

LES BONS IMPÔTS FONT LES BONS AMIS

Les différents pays de l'Union européenne sont engagés dans un mouvement de baisse des impôts visant surtout l'amélioration des conditions de l'offre. Il s'agit de réduire les coûts et de rendre le territoire plus attractif pour les investisseurs. Or les interdépendances commerciales, la politique monétaire unifiée de la zone euro et la mobilité du capital ouvrent la voie à la concurrence fiscale et renforcent le besoin d'une coordination. Mais celle-ci est difficile dans la mesure où les intérêts des pays européens diffèrent, de façon structurelle, selon leur taille, leur appartenance ou non à l'UEM et leur localisation. On comprend alors les difficultés que rencontre le dossier de l'harmonisation et les raisons pour lesquelles on semble s'orienter vers une simple élimination des distorsions les plus évidentes, au risque de reporter sur les bases fiscales les moins mobiles le coût d'une concurrence accrue.

Depuis la fin des années quatre-vingt, la plupart des pays de l'Union européenne se sont engagés dans des réformes fiscales étendues. La France a réduit la taxe professionnelle et l'impôt sur les sociétés, et a programmé une baisse importante de l'impôt sur le revenu, assorti d'une "prime pour l'emploi". L'Allemagne a été encore plus ambitieuse, en réduisant l'impôt sur les sociétés de 40% à 25% (contre 36,6% à 33,3% en France, sauf pour les PME qui bénéficieront d'un taux de 15%), en exemptant d'impôt sur les plus-values les ventes d'actions par les entreprises, et en programmant une baisse d'environ huit points sur cinq ans des taux marginaux d'imposition sur le revenu (deux points sur trois ans en France). Les autres pays européens ne sont pas en reste. La baisse de la fiscalité, tant sur les sociétés que sur le revenu, est un mouvement général en Europe, qui n'est certainement pas terminé. Le rapport Charzat, remis ce mois-ci par le député socialiste de Paris au Premier ministre, propose par exemple de réduire encore la fiscalité des sociétés et de créer un régime fiscal attractif pour les "impatriés", *i.e.* les cadres et chercheurs étrangers s'installant en France pour une période déterminée¹. Les mêmes propositions sont simultanément faites par le rapport Ferrand, examiné au Sénat le 14 juin dernier². Ces deux dernières propositions soulignent bien la motivation des baisses d'impôts en Europe : contrairement à

l'esprit dans lequel est engagé l'allègement fiscal aux Etats-Unis, il ne s'agit pas principalement de soutenir la demande dans une perspective keynésienne ; il s'agit, avant tout, d'améliorer les conditions de l'offre. Ces réformes et projets ont pour point commun de réduire les taux marginaux d'imposition afin d'accroître l'incitation des agents privés à travailler, produire et investir dans le pays concerné.

Mais une réforme dans un pays donné peut avoir des effets sur ses partenaires. Ces "externalités" sont particulièrement importantes dans une zone très intégrée comme l'Union européenne. Un taux d'imposition plus faible dans un pays réduit les coûts et rend le territoire plus attractif pour les investisseurs, au détriment des autres pays. Si une fiscalité élevée est un cadeau fait aux voisins, à l'inverse, une fiscalité plus faible les pénalise. Le risque, dans ce cas, est que chaque pays réagisse en tentant d'améliorer sa position par un taux d'imposition moindre. La concurrence fiscale peut alors conduire à un niveau sous-optimal de dépenses publiques ou à une répartition inéquitable de la charge de leur financement. La coordination fiscale est donc souhaitable, mais elle est difficile dans la mesure où les bénéfices que peuvent en attendre les différents pays sont loin d'être identiques³.

1. Voir : *Les Echos* 13 juillet 2001.

2. D. Badré et A. Ferrand "Mondialisation : réagir ou subir. La France face à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises", *Rapport d'information* n°386 ; <http://www.senat.fr>.

3. Voir : CEPII, *The Reform of Taxation in EU Member States*, Rapport pour le Parlement européen, avril 2001. Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs ; <http://www.cepii.fr/francgraph/domainesrecherche/peee/Tax%20Reforms.pdf>.

Concurrence à géométrie variable

Les modèles macroéconométriques constituent un outil traditionnel d'analyse des implications des politiques fiscales. Seuls des modèles multinationaux peuvent être utilisés pour analyser les externalités qui nous intéressent ici. Les simulations présentées ci-dessous sont réalisées à l'aide du modèle multinational Marmotte, développé en collaboration par le CEPII et le CEPREMAP⁴. Deux aspects techniques, propres à ce type de modèles, conditionnent les résultats de l'exercice. D'une part, la règle de bouclage des équilibres budgétaires (l'état ne peut compter uniquement sur l'effet de relance pour financer sa baisse de taux) impose le relèvement d'un autre impôt, non-distorsif, généralement des impôts forfaitaires (taxes diverses). Les anticipations des agents intègrent alors cette hausse compensatoire, ce qui limite l'effet expansionniste de la mesure initiale. Au total, c'est bien d'une redistribution de la fiscalité qu'il s'agit, plutôt que d'une baisse. D'autre part, ces modèles contiennent une règle de détermination endogène de la politique monétaire.

Les simulations montrent qu'une baisse d'impôt dans un pays, quelle qu'en soit la nature (impôt sur le bénéfice des sociétés, impôt sur le revenu, baisse des cotisations sociales) accroît durablement la production dans ce pays car les coûts réels des entreprises diminuent : c'est l'effet d'offre. Par exemple, une baisse de l'impôt sur le revenu des ménages en Allemagne augmente le pouvoir d'achat des ménages, ce qui les amène à modérer leurs revendications salariales. A terme, ceci réduit le coût réel du travail et fait augmenter la production et l'emploi. Une dépréciation du change réel est nécessaire pour résorber l'excès d'offre. Les prix allemands diminuent (tableau). La BCE réagit à cette baisse en assouplissant la politique monétaire unique.

Les pays partenaires sont affectés différemment par la réforme allemande.

Pour ceux qui font partie de la zone euro, la politique assouplie de la BCE peut devenir inadéquate —dans la mesure où leurs propres conditions d'offre n'ont pas été améliorées— et favoriser les pressions inflationnistes. Ces

pays souffrent ainsi d'une perte de compétitivité vis-à-vis de l'Allemagne, d'autant plus importante qu'ils sont petits et ouverts au commerce avec ce pays. Ainsi, la Belgique est plus affectée que la France (tableau). Par ailleurs, il est évident que l'impact commercial et monétaire de la réforme fiscale d'un membre de l'UEM dépend de la taille de ce pays : la même réforme fiscale effectuée, non plus en Allemagne mais en Belgique, n'a pratiquement pas d'effet sur les autres pays.

Quant aux pays européens non-membres de la zone euro, la flexibilité de leur taux de change et l'autonomie de leur politique monétaire les isolent des effets de la baisse des coûts allemands. C'est ainsi qu'un petit pays comme le Danemark peut se protéger de la concurrence fiscale de ses grands voisins.

Si la baisse d'impôts a lieu dans tous les pays de la zone euro à la fois, les conditions de production s'améliorent dans tous les pays de la zone. L'assouplissement de la politique monétaire de la BCE est alors plus marqué. Cette baisse du taux d'intérêt entraîne une dépréciation de la monnaie européenne et, par suite, une hausse des prix (inflation importée). Pour l'Allemagne, l'efficacité de la mesure est moindre car il n'y a pas, cette fois-ci, de gains de compétitivité par rapport aux partenaires européens.

On tire de ces simulations trois enseignements principaux :

- Une réforme fiscale risque de ne pas donner le résultat attendu si elle est définie sans prise en compte des externalités qui touchent les économies voisines.
- Du point de vue des effets d'offre recherchés, les pays européens ne sont pas égaux devant la concurrence fiscale. Les baisses d'impôts opérées par les "grands" pays tels que l'Allemagne ou la France s'avèrent très nettement préjudiciables aux "petits" pays tels que la Belgique ou l'Autriche, alors que l'inverse n'est pas vrai. Aussi les grands pays sont-ils structurellement moins demandeurs que les petits de coordination fiscale.
- Les externalités macroéconomiques sont limitées à la zone euro. Les pays de l'UE ne participant pas à l'UEM n'ont donc pas de raisons de demander plus de coopération fiscale⁵ (et à l'inverse, il ne faut pas craindre les effets négatifs de réformes fiscales entreprises dans ces pays).

Tableau - Effet d'une baisse de 10% du taux d'impôt sur le revenu

En écart relatif en % par rapport au niveau de référence, la 10 ^{ème} année	Baisse uniquement en Allemagne			Baisse simultanée dans toute la zone euro		
	Production	Salaires réels	Prix	Production	Salaires réels	Prix
Allemagne	0,39	-0,43	-0,12	0,31	-0,36	0,96
France	-0,02	0,03	0,55	0,11	-0,14	1,27
Belgique	-0,09	0,04	0,59	0,67	-0,62	0,65
Royaume-Uni	0,00	0,01	0,00	0,00	0,02	0,02
Danemark	0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,03

Note : la mesure correspond à une baisse du taux effectif d'imposition de 20,59% à 18,53% en Allemagne, et de 21,75% à 19,58% en moyenne dans la zone euro ; elle est financée par une hausse des impôts forfaitaires à partir de 5 années après le choc.

Source : Marmotte, calculs CEPII.

4. Modèle macro-économétrique de moyen-long terme. Voir : <http://www.cepii.fr/francgraph/domainesrecherche/mfc/marmotte.ppt>.

5. Le Chancelier de l'Echiquier britannique, Gordon Brown, a récemment confirmé que la coordination en matière de fiscalité ne figurait pas parmi ses priorités. Voir : *Financial Times*, 13 juillet 2001.

Avant de tirer de ces remarques des conclusions quant à l'avenir du dossier fiscal européen, il est nécessaire d'introduire dans l'analyse la mobilité des capitaux. Cette dimension modifie en effet sensiblement la distribution des gains et pertes potentiels dus à la concurrence fiscale.

■ Concurrence à géographie variable

Les externalités fiscales décrites jusqu'ici mettent l'accent sur les deux sources d'interdépendance entre économies que sont la politique monétaire unifiée et la mobilité des biens et services. Cependant, la mobilité des facteurs de production —et au premier chef, celle du capital— est centrale au phénomène de concurrence fiscale : les échanges de biens et services sont aujourd'hui dominés par la production réalisée directement par les firmes multinationales.

Naturellement, lorsqu'une entreprise investit dans un pays industriel étranger, elle ne le fait pas principalement pour des raisons fiscales. L'implantation s'inscrit dans une stratégie d'acquisition de nouvelles technologies, de rapprochement de bassins de main-d'œuvre qualifiée et de conquête de nouveaux marchés. Le cas de l'Union européenne est cependant particulier. La densité relativement élevée du territoire et l'existence du marché unique rendent aisée l'implantation en un lieu quelconque dans le but de servir l'ensemble du marché européen. La fiscalité peut alors influencer le choix de la localisation de la production entre les différents pays de l'Union.

Ici, les petits pays deviennent avantagés, car les entreprises étrangères forment une part importante de la base fiscale : en baissant leur fiscalité, les petits pays accroissent cette base (par l'afflux de capitaux étrangers) dans une proportion plus importante que les grands pays. L'élargissement de la base compense alors, en partie, l'effet de la baisse des taux d'imposition sur les recettes. Les petits pays ont donc, de ce point de vue, une forte incitation à baisser le taux d'imposition sur les sociétés. Le baisser pour les seules sociétés étrangères est encore plus tentant, pour des raisons évidentes ; il y a alors dumping fiscal.

Les études réalisées au CEPII⁶ montrent qu'une baisse de l'impôt sur les sociétés attire les investissements directs étrangers (IDE) depuis les pays dans lesquels les profits rapatriés par les maisons-mères sont imposés selon le régime de l'exemption (c'est-à-dire qu'ils ne sont pas imposés une seconde fois). Elle attire beaucoup moins les IDE depuis les pays en régime de crédit (les bénéfices rapatriés sont alors imposés au taux du pays investisseur, déduction faite d'un avoir accordé pour l'impôt déjà payé dans le pays de la filiale).

Deux conclusions émergent. En premier lieu, l'éloignement géographique du "centre" de l'UE justifie des taux d'imposition plus bas : alors que des pays "centraux" comme la France ou l'Allemagne peuvent supporter des taux élevés sans que les entreprises fuient à l'étranger, un pays plus périphérique comme l'Irlande doit appliquer des taux moins élevés. Il n'y a pas là nécessairement matière à concurrence déloyale. La coordination des politiques en matière fiscale ne peut donc se résumer à une uniformisation des taux et des bases d'imposition ou, ce qui est presque équivalent à terme, à l'établissement de taux planchers.

En second lieu, le régime d'imposition des bénéficiaires rapatriés est plus important que les taux eux-mêmes : le régime d'exemption exacerbe la concurrence, alors que le régime de crédit l'éteint.

De ces deux constatations, il ressort que les pays centraux, qui n'ont globalement pas besoin d'incitation fiscale pour attirer des entreprises, auraient intérêt à une généralisation du système de crédit afin de limiter la concurrence fiscale entre eux⁷. Mais les pays périphériques ont un intérêt inverse, puisqu'une taxation locale moins lourde qu'ailleurs perdrait son efficacité pour attirer les IDE.

■ Dénouer le dossier ou l'enterrer

Le marché unique et la monnaie unique ont ouvert la voie à la concurrence fiscale en ôtant aux pays-membres la possibilité d'améliorer leur compétitivité par des dévaluations, tout en renforçant la concurrence au sein du marché unifié. Il est vrai que le Pacte de stabilité a encadré ces tentations, en empêchant les pays-membres d'abaisser démesurément leur fiscalité sans réduction simultanée de leurs dépenses. Mais ce pacte n'empêche nullement une réduction des investissements publics ou de la protection sociale, ni un redéploiement des recettes entre les différents types d'impôts. La qualité des services publics et des infrastructures, comme celle de la protection sociale, risquent alors de pâtir d'une réduction des dépenses ; du côté des recettes, la concurrence fiscale portant au premier chef sur les bases fiscales les plus mobiles —capital, travail qualifié—, laisser faire la concurrence aboutirait à faire supporter le poids du financement des dépenses publiques aux bases fiscales les moins mobiles, ce qui ne serait pas équitable.

En dépit de ces risques, l'idée d'une harmonisation doit être maniée avec la plus grande prudence : comme on l'a vu, **les pays européens ne sont pas égaux devant la concurrence fiscale**. L'Union européenne est structurellement divisée face au dossier fiscal, selon trois lignes de démarcation : la taille du pays, sa participation ou non à la monnaie

6. Voir : A. Bénassy-Quéré, L. Fontagné, A. Lahrière-Révil "Tax Competition and Foreign Direct Investment", mimeo, mars 2001 ; <http://panoramix.univ-paris1.fr/TEAM/trombi/fontagne/papers/submEEA5.PDF>.

7. Ainsi, la baisse récente de la fiscalité des sociétés en Allemagne est exagérée si l'on tient compte de la situation géographique favorable de ce pays au sein de l'UE. Elle risque de détourner les investissements de France, où le taux effectif de l'impôt sur les sociétés serait, selon le cabinet d'étude Baker & MacKenzie, le plus élevé de l'UE. La France se trouve donc dans la quasi-obligation d'abaisser son taux d'imposition vers le niveau allemand, alors qu'une fiscalité des sociétés relativement élevée pourrait se justifier pour les deux pays.

unique et son caractère central ou périphérique. On comprend mieux, alors, les difficultés que rencontre ce dossier dans les négociations.

Quelle peut être la meilleure stratégie ? Faut-il augmenter les compétences fiscales "fédérales", quitte à laisser jouer la concurrence à la marge ? La façon dont le Conseil des ministres des Finances des Quinze⁸ a reçu la proposition du ministre belge, Didier Reynders, de lever une eurotaxe pour contribuer au budget européen permet d'en douter. Le rappel par Gordon Brown de la fin tragique du Chancelier de l'Echiquier ayant imposé une **poll tax** en Angleterre au XIV^{ème} siècle n'aura pas manqué de freiner les plus ardents réformateurs.

Convierait-il alors de morceler la négociation par groupes de pays relativement homogènes (par exemple, les grands pays de la zone euro d'un côté, les petits pays de la zone euro de l'autre, les pays hors zone euro restant à l'écart de la négociation) ? Une telle solution pourrait toutefois buter sur le fait que les voisins des grands pays ne sont pas communs. Il pourrait être difficile à chaque grand pays de négocier sans eux.

La division structurelle de l'Europe, à laquelle il faudrait ajouter une autre ligne de démarcation, fluctuante celle-là, entre gouvernements nationaux accordant plus ou moins de priorité à la dépense publique, pourrait surtout conduire à enterrer l'harmonisation, et à repousser à des jours meilleurs le fédéralisme fiscal, quitte à s'attaquer à quelques distorsions fiscales trop apparentes, dont la liste est d'ores et déjà dressée.

De façon assez inattendue, l'UE pourrait être aidée dans cette démarche par... l'administration américaine. On sait en effet que les Européens, irrités par la position américaine sur le bœuf aux hormones et sur la banane, ont demandé l'arbitrage de l'OMC quant au rôle des **Foreign Sales Corporations**⁹ américaines, accusées d'être un moyen de défiscaliser les exportateurs de ce pays. En première analyse, l'OMC a donné raison aux Européens, qui, une fois les procédures d'appel épuisées, seront fondés à imposer des sanctions commerciales à hauteur de

4 milliards de dollars, chiffre jamais atteint, si ce régime spécifique n'est pas aménagé. Et les Américains ont déjà annoncé s'intéresser en représailles à des dispositions fiscales de certains pays européens ayant des effets similaires. Selon Gary Hufbauer¹⁰, de l'**Institute for International Economics**, la France et les Pays-Bas seraient visés... Mais là encore il n'est pas exclu que les Européens fassent marche arrière et trouvent un compromis avec les Américains sous couvert de lancement des négociations multilatérales.

On s'oriente donc certainement vers un simple dépoussiérage visant à faire disparaître les distorsions de fiscalité les plus évidentes. Pour le reste, le retournement conjoncturel devrait suggérer une pause dans la réduction de la pression fiscale globale. Mais, comme on l'a vu, la concurrence pourrait fort bien prendre la forme d'un redéploiement des impôts, au bénéfice des capitaux et de la main-d'œuvre très qualifiée.

Agnès Bénassy-Quéré
Lionel Fontagné
Contact : postec@cepii.fr

A paraître début septembre

CEPII

L'économie mondiale 2002

Aux éditions LA DECOUVERTE
Collection

R E P È R E S

128 pages - 49 francs

9 bis, rue Abel-Hovelacque - 75013 Paris

8. Ecofin, Bruxelles, juillet 2001.

9. Filiales étrangères de commercialisation permettant l'exemption de l'impôt sur les sociétés pour les revenus gagnés à l'exportation.

10. Voir : **Financial Times**, 26 juin.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 1999
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Lionel Fontagné
REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier
Jean-Louis Guérin
Bronka Rzepkowski
CONCEPTION GRAPHIQUE :
Pierre Dusser
REALISATION :
Annick Hutteau
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 301,74 F TTC (46 € TTC)
Europe 311,58 F TTC (47,50 € TTC)
DOM-TOM (HT, avion éco.)
308,30 F HT (47 € HT)
Autres pays (HT, avion éco.)
311,58 F HT (47,50 € HT)
Suppl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)
Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr
ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
3^{ème} trimestre 2001
Juillet-août 2001
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.