

## Impôt sur les sociétés : concurrence ou harmonisation ?

A. Bénassy-Quéré (CEPII) et Jean Pisani-Ferry (Université Paris-Dauphine)  
Février 2005

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

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

Pour les impôts qui ne font pas l'objet d'harmonisation, la Commission européenne a, depuis longtemps, tenté de favoriser une coopération fiscale entre États membres. Ses efforts sont sur le point d'aboutir en matière de fiscalité de l'épargne, puisque les États membres ont accepté, en janvier 2003, un accord dans le cadre d'un « paquet fiscal » qui les obligera à terme à échanger des informations relatives aux revenus de l'épargne, permettant à chaque Etat de taxer l'ensemble des revenus de ses résidents. L'application de cet accord reste néanmoins suspendu à l'acceptation, par divers autres pays ou entités dont certains sont des paradis fiscaux, de ces mêmes obligations en matière d'échange d'information.

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

L'élimination des pratiques fiscales dommageables n'entame en rien la concurrence fiscale. Elle exige seulement que celle-ci ne conduise pas à discriminer entre entités établies sur un

---

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

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

Au total, la coordination relative à l'IS est aujourd'hui limitée à la lutte contre les « pratiques dommageables ». Pourtant, le démantèlement de ces pratiques est loin de constituer une garantie contre les discriminations entre entreprises opérant dans un même pays.. Par exemple, la directive « mère-filiale » de 1990, destinée à lutter contre la double imposition des bénéficiaires rapatriés à la maison-mère, peut conduire dans le cas du système du crédit à ce que les bénéficiaires d'une filiale soient imposés, non dans le pays où cette filiale exerce son activité, mais dans celui de la maison mère, à un taux éventuellement différent de celui auquel sont soumises les entreprises purement locales. Plus grave, une firme multinationale peut jouer sur la structure de financement de ses filiales, sur les prix de transferts ou sur la rémunération des invisibles (*royalties*) pour localiser son bénéfice dans l'État de son choix, qui n'est pas forcément celui où elle exerce une activité significative<sup>2</sup>. Ainsi, le système actuellement en place ne lutte ni contre la concurrence fiscale proprement dite (c'est-à-dire la concurrence entre États pour attirer la base fiscale et/ou les activités), ni contre la discrimination fiscale (c'est-à-dire l'inégalité des différents entreprises d'un même pays face à l'impôt).

Le point de vue défendu dans cette note est que le principal argument pour brider la concurrence fiscale est la distorsion de concurrence à laquelle elle conduit. C'est donc contre cette distorsion, et non contre la concurrence fiscale prise dans un sens général, qu'il convient de lutter. Cela conduit à préconiser l'harmonisation et la consolidation des assiettes d'imposition, mais non une harmonisation des taux.

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

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

---

<sup>2</sup> Voir Gérard et Weiner (2003).

peut se voir comme la poursuite logique de cette démarche, tandis que l'harmonisation des taux constituerait une rupture.

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

## Les arguments pour la concurrence fiscale

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

- *La concurrence fiscale permet à chaque État d'exercer sa souveraineté et autorise la diversité des préférences.* Cet argument est incontestable. Cependant il n'est pas sûr que la concurrence préserve le choix économique et social de chaque pays : si la taxation des revenus du capital venait à converger vers zéro dans un certain nombre d'États membres, les États souhaitant une forte redistribution des revenus pourraient-elles continuer à la pratiquer ? On sait en particulier qu'un faible taux de l'IS a des effets de contagion sur l'IR, parce que des sociétés peuvent se créer à de simples fins d'évasion fiscale. Par ailleurs, la diversité des choix de société, que l'on peut résumer hâtivement par le poids des prélèvements obligatoires, n'est pas si grande dans l'Union européenne : comme le montre le **graphique 1**, dans la plupart des pays de l'UE25 la pression fiscale globale se situe entre 30 et 40%, soit un intervalle relativement restreint. Il est vrai que les trois pays nordiques et la Belgique se démarquent nettement, avec une pression fiscale supérieure à 45%.
- *La concurrence fiscale permet à certains États de compenser un handicap géographique.* C'est le cas, par exemple, de l'Irlande, qui compense son éloignement des marchés européens par une fiscalité légère, ou des pays baltes. Cependant la répartition des taux d'imposition dans l'Union ne paraît pas systématiquement corrélée avec la géographie. Comme l'illustre le **graphique 2**, la fiscalité sur les sociétés de l'Irlande, des états baltes et de Chypre paraît excessivement faible au regard de leur position géographique, tandis qu'au contraire la Grèce, Malte et le Portugal ont une fiscalité élevée compte tenu de leur éloignement du centre de gravité de l'UE.
- *La concurrence fiscale est un rempart contre un l'État Léviathan.* Mettre en concurrence les sphères publiques en sorte que s'exerce sur elles une pression à la réduction des coûts peut être facteur d'efficacité - même si l'on ne croit pas que l'État soit nécessairement un Léviathan. L'augmentation continue du rapport dépenses publiques / PIB dans les années 1960-1970, alors que la forte croissance associée a des taux d'intérêt réels faibles limitait la hausse du rapport dette publique / PIB, confirme qu'en l'absence de contrainte, les dépenses publiques tendent à augmenter. Cependant une concurrence limitée à la fiscalité sur le capital, c'est-à-dire, selon les calculs de la Commission européenne<sup>3</sup>, sur 20% des recettes fiscales, paraît insuffisante pour lutter contre l'expansion des dépenses. De fait, ce

---

<sup>3</sup> Commission européenne (2004)

sont les prélèvements sur le travail qui ont le plus augmenté dans les années 1960-1970 pour financer le surcroît de dépenses, et ce mouvement s'est prolongé dans les années 1980 (**graphique 3**). En outre, la concurrence entre les sphères publiques devrait porter sur le « paquet » prélèvements – bien publics, non sur un prélèvement pris isolément.

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

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

## **Les arguments contre la concurrence fiscale**

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

- *La concurrence fiscale introduit des distorsions dans les décisions de localisation*. Les travaux empiriques montrent qu'en effet, l'investissement direct à l'étranger réagit aux écarts de fiscalité. Toutefois l'effet n'est pas massif, et il est dominé par des considérations de demande<sup>4</sup>. Ainsi, les écarts de fiscalité ne peuvent pas faire beaucoup plus que compenser des handicaps de localisation. Inversement, les pays situés au centre des marchés peuvent conserver un taux d'imposition plus élevé sans perdre toutes leurs entreprises (ils bénéficient d'une rente de localisation, taxable). Ainsi, une éventuelle harmonisation devrait tenir compte de la localisation et du niveau de développement de chaque pays, en prévoyant par exemple un plancher de taux plus bas pour les nouveaux États membres.
- *La concurrence fiscale conduit à faire supporter la charge fiscale par les assiettes les moins mobiles (le travail)*. Si l'argument est imparable sur le plan théorique et très visible empiriquement sur les années 1960 à 1980, les évolutions récentes ne confirment pas cette tendance, marquée par la réduction des charges sociales sur les bas salaires dans un certain nombre de pays européens, et la bonne tenue des recettes d'IS à la suite notamment du boom de l'activité en 1999-2000 (**graphique 3**). En coupe, on observe néanmoins que les différences de fiscalité entre États membres se concentrent sur la fiscalité sur le travail et sur la consommation, et que cette caractéristique tend à s'accroître au cours du temps. Ainsi, les différents choix en termes de pression fiscale ne se transmettent pas de manière homothétique sur les différents impôts : les bases les moins mobiles sont relativement plus touchées par la fiscalité lorsque celle-ci est forte (**graphique 4**).

---

<sup>4</sup> Voir de Mooij et Ederveen (2001), Bénassy-Quéré, Fontagné et Lahrèche-Révil (2004).

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

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

## Que faire ?

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

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

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

## Références :

Bénassy-Quéré, A., Fontagné, L. et A. Lahrière-Révil (2004), « How does FDI react to corporate taxation ? », *International Tax and Public Finance*, à paraître.

Coeuré, Benoît, et Jean Pisani-Ferry (2004), « Autour de l'euro et au-delà : l'UEM et les coopérations renforcées », rapport pour le Commissariat général du Plan, in *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, CGP, mars, [www.pisani-ferry.net](http://www.pisani-ferry.net).

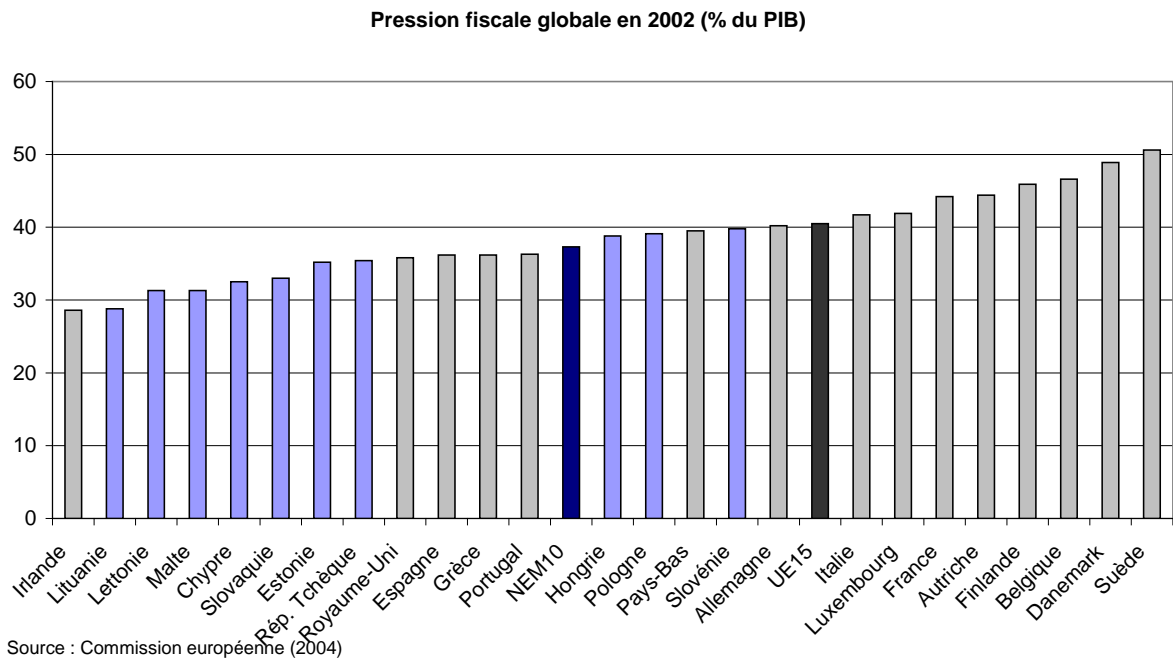
Commission européenne (2004), « Structures of the taxation systems in the European Union, 1995-2002 ».

De Mooij, R . et S. Ederveen (2001), « Taxation and foreign direct investment : a synthesis of empirical research », CPB discussion paper No 003.

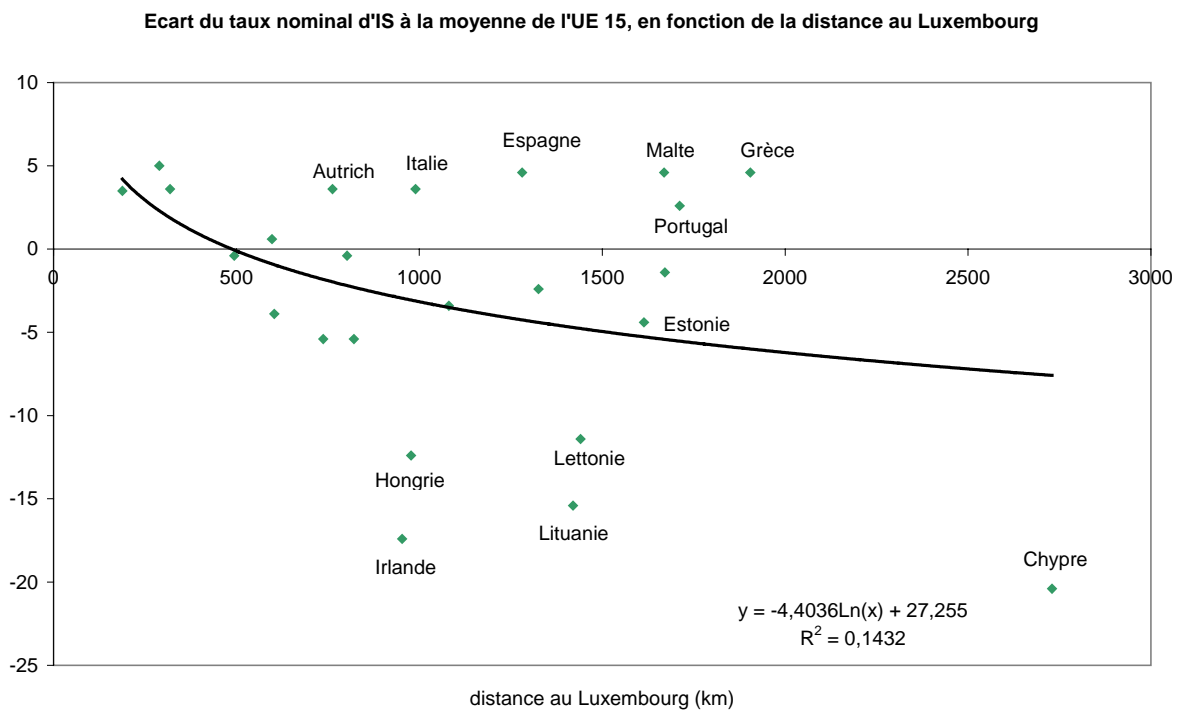
Gérard, M. et J.M. Weiner (2003), « Cross-Border Loss Offset and Formulary Apportionment: How Do They Affect Multijurisdictional Firm Investment Spending and Interjurisdictional Tax Competition? » CESifo Working Paper Series No. 1004.

Pisani-Ferry, Jean (2004), « Concurrence entre Etats ou souveraineté collective, Sociétal n° 43, 1° trimestre 2004.

## Graphique 1



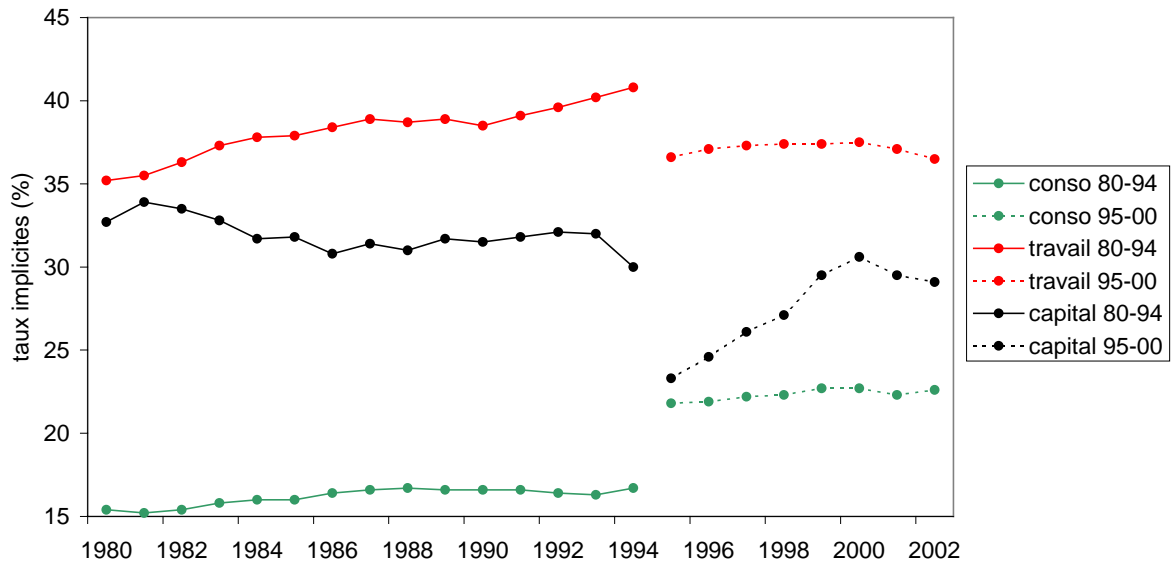
## Graphique 2



Source : calculs CEPII.

### Graphique 3

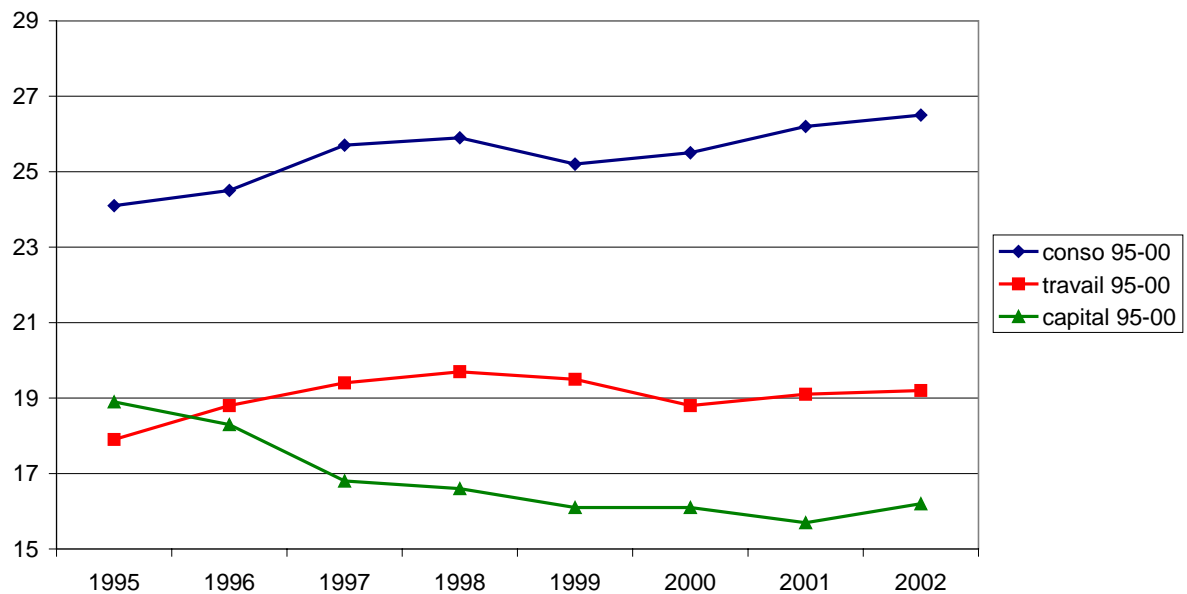
Evolution des taux d'imposition implicites sur la consommation, le travail, le capital, dans l'UE15 de 1980 à 2002 (moyennes arithmétiques)



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

### Graphique 4

Ecart-type des taux implicites d'imposition dans l'UE15, en %



Source : Commission européenne (2004)