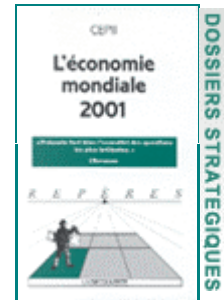


L'harmonisation fiscale en Europe

Amina Lahrèche-Révil*



p. 68-79

La réduction des déficits publics, engagée pour répondre aux contraintes du traité de Maastricht puis du Pacte de stabilité et de croissance, et désormais associée à la reprise de la croissance, a relancé, en France comme dans le reste de l'Europe, le débat sur la diminution de la pression fiscale. La réduction des impôts pourrait en effet être l'occasion de simplifier la fiscalité, d'atteindre une meilleure efficacité productive, et de parvenir à une plus grande justice fiscale. L'enjeu est donc à la fois de réduire les distorsions créées par les impôts (par exemple en modulant la fiscalité sur les bas salaires, ou en révisant les principes d'imposition des entreprises) et de profiter du surplus de recettes tiré de la croissance pour améliorer l'équité du système fiscal.

Toutefois, la réforme fiscale, peu contestable dans ses principes, peut avoir des effets pervers si elle est menée à l'échelle européenne de manière mal coordonnée. Elle risque en effet de déboucher sur une concurrence entre les pays européens, désireux de soutenir la reprise économique en attirant, par le biais de la fiscalité, des activités économiques ; l'Allemagne a ainsi récemment annoncé une réduction significative du taux d'imposition des bénéfices des sociétés (qui passerait de 40 % à 25 %). Une telle concurrence fiscale pourrait conduire à des pertes excessives de recettes budgétaires, et se révéler néfaste en définitive pour l'Union dans son ensemble.

C'est dans ce contexte de concurrence fiscale potentiellement renforcée que le débat sur l'harmonisation fiscale européenne s'est rouvert à la fin des années quatre-vingt-dix. Il apparaît aujourd'hui comme une source importante de tensions entre les pays européens, en particulier pour ce qui concerne la fiscalité du capital, facteur rendu de plus en plus mobile avec la disparition du risque de change à l'intérieur de la zone euro.

* Amina Lahrèche-Révil est chercheur associé au CEPII et maître de conférence à l'université d'Amiens.

Le renouveau de la question fiscale

Le risque de concurrence fiscale

La concurrence fiscale peut avoir des effets positifs : en contraignant les recettes, donc les dépenses publiques, elle peut conduire à améliorer l'efficacité de la production des services et des biens publics ; en limitant le poids de la pression fiscale, elle peut aussi stimuler la production privée. En outre, offrir une fiscalité avantageuse peut être un moyen d'attirer des capitaux dans un pays souffrant d'un handicap en raison notamment de son éloignement, de ses conditions naturelles, ou de son niveau de développement. C'est ainsi, par exemple, que pourraient se justifier les taux de fiscalité très attractifs offerts par l'Irlande.

Fiscalité, concurrence et harmonisation fiscale

Les règles fiscales concernent **différents impôts**, les principaux étant, en France, l'impôt sur la consommation (TVA), sur le travail (cotisations sociales employeurs et salariés), le revenu (IRPP, payé par les ménages, RDS, etc.), sur les bénéfices (payé par les entreprises), ou encore sur le capital (impôt foncier, impôt sur la fortune). Ils peuvent être prélevés par l'État central ou par les collectivités locales.

La fiscalité repose sur la définition de deux éléments essentiels : l'**assiette** de l'impôt (la nature et l'étendue du montant imposable) et le taux de l'imposition, qui peut être proportionnel (le même **taux** s'applique à toute l'assiette) ou progressif (le taux – appelé alors taux marginal – est variable).

Pour mesurer la pression fiscale, on peut recourir au **taux nominal** de l'impôt, établi chaque année par les lois de finances. Mais les règles de calcul de l'assiette biaisent la portée de ce taux. Il est alors souvent plus significatif de mesurer la pression fiscale réelle, grâce au **taux effectif** d'imposition, qui rapporte les revenus fiscaux effectivement prélevés à l'assiette concernée.

En l'absence de coopération internationale, et pour attirer des entreprises par exemple, les États peuvent être amenés à réduire le taux et/ou l'assiette de l'impôt, ou à adopter des régimes discriminatoires favorables aux entreprises étrangères. Il y a alors **concurrence fiscale**. Le **dumping** en est la forme extrême. Il consiste pour un État à réduire le taux d'imposition de manière drastique, pour attirer les contribuables. L'Irlande, qui impose à 10 % seulement les bénéfices des entreprises multinationales (en principe jusqu'au 31 décembre 2010), est ainsi souvent suspectée de *dumping*.

L'**harmonisation** est au contraire une solution négociée dont le but est d'encadrer les taux et les assiettes, pour éviter les distorsions fiscales et le basculement de la charge de l'impôt sur les assiettes les moins mobiles. Elle n'a pas vocation à uniformiser les fiscalités nationales, mais elle permet à la fois d'imposer des taux plus élevés (les recettes fiscales sont alors plus importantes) et d'éviter l'évasion fiscale.

Mais la concurrence fiscale, comme toute politique non coopérative, peut avoir des effets pervers : recettes fiscales trop faibles (et donc nouvelles contraintes sur la politique économique), injustice fiscale (le poids de la fiscalité se reportant sur les assiettes les moins mobiles, qui n'ont pas la même capacité à faire jouer la concurrence).

Surtout, au sein de l'Union européenne, l'attrait donné à un territoire par un allègement de la fiscalité serait réduit si tous les pays européens baissaient leurs taux en même temps. Enfin, la concurrence fiscale nuirait aux proches voisins de l'Union européenne, qui pourraient être confrontés à une « fuite » des assiettes fiscales mobiles.

Pour toutes ces raisons, une coordination des politiques fiscales apparaît comme une solution plus efficace, d'où la volonté des Européens de parvenir à un accord sur l'harmonisation. On peut noter cependant que l'harmonisation à quinze est un processus lent et difficile, et que les pays membres n'ont pas attendu de disposer de règles communes pour mettre en œuvre des conventions bilatérales organisant leurs fiscalités.

L'état des lieux

L'harmonisation peut suivre une voie institutionnelle, mais peut également apparaître de manière plus informelle.

L'harmonisation institutionnelle

Les projets d'harmonisation institutionnelle sont anciens, les européens ayant perçu depuis longtemps les risques que la concurrence fiscale faisait peser sur l'équité du système d'imposition : les assiettes fiscales les moins mobiles risquent de devoir supporter le poids de la fiscalité que les assiettes fiscales mobiles parviennent à éviter en se délocalisant.

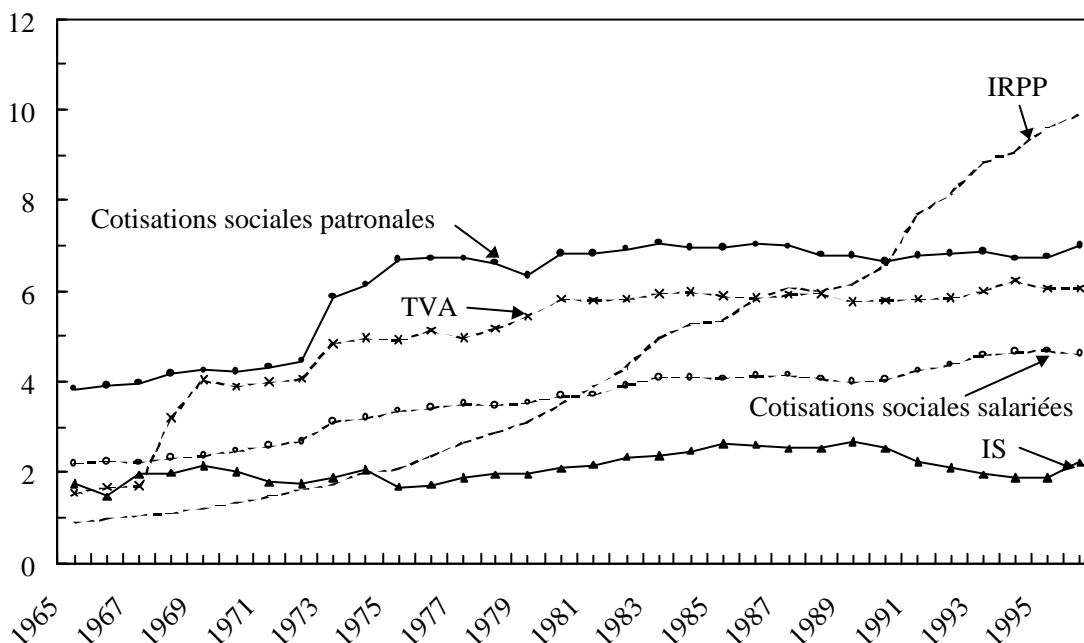
Les premières avancées ont eu lieu dans le domaine de la TVA ; elles ont abouti, à la fin des années quatre-vingt, à l'établissement d'un régime transitoire de TVA qui définit les règles communes d'application des taux et limite la capacité des gouvernements à augmenter la pression fiscale sur la consommation ; ce système génère cependant une incitation à la concurrence fiscale (par exemple pour les centrales d'achat) en instituant le principe de taxation des produits dans le pays où ils sont achetés. Par ailleurs, certaines avancées ont eu lieu en matière de fiscalité des firmes multinationales (FMN), qui permettent de réduire la double imposition que subissent généralement les bénéficiaires rapatriés des filiales (directive « société-mère - filiale » en 1990), et donc d'améliorer la cohérence des systèmes fiscaux européens.

À la fin des années quatre-vingt-dix, le débat sur l'harmonisation a été relancé par le conseil des ministres des Finances (conseil Ecofin de décembre 1997), qui souhaitait voir les pays membres s'accorder sur un ensemble de mesures, qui supprimeraient la double imposition subsistant sur les revenus d'intérêts et de dividendes, institueraient un code de bonne conduite (les pays membres prenant l'engagement moral de limiter 66 « mesures fiscales dommageables » recensées dans le rapport Primarolo), et surtout lutteraient contre l'évasion fiscale de l'épargne individuelle (par échange d'informations entre institutions fiscales ou par prélèvement à la source). Mais ce projet est conçu comme un « paquet fiscal » dont toutes les mesures doivent être adoptées par tous les pays pour que l'accord soit entériné ; un premier pas a été franchi fin juin 2000, avec un accord envisageant la suppression du secret bancaire en 2010, mais cette avancée est modeste, l'accord restant très vague.

La convergence des taux d'imposition

Dans les faits, on observe une certaine convergence des fiscalités européennes puisque, depuis la fin des années soixante-dix, la dispersion des taux effectifs d'imposition tend à se réduire. Cependant, au cours de cette période, la fiscalité sur les assiettes mobiles (cotisations sociales patronales et impôt sur les sociétés) est restée extrêmement stable alors que la fiscalité sur les assiettes moins mobiles s'est plutôt alourdie, quoique de façon différenciée : forte croissance de l'impôt sur le revenu (IRPP), croissance lente, mais régulière, du poids des cotisations sociales salariées, et croissance beaucoup plus lente de la TVA (graphique 1). Ces évolutions semblent ainsi confirmer un phénomène de report de la fiscalité des assiettes mobiles vers les assiettes moins mobiles.

Graphique 1. – Taux effectifs moyens d'imposition dans l'UE 15
(en % du PIB de l'UE)



Source : calculs de l'auteur, à partir de données OCDE.

Le débat porte aujourd'hui essentiellement sur la fiscalité de l'épargne. Cette question intéresse particulièrement quelques centres financiers comme Londres ou Luxembourg. L'enjeu économique majeur concerne toutefois la fiscalité des sociétés, car celle-ci conditionne, au moins en partie, les choix d'implantation des entreprises, et donc la géographie économique de l'Europe.

Mesurer le risque de concurrence fiscale sur l'impôt sur les sociétés

Le CEPPII a mesuré la sensibilité des entrées brutes d'investissements directs étrangers (IDE) aux écarts de fiscalité pour un échantillon de 10 pays européens (UE 12 moins le Portugal et la Grèce), auxquels s'ajoutent les États-Unis et le Japon. Il couvre la période 1985-1995.

Ce travail montre que les flux entrants d'investissements directs sont sensibles aux écarts de taux d'imposition sur les sociétés (que la fiscalité soit mesurée en termes nominaux ou effectifs – le graphique 2 montre en effet qu'ils peuvent être très différents –, et que l'on tienne compte ou non des régimes fiscaux applicables aux firmes multinationales, voir *infra*) : lorsque les taux d'imposition sont moins élevés dans un pays que chez ses partenaires, il tend à attirer d'avantage d'IDE.

Par ailleurs, une baisse de la volatilité du taux de change produit des entrées d'IDE, ce qui suggère que l'instauration de la monnaie unique devrait accroître les flux de capitaux à l'intérieur de la zone euro, et renforcer le risque de concurrence fiscale.

L'équation estimée confirme en outre la sensibilité de l'IDE entrant aux déterminants traditionnels identifiés dans la littérature : taille du marché d'accueil et du pays investisseur, écart de développement entre pays investisseur et pays récepteur, taux de change réel, distance et ouverture bilatérale.

Cette équation, estimée en panel, permet de simuler les conséquences, sur l'entrée d'IDE dans l'UE et les flux intra-UE d'investissement direct, d'une harmonisation fiscale (convergence de tous les taux européens sur la moyenne européenne) ou d'une concurrence fiscale (alignement des taux sur celui du pays le moins disant). Ces scénarios extrêmes ne prétendent pas rendre compte de la forme exacte que prendra la (non)coordination des politiques fiscales en Europe, mais fournissent des ordres de grandeur.

Les simulations sont menées sur la dernière année disponible (1995). Seuls des ordres de grandeur sont donnés dans ce chapitre. Pour davantage de détails, voir Bénassy-Quéré *et al.*, [2000].

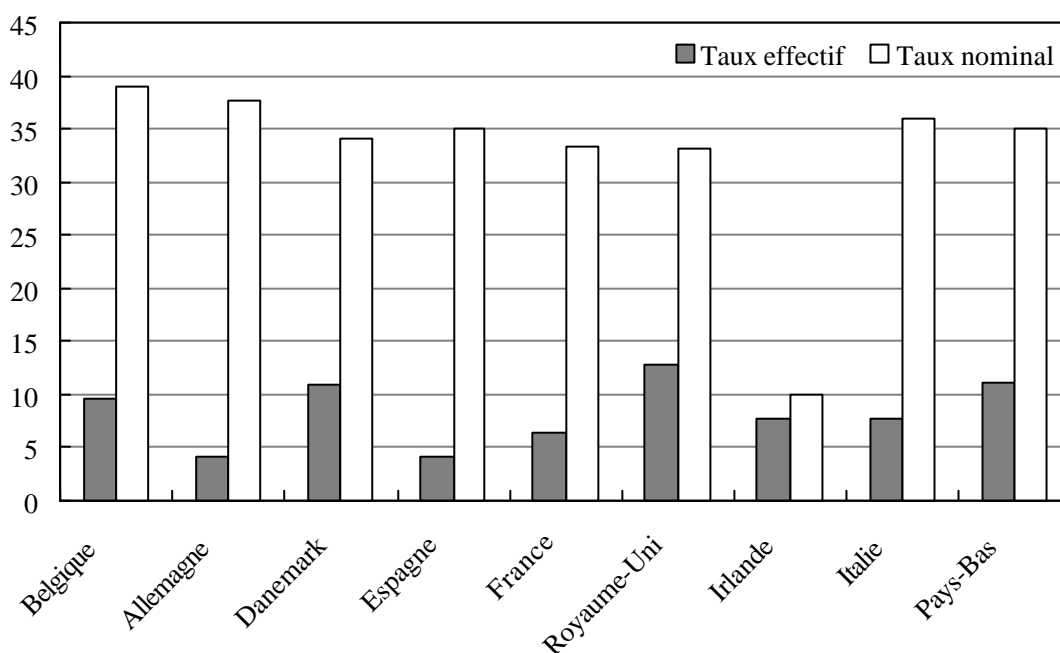
La fiscalité des sociétés

Les dangers de la concurrence fiscale

Bien sûr, ce n'est pas la fiscalité qui détermine en premier lieu la décision d'implantation des firmes multinationales : la taille du marché est un des déterminants les plus essentiels de l'investissement direct. Cependant, toutes choses égales par ailleurs, la fiscalité a une influence significative sur l'investissement direct étranger (IDE) entrant, et les États peuvent la moduler pour attirer les entreprises. En abaissant le taux de l'impôt, ou en réduisant l'assiette imposable, ils peuvent espérer attirer des firmes, augmenter le stock de capital de leur économie, et donc améliorer l'emploi et la croissance. Toutefois, les gains apparaissent relativement faibles au regard des coûts encourus si la concurrence devait se généraliser.

Le CEPII estime ainsi que la concurrence, si elle se traduisait par un alignement de tous les taux nominaux de l'impôt sur les sociétés sur celui du pays le moins disant (l'Irlande, avec un taux de 10 %, voir graphique 2), pourrait produire une augmentation des investissements directs dans les pays de l'UE de l'ordre de 400 millions de dollars, la baisse des taux favorisant les entrées d'investissements. Ceci représente cependant à peine plus de 0,5 % de l'IDE entrant dans les pays de l'Union européenne étudiés. Si la concurrence se faisait à la fois sur les taux et les assiettes, et aboutissait par conséquent à un alignement des taux effectifs de l'impôt sur le moins disant, les gains en termes d'IDE seraient plus importants, mais n'atteindraient guère plus de 1,5 % de l'IDE entrant observé. Notons qu'il s'agit là uniquement de flux intra-européens, car les États-Unis et le Japon appliquent aux bénéficiaires rapatriés de leurs filiales à l'étranger un système de crédit d'impôt qui réduit très fortement la sensibilité des IDE aux écarts de fiscalité avec l'Europe (voir *infra*).

Graphique 2. – Taux effectifs et taux nominaux de l'impôt sur les sociétés en Europe
(en % de l'EBE)



Source : calculs de l'auteur, à partir de données OCDE.

Par ailleurs, les entrées d'IDE seraient très mal réparties. Les perdants seraient les états appliquant aujourd'hui les taux les plus bas, et sur lesquels les autres pays s'aligneraient : l'Irlande, dans le cas d'une concurrence sur les taux nominaux ; l'Espagne et l'Allemagne, dans le cas d'une concurrence sur les taux effectifs. En revanche, le Royaume-Uni, dont le taux effectif est aujourd'hui le plus élevé, enregistrerait le plus fort gain.

Enfin, cette manière d'attirer des capitaux peut se révéler très coûteuse, et ceci à plusieurs titres. En effet, en réduisant la charge de l'impôt dû par les entreprises, les

États renoncent à des recettes fiscales, alors même qu'ils sont désormais tenus de limiter les déficits publics, conformément au Pacte de stabilité. Certes, l'impôt sur les sociétés ne représente qu'une part relativement limitée des recettes publiques dans les pays de l'Union européenne (en moyenne, 2 % du PIB dans les 10 pays de l'Union étudiés), mais les déficits publics ne peuvent dépasser 3 % du PIB. Pour la plupart des pays européens, la perte de recettes fiscales sur les entreprises devrait donc être compensée par une hausse de la fiscalité sur les assiettes non mobiles.

Or, la pression croissante qui s'exerce sur ces assiettes pose au moins deux problèmes. Elle pose d'abord un problème d'équité : les travailleurs et les consommateurs doivent-ils financer les baisses de charges fiscales obtenues par les entreprises ? Elle pose ensuite un problème de soutenabilité, puisque pour compenser la perte de recettes fiscales d'environ 1,5 point de PIB que produirait la con-

currence fiscale sur les taux nominaux, il faudrait augmenter les recettes prélevées sur les personnes physiques (IRPP et cotisations sociales employés) de près de 10 % en moyenne, avec des différences considérables entre pays (jusqu'à 20 % de hausse des prélèvements au Royaume-Uni par exemple).

Une dynamique de concurrence fiscale serait ainsi source de divergence au sein de l'Union, ce qui pourrait profondément affecter la cohésion politique européenne. Cette situation illustre les dangers des politiques non coopératives, où chacun tente de tirer son épingle du jeu sans tenir compte du comportement de ses partenaires. Elle pourrait conduire en Europe à une situation de capital insuffisamment taxé, et de travail (et/ou de consommation) excessivement imposé. Or, dans une zone économique comme l'Union européenne, cette situation est sous-optimale.

En effet, la principale motivation des entreprises qui investissent dans les pays industrialisés est de tirer profit de la demande importante qui y est localisée. Ainsi, même avec une fiscalité élevée – dans certaines limites, bien sûr – les entreprises investiraient dans les pays de l'UE pour servir le marché européen, qui est, derrière celui des États-Unis, le deuxième marché mondial. Cet argument suggère, non pas que l'Europe devrait imposer des taux prohibitifs, mais que la course à la baisse des taux n'est pas l'élément déterminant de l'attraction des entreprises. Lorsqu'elles ont le choix entre deux taux d'impôt, elles choisiront probablement le plus faible. Mais elles investiront de toute façon en Europe, que les taux convergent vers un niveau très faible, ou qu'ils convergent vers un niveau plus élevé.

À la limite même, si l'on considère que le facteur déterminant de l'investissement en Europe est constitué par la demande qui y réside, on peut penser que la concurrence fiscale pourrait décourager les investissements, en raison précisément du report de la pression fiscale qu'elle induit, des entreprises sur les ménages et la consommation. L'harmonisation fiscale apparaît ainsi comme un moyen d'éviter les coûts associés à la concurrence.

Les gains de l'harmonisation

L'harmonisation fiscale consiste à coordonner les politiques fiscales de manière à éviter des réductions non concertées et concurrentielles de taux ou d'assiette. Dans sa version la plus simple, elle consisterait à resserrer l'éventail des taux nominaux. On peut bien sûr imaginer une harmonisation parfaite, définie par l'uniformisation à la fois des taux et des assiettes, ce qui conduirait à une uniformisation des taux effectifs d'imposition. Une telle harmonisation ne pourrait se concevoir qu'à très long terme. Notons d'ailleurs qu'aux États-Unis, qui forment pourtant un espace économique et monétaire parfaitement unifié, des différences importantes de taux nominaux et effectifs subsistent. Par ailleurs, l'uniformisation des taux n'est pas souhaitable, car elle ne tient pas compte des choix sociaux divergents que peuvent faire les pays européens, ni des différences d'attractivité pour les capitaux, qui peuvent justifier des taux de fiscalité différents.

Malgré ces limites, le travail mené au CEPII simule l'impact d'une uniformisation des taux, ce qui offre un scénario de référence. Il montre alors qu'une harmonisation fiscale portant sur les taux nominaux permettrait aux États de dégager des recettes fiscales plus élevées qu'en situation de concurrence. Si l'on définit l'harmonisation comme une convergence des taux nominaux d'imposition sur la moyenne européenne (moyenne non pondérée, correspondant à un taux de l'ordre de 32 %), la perte pour les finances publiques serait minime en moyenne, de l'ordre de 0,1 % du PIB européen. Si l'harmonisation devait porter sur les taux effectifs de l'impôt, on pourrait même observer un allègement des contraintes budgétaires, puisque les revenus fiscaux augmenteraient dans l'Union européenne (de 0,4 point de PIB en moyenne). Bien sûr, les gains en termes d'IDE entrants resteraient inégalement répartis mais, dans l'un et l'autre cas, l'ampleur des pertes enregistrées par les pays les moins favorisés serait bien plus faible qu'en situation de concurrence. Surtout, puisqu'elle est moins coûteuse pour les finances publiques, l'harmonisation doit être préférée à la concurrence.

Quelle forme d'harmonisation ? Les ambiguïtés du projet

L'harmonisation idéale supposerait que les pays européens s'entendent sur un niveau minimum négocié de taux et d'assiettes qui garantisse à la fois des marges de manœuvre budgétaires et une bonne attractivité globale des pays de la zone euro pour les investissements directs. Dans les principes, c'est vers cet objectif que tendent les efforts d'harmonisation en cours, puisqu'ils visent à supprimer les mesures fiscales dommageables (uniformisation de l'assiette) et à établir une fourchette acceptable de taux nominaux (uniformisation des taux). Cependant, le processus se heurte à de nombreuses difficultés.

En particulier, les gains de l'harmonisation (en termes budgétaires et en termes d'IDE entrants) seront mal répartis entre les pays, ce qui réduit les chances d'obtenir l'unanimité requise pour tout accord européen sur les questions fiscales.

Pour autant, les négociations fiscales ne sont pas nécessairement condamnées à l'échec, ou vouées à n'être envisagées qu'à très long terme. Une solution pour faire progresser le dossier de l'harmonisation fiscale pourrait en fait se trouver dans un autre

domaine que celui de la coordination sur les taux ou les assiettes. En effet, la fiscalité dépend aussi considérablement de la manière dont l'impôt est prélevé.

Pour les firmes multinationales, la tentation de faire jouer la concurrence fiscale dépend bien sûr des taux d'imposition offerts dans les différentes localisations. Mais, lorsque les bénéficiaires sont rapatriés, les firmes risquent la double imposition de leurs bénéfices, au titre de l'impôt dû dans le pays de la filiale, et de l'impôt dû dans le pays de la maison-mère. Pour limiter ce risque, les états européens ont mis en place deux types de systèmes fiscaux : les régimes d'exemption et les régimes de crédit d'impôt.

Dans le régime d'exemption, en vigueur dans la majorité des pays européens, les bénéfices ne sont imposés que dans les pays où ils sont réalisés, et ne sont pas taxés dans le pays d'origine de la maison-mère. Les entreprises bénéficient alors pleinement des taux attractifs proposés par certains pays et sont incitées à faire jouer la concurrence fiscale. Le Royaume-Uni et l'Irlande ont au contraire instauré un système de crédit d'impôt, dans lequel, pour simplifier, l'impôt payé à l'étranger est remboursé aux entreprises, qui doivent alors acquitter l'impôt selon le barème de leur pays d'origine. Dans ce cas, la concurrence fiscale ne s'exerce pas au détriment du pays d'origine des entreprises. En dehors de l'Union européenne, ce système fiscal s'applique aux États-Unis et au Japon.

Ainsi, avec le système du crédit disparaît l'incitation à faire jouer la concurrence fiscale pour les investissements dont les bénéfices sont destinés à être consolidés au niveau de la maison-mère. De fait, le travail mené au CEPII montre que l'adoption d'un système de crédit par tous les pays européens étudiés réduirait à peine les entrées d'IDE dans les pays de l'UE (moins de 1 % de l'IDE entrant observé si l'on ne tient compte que des taux nominaux de l'impôt). Cette baisse serait essentiellement supportée par l'Irlande, qui ne pourrait plus bénéficier des capitaux attirés par sa fiscalité très compétitive. Mais cette réforme aurait l'avantage de protéger chaque pays contre les risques de concurrence fiscale.

Évidemment, un tel système ne supprime pas la concurrence fiscale, qui peut s'exercer pour attirer les sièges sociaux des entreprises multinationales. Mais cette réflexion oriente vers ce qui pourrait être une issue dans le débat sur l'harmonisation fiscale : au lieu d'engager des négociations portant sur des règles générales d'assiette ou de taux, qui se révèlent politiquement très difficiles à mettre en œuvre (du fait de la règle de l'unanimité), les européens pourraient tenter de s'entendre sur des règles de prélèvement de l'impôt respectueuses des contraintes fiscales nationales, et qui limitent les risques de concurrence.

Bibliographie

BADRÉ D., *Pour ou contre le futur système de TVA en Europe ?*, Rapport du Sénat, n°264, 1996-1997.

BÉNASSY-QUÉRÉ A., FONTAGNÉ L. et LAHRÈCHE-RÉVIL A., « Foreign Direct Investment and the Prospects for Tax Co-Ordination in Europe », *Document de travail du CEPII*, n° 2000-06, avril 2000, (www.cepii.fr).

OFCE, *La concurrence fiscale en Europe*, Rapport au Sénat, avril 1999.