliser les fonds ainsi dégagés pour réduire la charge portant sur le travail. Mais une stratégie purement nationale trouve vite ses limites : il est difficile d'augmenter la charge portant sur un secteur industriel si ses concurrents ne subissent pas les mêmes contraintes. De plus, les effets favorables sont diffus. Aussi peut-on penser que c'est un domaine où la stratégie doit rapidement devenir communautaire. En sens inverse, ceci ne favorise pas la prise de conscience nationale de la nécessité d'agir. La fiscalité écologique apparaît comme une contrainte bruxelloise, que les gouvernements abandonnent vite face aux lobbies sectoriels.

Le cas le plus délicat est celui de l'impôt sur les sociétés. Une assiette commune serait nécessaire, mais les pays veulent garder le droit de mettre en œuvre des mesures spécifiques (aide à l'investissement, à la recherche-développement, à l'innovation, etc.). La Commission a pris le parti de ne juger comme réellement préjudiciable que les régimes fiscaux ayant un caractère dérogatoire. Elle s'est refusée à imposer un taux minimal. Le démantèlement complet des régimes dérogatoires serait déjà un progrès important. Le refus d'uniformiser les taux d'imposition ne laisse comme stratégie d'harmonisation disponible que le principe de l'imposition à la source. Chaque entreprise doit payer l'impôt sur les sociétés sur les profits réalisés dans chacun des pays où elle exerce son activité. Sinon, le principe d'imposition à la résidence induirait une concurrence fiscale destructrice, chaque entreprise pouvant déplacer son siège social dans le pays le moins taxant. De plus, un accord entre les pays membres est nécessaire sur les principes de taxation des dividendes. Sinon, l'unification du marché financier européen serait entravée, les ménages des pays membres devant faire leurs choix d'investissements en Bourse

en fonction de considérations fiscales. L'accord aurait pu comporter la généralisation du système de l'avoir fiscal, chaque pays taxant les dividendes reçus par ses résidents selon le principe de subsidiarité. Il semble que l'on se dirige plutôt vers la suppression de l'avoir fiscal. Par ailleurs, les pays européens devraient s'accorder sur la nécessité de lutter contre les paradis fiscaux extra-communautaires, par lesquels transite de plus en plus l'« argent sale ». Rien ne justifie que de grandes entreprises ou de grandes institutions financières européennes y aient des comptes ou des filiales.

Peut-on concevoir un impôt européen ? Il représenterait un pas important vers la construction d'une citoyenneté commune. Mais, à l'heure actuelle, il pose des questions de redistribution entre pays riches et pauvres, d'équité et de cohérence fiscale. Les candidats naturels sont l'écotaxe (mais son européanisation serait contradictoire avec l'idée d'utiliser les recettes pour réduire les cotisations sociales et favoriser l'emploi) la taxation des revenus du capital des ménages (mais, les pays devraient renoncer à toute autonomie en la matière, ce qui pose le problème des placements à fiscalité privilégiée), l'impôt sur les bénéfices des sociétés (mais il est à ce point central dans l'organisation des systèmes fiscaux que son européanisation n'est guère envisageable).

Malheureusement, il n'existe pas de solutions simples, ni dans le domaine de la réforme fiscale, ni dans celui de l'harmonisation. Il n'y a pas de grande réforme fiscale, mais des retouches qui cherchent à améliorer l'équité fiscale et le fonctionnement de l'économie, qui souvent compliquent au lieu de simplifier. Jusqu'à présent, les pays européens semblent avoir réussi à préserver le niveau de redistribution et de dépenses publiques qu'ils souhaitaient. Par ailleurs, l'Europe fiscale devra vivre longtemps dans cette contradiction entre des marchés du capital et des biens qui s'unifient rapidement, et des fiscalités (et plus généralement des structures budgétaires, sociales et politiques) qui restent nationales.

Références bibliographiques

ASSOULINE M., 2001 : « Le double dividende. Les approches théoriques », *Revue française d'économie*, vol. XVI, n° 2, octobre.

BUREAU D., O. GODARD, J.-C. HOURCADE, C. HENRY, A. LIPIETZ et *alii*, 1998 : « Fiscalité de l'environnement », *Rapports du Conseil d'analyse économique*, n° 8, La Documentation française.

CEPII, 2001 : *La réforme fiscale dans les États membres de l'UE,* Document de travail du Parlement européen, ECON 127.

CHAGNY O., G. DUPONT, H. STERDYNIAK et P. VERONI, 2001 : « Les réformes des systèmes de retraite en Europe », *Revue de l'OFCE*, n° 78, juillet.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2001 : *Company Taxation in the Internal Market*, Commission Staff Working Paper, COM(2001) 582.

COMMISSION EUROPÉENNE et EUROSTAT, 2003 : *Structures of the taxation in the Europeran Union.*

DEXIA-CREDIT LOCAL DE FRANCE, 2002 : *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne*, 2e édition, Paris, Bruxelles, Dexia.

DRÈZE J., E. MALINVAUD et *alii*, 1994 : « Croissance et emploi : l'ambition d'une initiative européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 49, avril.

DUPONT G., J. LE CACHEUX, H. STERDYNIAK et V. TOUZÉ, 2000 : « La réforme fiscale en France. Bilan et perspectives », *Revue de l'OFCE*, n° 75, octobre.

GUESNERIE R. et *alii*, 2003 : « Kyoto et les effets de serre », *Rapport du CAE*, La Documentation française.

HUGOUNENQ R., 2003 : « L'imposition des revenus du capital et des entreprises en Europe, les logiques à l'œuvre», *Revue de l'OFCE*, n° 86, juillet.

HUGOUNENQ R., J. LE CACHEUX et T. MADIÈS, 1999 : « Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale en Europe », *Revue de l'OFCE*, n° 70, juillet.

JOUMARD I., 2001 : « Tax systems in European Union Countries », *Economic department working papers*, n° 301, juin.

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., 2000 : « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe », *Les Rapports du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, n° 27, octobre.

MARINI P. (Rapporteur général), 1999 : « La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat », *Les Rapports du Sénat*, n° 483, juillet.

OCDE, 2002a, *Statistiques des recettes publiques*.

OCDE, 2002b, *Taxing wages*.

PARLEMENT EUROPÉEN, 200 : *Fiscalité en Europe : développements récents*, ECON 131.

PÉRIVIER H., 2003 : « Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non-qualifiées », *Revue de l'OFCE*, n° 87, octobre.

STERDYNIAK H., M.-H. BLONDE, G. CORNILLEAU, J. LE CACHEUX et J. LE DEM, 1991 : *Vers une fiscalité européenne*, Paris : Economica.

STERDYNIAK H. et P. VILLA, 1998 : « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE*, n° 67, octobre.

TIEBOUT C. M., 1956 : « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, octobre.