



Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 14, juillet 2014

La crise des dettes souveraines a relancé le débat sur la coopération fiscale dans l'Union européenne. La concurrence fiscale est louée par certains pour ses effets vertueux sur les gouvernements mais accusée par d'autres d'altérer les décisions publiques et privées. Cette *Note* avance que, sauf dans le cas de l'impôt sur les sociétés (IS), on ne peut affirmer que la baisse observée des taux d'imposition sur les assiettes fiscales les plus mobiles soit le résultat de la concurrence fiscale en Europe.

Les auteurs se concentrent donc sur la fiscalité des entreprises, pour laquelle la concurrence combinée sur les taux et sur les assiettes engendre de nombreuses distorsions et inefficacités : coûts élevés de mise en conformité pour les entreprises opérant dans plusieurs pays, possibilités multiples d'optimisation fiscale, biais dans les décisions de financement, notamment. Ces distorsions et inefficacités justifient en elles-mêmes une meilleure harmonisation, voire une coopération dans le domaine fiscal. Un enjeu supplémentaire est de faire d'une collection de « petits » pays européens, subissant la loi d'airain de la concurrence fiscale, un « grand » pays retrouvant, par là même, une marge de manœuvre en matière fiscale.

En conséquence, les auteurs mettent en avant trois propositions. Premièrement, ils recommandent de relancer le projet européen d'assiette commune consolidée pour l'im-

pôt sur les sociétés (ACCIS), éventuellement à travers une « coopération renforcée » ou une initiative *ad hoc* d'États membres volontaires.

Deuxièmement, l'union bancaire resterait inachevée sans une harmonisation des régimes fiscaux. Les auteurs suggèrent que l'ensemble des taxes et contributions spécifiques sur les banques contrôlées par le mécanisme de surveillance unique soient transférées au niveau européen et fusionnées en une unique taxe sur l'activité financière. Cette taxe pourrait abonder le fonds de résolution unique et ainsi accélérer la construction d'un filet de sécurité européen crédible. Elle serait le pendant fiscal au mécanisme de surveillance unique. Les recettes pourraient ensuite constituer la première pierre d'un budget de la zone euro.

Une fois les deux premières recommandations mises en œuvre, l'étape suivante pour la constitution d'un budget de la zone euro pourrait être de transférer à ce niveau la compétence du prélèvement de l'IS sur le secteur bancaire. Un problème potentiel réside dans la grande diversité des taux d'IS entre pays de la zone euro. Nous préconisons que les recettes de la zone euro proviennent de l'application d'un taux minimal d'IS tout en laissant l'option aux États membres de prélever une taxe additionnelle pour atteindre leur propre taux d'IS.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

^a École d'économie de Paris, Université de Paris 1, membre du CAE.

^b Aix-Marseille School of Economics et EHESS, membre du CAE.

^c Directeur de Bruegel (Belgique), membre du CAE.

Introduction

Le débat sur la concurrence fiscale oppose ceux qui vantent ses effets positifs sur l'efficacité de l'action gouvernementale, et ceux qui l'accusent d'altérer les choix publics, ce qui creuse les inégalités et nuit au bon fonctionnement des marchés¹. Ces deux visions coexistent au sein de l'Union européenne. Les mesures touchant à la fiscalité exigeant un accord à l'unanimité², il n'est pas étonnant que la coopération dans ce domaine demeure difficile. Si l'argument du marché unique a pu justifier une certaine harmonisation des taxes indirectes (TVA, droits d'accise), l'imposition directe des revenus du capital et du travail reste très peu harmonisée en Europe.

La crise des dettes souveraines depuis 2009 a donné un nouvel élan au débat sur l'harmonisation fiscale, pour trois raisons :

- les gouvernements se sont vus contraints d'augmenter rapidement la pression fiscale tout en étant confrontés à une concurrence importante au niveau international et à un mécontentement au sein des pays sur la répartition de l'ajustement ;
- l'aide d'urgence aux pays en crise a parfois été jugée illégitime du fait des faibles niveaux d'imposition des entreprises ou individus fortunés dans certains pays ;
- le besoin s'est progressivement fait sentir de doter la zone euro d'une « capacité budgétaire », en complément de l'union monétaire et de l'union bancaire.

À ce stade, il est important de noter que, bien qu'ils soient souvent considérés comme des synonymes, les termes « coopération », « coordination », « convergence » et « harmonisation » ne recouvrent pas les mêmes concepts (voir encadré 1). L'harmonisation fiscale (par exemple les taux de TVA planchers ou les règles communes régissant l'imposition transfrontière des bénéfices des sociétés) constitue une forme de coordination. Le projet d'une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) va au-delà de l'harmonisation des assiettes d'imposition ; il prévoit aussi une forme de coopération *via* la consolidation des assiettes et leur répartition entre les États membres concernés³. Quant à la convergence, il s'agit d'un concept plus large compatible aussi bien avec la coordination qu'avec la concurrence fiscale. Dans cette note, nous nous concentrons sur l'harmonisation et sur la coopération.

1. Coordination, coopération, convergence, harmonisation

Considérons deux pays A et B prélevant un impôt afin de maximiser un objectif de bien-être social. Supposons que la situation de référence soit la concurrence fiscale : chaque pays fixe de son côté l'assiette et le taux de son impôt en considérant comme donnés le taux et l'assiette de l'autre pays. Il y a plusieurs manières de s'écarter de ce schéma.

La *coopération* correspond à une optimisation jointe : les pays A et B déterminent conjointement les assiettes et les taux afin d'atteindre un objectif social commun. Dans l'Union européenne, le tarif extérieur commun est un exemple de coopération.

La *coordination* fait référence à un engagement : puisque les choix du pays A dépendent de ceux du pays B et *vice versa*, il pourrait y avoir plusieurs équilibres (par exemple l'un avec des taux d'imposition élevés et l'autre avec des taux faibles). La coordination consiste en un engagement réciproque à adopter un comportement spécifique^a. Le code de conduite sur l'imposition des entreprises, qui oblige les États membres à éliminer les pratiques « dommageables », est un exemple de coordination. Au sens large, la coordination inclut aussi l'échange d'informations, par exemple sur les revenus de l'épargne.

L'*harmonisation* consiste à calculer les assiettes de manière uniforme et/ou à égaliser les taux d'imposition. Une variante est d'imposer une assiette ou un taux minimum. L'harmonisation est une forme de coordination. Le taux minimum de TVA imposé au niveau européen ou encore la directive mère-filiale sont des exemples d'harmonisation.

La *convergence*, enfin, fait référence à une réduction des écarts de taux ou d'assiettes. La convergence peut provenir de la coordination mais aussi de la concurrence (par exemple dans le cas d'une course au moins-disant fiscal).

^a Sur la différence entre coopération et coordination, voir Canzoneri M. et D. Henderson (1991) : *Monetary Policy in Interdependent Economies Game-Theoretic Approach*, MIT Press.

Les auteurs remercient vivement Clément Carbonnier, Conseiller scientifique au CAE, ainsi que Sébastien Dijols, Assistant de recherche, pour leur aide à la conception de cette Note. Ils ont bénéficié des commentaires constructifs d'Hélène Paris et des membres du CAE.

¹ Les différents points de vue sont synthétisés par Wilson J.D et D.E Wildasin (2004) : « Capital Tax Competition: Bane or Boon », *Journal of Public Economics*, n° 88, pp. 1065-1091.

² Art. 223.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE.

³ Voir ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm. En 1992, le rapport Ruding a proposé une harmonisation des taux d'IS à travers un taux minimum mais cette proposition a été rejetée par le Conseil. Voir le rapport du comité d'experts indépendants sur l'impôt sur les sociétés présidé par Onno Ruding, mars 1992, aei.pitt.edu/8702/1/8702.pdf

L'état actuel de l'harmonisation

Dans le cadre du marché unique, les États membres ont accepté des règles harmonisées en matière de fiscalité indirecte. De fait, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fait partie de l'*acquis communautaire* et deux directives (1977 et 2006) encadrent de manière précise les régimes de TVA dans les pays membres de l'Union européenne, avec un taux normal minimum de 15 % et une liste restreinte de taux réduits. Les droits d'accise sont également sujets à des taux minimum, selon les articles 191-192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le traité autorise le Conseil européen et le Parlement européen à prendre des décisions, y compris en matière fiscale, pour protéger la santé et l'environnement et promouvoir une « utilisation rationnelle des ressources naturelles ».

Le second domaine ayant fait l'objet d'une harmonisation est celui des revenus du capital. En 1990, la directive mère-filiale s'est attaquée au problème de la double imposition des bénéficiaires d'une filiale rapatriés par sa société mère⁴. Les États membres doivent soit exempter les bénéficiaires rapatriés, soit déduire les impôts payés par les filiales de l'imposition de la société mère (système de crédit partiel). L'objectif est d'éviter une discrimination envers les filiales étrangères (imposées deux fois) vis-à-vis des entreprises nationales (imposées une seule fois). En 2003, la directive sur les intérêts et les redevances a permis de limiter encore la double imposition en abolissant les retenues à la source sur les paiements transfrontaliers d'intérêts et de redevances au sein de l'Union.

Ces dernières années, le débat s'est déplacé de la « double imposition » à la « double non-imposition ». Plusieurs multinationales ont été accusées de payer très peu d'impôts grâce à des techniques d'optimisation fiscale. En septembre 2013, l'OCDE a lancé un programme ambitieux relatif à l'érosion des assiettes et les transferts de bénéficiaires (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS). L'objectif est de répondre aux nouveaux défis en matière d'imposition des entreprises dans une économie mondialisée où la valeur ajoutée est non seulement répartie autour du globe, mais également difficile à mesurer, une part grandissante provenant de la propriété intellectuelle. Ce programme s'attaquera aussi aux défis fiscaux de l'économie numérique (par exemple le rôle grandissant des actifs immatériels dont la valeur ajoutée est difficile à localiser). Il fixera des règles permettant de neutraliser l'impact des arrangements financiers hybrides (des financements qui peuvent être comptabilisés comme des dettes dans un pays et comme des capi-

taux propres dans un autre), de réduire la portée de la double non-imposition *via* les prêts intra-groupe, etc.⁵.

La non-discrimination est l'une des valeurs cardinales de l'Union européenne. À ce titre, un code de conduite a été adopté en janvier 2003 afin d'éliminer les « pratiques dommageables » en matière d'imposition des entreprises, par exemple le traitement différencié des entreprises étrangères et des entreprises nationales. Lancé dès 2001 par la Commission européenne, le projet ACCIS va beaucoup plus loin. L'harmonisation des assiettes qu'il prévoit rendrait la concurrence fiscale plus transparente dans le sens où seuls les taux importeraient. Ceci ne mènerait pas nécessairement à une uniformisation des taux puisque ceux-ci ne sont pas l'unique déterminant de localisation des entreprises. Par exemple, les pays situés au centre de l'Union européenne bénéficient d'une rente de localisation qui peut être taxée. En outre, la mise à disposition de biens publics est un facteur d'attraction des entreprises, qui renforce d'ailleurs parfois l'effet de la localisation⁶. Cependant, l'harmonisation des assiettes pourrait accentuer encore la pression à la baisse sur les taux, et elle n'éliminerait pas le problème de la réallocation des bénéficiaires : les entreprises pourraient encore transférer leurs bénéficiaires vers des pays différents de ceux où l'activité a vraiment lieu (par exemple en manipulant leurs prix de transfert). Elles pourraient ainsi profiter des biens publics dans un pays tout en étant imposées dans un autre. C'est pourquoi la Commission a également proposé de consolider les assiettes imposables des multinationales au sein de l'Union européenne et de répartir l'assiette consolidée entre les différents États membres à l'aide d'une formule de répartition qui dépendrait du capital physique, du nombre d'employés, de la masse salariale et du chiffre d'affaires. Chaque pays pourrait alors taxer la part de l'assiette qui lui revient au taux de son choix⁷. En juin 2014, aucun accord n'avait encore été trouvé sur l'ACCIS au sein du Conseil, même dans le cadre moins ambitieux d'une coopération renforcée⁸.

S'agissant de la fiscalité des revenus de l'épargne, la directive adoptée en 2003 prévoyait l'échange complet d'informations entre États membres après une période transitoire durant laquelle les pays pratiquant le secret bancaire (Autriche, Belgique, Luxembourg) appliqueraient une retenue à la source. En mars 2014, une directive modifiée a permis d'étendre le champ des informations à échanger, rendant ainsi plus difficile le contournement des règles. En outre, les États membres se sont mis d'accord pour aligner avant la fin 2014 leurs législations et pratiques sur le modèle d'échange automatique d'information de l'OCDE, approuvé par le G20 en février 2014⁹.

⁴ En l'absence de coordination, le même profit est taxé deux fois : d'abord au niveau de la filiale, puis au niveau de la société mère.

⁵ Voir www.oecd.org/tax/beps.htm

⁶ Voir Andersson F. et R. Forslid (2003): « Tax Competition and Economic Geography », *Journal of Public Economic Theory*, vol. 5, n° 2, pp. 279-304 et Bénassy-Quéré A., N. Goyalraja et A. Trannoy (2007) : « Tax and Public Input Competition », *Economic Policy*, vol. 22, n° 50, pp. 385-430.

⁷ Voir Commission européenne (2011a) : *Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, COM (2011) 121/4.

⁸ La coopération renforcée permet à un groupe d'au moins neuf États membres d'aller plus loin en termes d'intégration, à condition de respecter les traités et de rester ouvert à de nouveaux participants. Voir Traité de l'Union européenne, article 20.

⁹ Voir le communiqué de la réunion des ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales du G20, à Sidney, Australie, le 23 février 2014 et les conclusions du Conseil européen à Bruxelles, 20-21 mars 2014.

En matière d'imposition des revenus du travail enfin, il n'existe pas d'harmonisation mais seulement de grandes lignes directrices consistant, par exemple, à déplacer progressivement la charge de l'impôt du facteur travail vers les taxes énergétiques et environnementales¹⁰.

Faut-il harmoniser davantage ?

En matière de politique économique, la coordination et la coopération ne sont jamais sans coût. La coordination fiscale suppose que des gouvernements s'écartent de l'optimum fondé sur leurs préférences nationales. Quant à la coopération fiscale, elle implique un transfert de souveraineté. C'est pourquoi toute préconisation en faveur de l'harmonisation ou de la coopération doit être solidement étayée. Nous procédons ici en trois étapes :

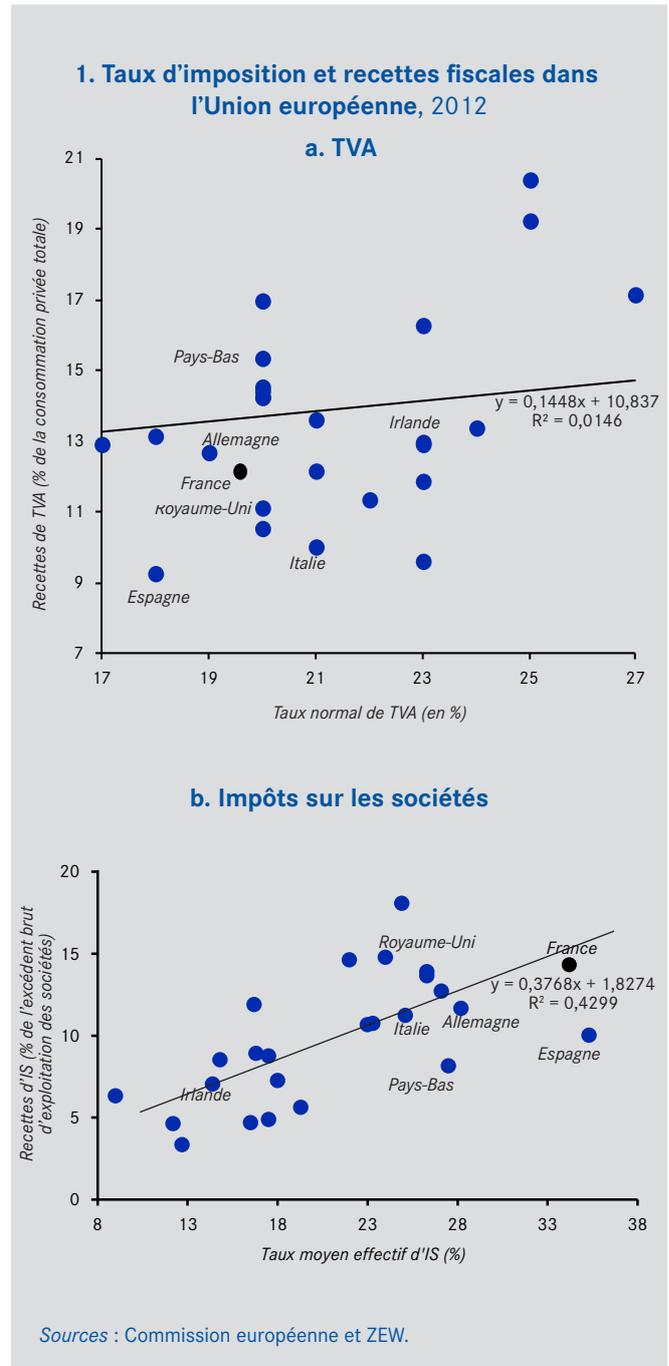
- La concurrence fiscale perturbe-t-elle le fonctionnement du marché unique ?
- Observe-t-on une course au « moins-disant » fiscal pour les assiettes les plus mobiles ?
- Y a-t-il un risque pour la croissance et la cohésion sociale ?

La concurrence fiscale perturbe-t-elle le marché unique ?

La concurrence fiscale est souvent vue comme un substitut à la concurrence tout court : elle amènerait la puissance publique à agir de manière plus efficace. Selon Tiebout (1956), les citoyens « votent avec leurs pieds » : ils se déplacent des juridictions les moins efficaces vers les plus efficaces¹¹. En ce sens, la concurrence fiscale est un complément au marché unique : une plus grande imposition dans une partie de l'Union européenne doit correspondre à des services publics en plus grande quantité ou de meilleure qualité, sans distordre les prix relatifs. La concurrence sert simplement à dompter le « Léviathan » qui sommeille en chaque gouvernement.

La réalité est cependant plus complexe. Dans un contexte international, la mobilité des citoyens se heurte à de nombreux obstacles. Par exemple, la barrière de la langue rend peu aisé de quitter les juridictions les moins efficaces. Ainsi, la concurrence fiscale pourrait ne pas « dompter le Léviathan ». Au contraire, la mobilité plus importante du capital pourrait bien amener les gouvernements les moins efficaces à transférer la charge fiscale sur le facteur travail, moins mobile.

De plus, le lien entre le niveau d'imposition et la production de biens publics peut n'être pas facile à identifier par le



contribuable. Comme le montre le graphique 1 pour la TVA et l'impôt sur les sociétés (IS), la relation entre les taux d'imposition et les recettes est brouillée. Il n'est donc pas évident que les ménages (par la TVA) ou les entreprises (par l'IS) aient la perception d'« acheter » des biens publics lorsqu'ils payent des impôts. De fait, en raison de nombreuses niches fiscales, un taux d'imposition élevé, même s'il tient compte des diffé-

¹⁰ Voir Commission européenne (2010) : « Europe 2020, A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth », Communication de la Commission COM (2010) 2020, p. 28, 3 mars. La stratégie Europe 2020 a été adoptée en juin 2010.

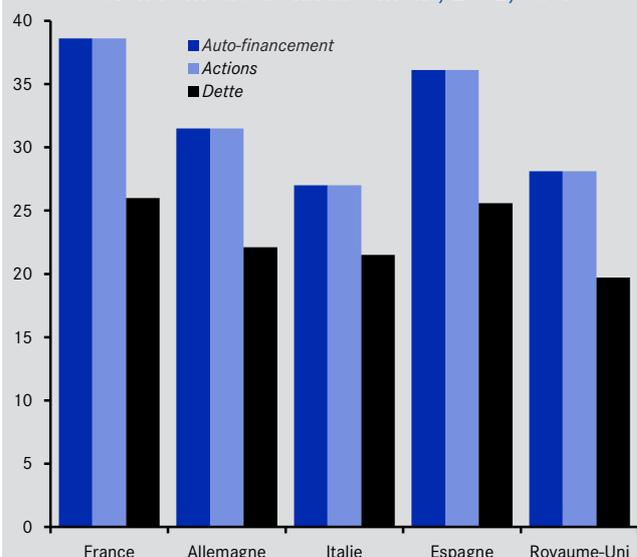
¹¹ Tiebout C.M (1956) : « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, pp. 416-24. Une juridiction « efficace » est un gouvernement local ou national qui offre la plus grande quantité ou qualité de services publics possible pour un niveau donné d'imposition, ou bien le plus bas niveau d'imposition possible pour une production donnée de services publics.

rences d'assiettes fiscales, ne signifie pas nécessairement des recettes élevées pour financer des biens publics¹².

Un problème supplémentaire est que la concurrence fiscale ne porte pas seulement sur les taux, mais aussi sur les assiettes : les gouvernements peuvent être tentés d'offrir des exemptions ou des crédits d'impôts pour attirer les investisseurs étrangers ou la main d'œuvre qualifiée. L'hétérogénéité des assiettes entre les pays offre des possibilités d'optimisation fiscale mais peut à l'inverse engendrer une double imposition. Elle est également à l'origine d'importants coûts de mise en conformité pour les entreprises opérant dans plusieurs États membres¹³. Ces coûts ont d'ailleurs augmenté avec le développement de règles « anti-abus » introduites par les gouvernements pour justement lutter contre les échappatoires fiscales au niveau international.

Pour encourager l'investissement, les gouvernements offrent généralement des exemptions sur les paiements des intérêts d'emprunts (pour l'IS) ou des taux réduits pour les revenus de certains produits d'épargne (pour l'imposition du revenu des personnes physiques, IRPP). Ces dérogations biaisent les choix d'investissement. Dans le cas de l'IS, la déduction des intérêts d'emprunts provoque trois types de distorsions : en réduisant l'assiette, elle rend nécessaire de fixer des taux plus élevés, ce qui renforce l'impact potentiellement négatif de l'impôt sur l'activité¹⁴ ; elles biaisent les choix de financement des entreprises entre endettement, augmentation de capital et auto-financement, ce qui peut entraîner un endettement excessif ; elles sont source d'optimisation fiscale internationale¹⁵. Une illustration du biais relatif au mode de financement de l'investissement est fournie par le graphique 2 qui compare les taux effectifs d'imposition sur les sociétés selon le mode de financement de l'investissement dans cinq grandes économies de l'Union européenne. Dans tous ces pays, le taux effectif d'imposition est nettement inférieur pour un financement par endettement que pour les deux autres modes de financement. L'imposition plus faible du retour sur investissement lorsque ce dernier est financé par endettement encourage de fait le recours au levier de l'endettement¹⁶. Il s'avère difficile d'éliminer ce biais dans un environnement non coopératif.

2. Taux moyen effectif d'imposition sur les sociétés selon le mode de financement, 2012, en %



Source : ZEW.

Constat 1. Il existe des distorsions sur le marché unique liées à la fiscalité. Ces distorsions proviennent des assiettes fiscales, des taux d'imposition et des mobilités différentes des facteurs de production.

Une course au moins-disant fiscal ?

La théorie économique prédit que la concurrence fiscale induit un nivellement par le bas des taux d'imposition sur les bases fiscales les plus mobiles (revenus du capital et travail qualifié). Ceci peut entraîner soit une moindre mise à disposition de biens et services publics, soit un transfert de la charge fiscale sur des assiettes moins mobiles (consommation, immobilier et travail non qualifié)¹⁷.

¹² Dans le cas de l'imposition directe (comme l'IS) les recettes fiscales sont réduites par les crédits d'impôts, l'optimisation fiscale et l'évasion ; dans le cas de l'imposition indirecte (comme la TVA) elles sont réduites par la multiplicité des taux et la fraude. Quel que soit le cas envisagé, l'ouverture internationale rend la relation entre taux effectifs et recettes encore plus floue (fraude dite « carrousel » pour la TVA, optimisation internationale pour l'IS).

¹³ D'après Commission européenne (2011b) : *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Council Directive on a Common System of Financial Transaction Tax and Amending Directive 2008/7/EC*, septembre, les coûts de mise en conformité représentent environ 2 % du total payé au titre de l'IS pour les grandes entreprises de l'Union européenne.

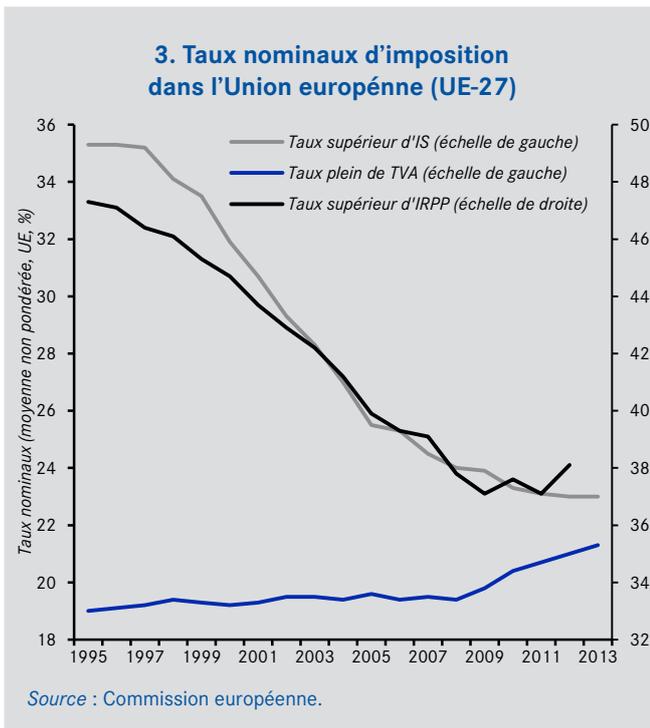
¹⁴ Pour un taux relativement faible et en l'absence de rentes, l'inefficacité économique liée à l'impôt est à peu près proportionnelle au carré du taux d'imposition. Voir Bénassy-Quéré A., B. Coeuré, P. Jacquet et J. Pisani-Ferry (2012) : *Politique économique*, De Boeck, chapitre 7.

¹⁵ Par exemple, une multinationale peut emprunter en Irlande pour investir en France. Les paiements d'intérêts versés par la filiale française à la filiale irlandaise sont alors (partiellement) déductibles de l'assiette fiscale en France et imposés en Irlande à un taux faible. La réallocation des profits est limitée par les dispositions anti-abus qui sont elles-mêmes perçues comme lourdes par les grandes entreprises. La réalité du phénomène est démontrée par exemple par Huizinga H. et L. Laeven (2008) : « International Profit Shifting Within Multinationals: A Multi-Country Perspective », *Journal of Public Economics*, n° 92, pp. 1164-1182.

¹⁶ De nombreuses études ont mis en évidence la réalité de cet effet. Selon la méta-analyse de Feld et al. (2011), une hausse d'un point de pourcentage du taux d'IS relève le rapport entre dettes et capitaux propres de 0,3 point de pourcentage. Voir Feld L., J. Herckermeyer et M. Overesch (2011) : « Capital Structure Choice and Company Taxation: A Meta-Study », *CESifo Working Paper*, n° 3400, mars.

¹⁷ Voir Zodrow G. et P. Mieszkowski (1986) : « Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Under-Provision of Local Public Goods », *Journal of Urban Economics*, vol. 19, n° 3, pp. 356-370. Lehmann, Simula et Trannoy (2014) montrent qu'un nivellement par le bas des taux marginaux supérieurs d'IRPP peut également survenir lorsque deux gouvernements sont en concurrence pour attirer le travail mobile et hautement qualifié tout en optimisant leur barème d'imposition au profit des plus démunis (objectif Rawlsien), cf. Lehmann E., L. Simula et A. Trannoy (2014) : « Tax Me if You Can! Optimal Nonlinear Income Tax Between Competing Governments », *AMSE Working Paper Series*, n° 2014-15.

Les taux marginaux supérieurs d'IRPP et d'IS ont largement chuté depuis le milieu des années 1990 même si, dans le cas de l'IS, ce constat doit être nuancé par l'élargissement des assiettes. Simultanément, le taux normal de TVA a augmenté, faiblement dans un premier temps puis fortement depuis la crise de 2008 (graphique 3). Plusieurs pays européens ont adopté un système d'imposition duale : un taux progressif pour les revenus du travail ; un taux constant pour les revenus du capital. Le Danemark a introduit ce système en 1987, suivi par l'Italie et la Suède en 1991, la Norvège en 1992, la Belgique, la Grèce et la Finlande en 1993, l'Autriche en 1994 et les Pays-Bas en 2001. La France a adopté temporairement cette approche jusqu'en 2013¹⁸.



Pour autant, ces éléments ne constituent pas en eux-mêmes la preuve d'une course au moins-disant fiscal. Comme on l'a vu plus haut, l'idée de transférer une partie de la fiscalité directe sur la fiscalité indirecte est inscrite dans la stratégie européenne de croissance. La justification en est l'effet potentiellement négatif de l'imposition des facteurs de production sur la croissance économique. La tendance observée sur le graphique 3 pourrait également provenir du poids politique grandissant des contribuables les plus aisés dans les pays de l'Union européenne.

En réalité, les recherches empiriques existantes ne permettent pas de conclure que la tendance à la baisse des taux

marginaux supérieurs d'imposition soit la conséquence directe d'une concurrence fiscale internationale sur l'épargne ou le travail qualifié. Le cas de l'IS est plus convaincant (voir encadré 2). La concurrence sur l'IS vient de la réactivité des investissements transfrontaliers aux différences de fiscalité et de la capacité des entreprises multinationales à transférer leurs bénéfices vers les États à fiscalité légère. Nous pouvons en conclure que, dans le cas de l'IS, la concurrence fiscale conduit bien à un phénomène s'apparentant à une course vers le moins-disant (sans que cette course n'aboutisse nécessairement à une imposition nulle, pour les raisons évoquées plus haut). *A contrario*, pour l'IRPP, il semble difficile d'isoler l'effet de la concurrence de celui des préférences sociales ou de l'évolution de la doctrine politique.

Constat 2. Les preuves d'une concurrence fiscale existent pour l'impôt sur les sociétés mais elles sont moins flagrantes pour l'imposition des personnes physiques.

La croissance et la cohésion sociale en danger ?

Croissance

Les théories économiques standards considèrent que l'impôt nuit généralement à la croissance car il introduit un écart entre le prix payé par un côté du marché et le paiement reçu par l'autre côté : le volume échangé s'en trouve réduit relativement à une situation sans impôt – une perte que ne compense pas entièrement la production de biens publics financés par l'impôt. L'importance du phénomène dépend de la sensibilité des comportements à la fiscalité. La consommation est généralement considérée comme peu réactive dans son ensemble, ce qui suggère de s'appuyer largement sur la TVA pour financer les biens publics. À l'inverse, les revenus du capital sont considérés comme très sensibles à la fiscalité. Quant aux revenus du travail, des études récentes mettent en évidence des élasticité relativement élevées¹⁹. Sur cette base, les évolutions montrées dans le graphique 3 peuvent être considérées comme favorables à la croissance : abaisser la fiscalité sur le travail et le capital doit normalement permettre d'augmenter les incitations à investir, travailler et innover. Cette ligne de pensée a récemment été remise en question par de nouvelles recherches montrant que des taux d'imposition plus faibles ne conduisent pas nécessairement à plus de productivité et de croissance mais plu-

¹⁸ Eggert W. et B. Genser (2005) : « Dual Income Taxation in EU Member Countries », *CESifo DICE Report*, n° 1/2005. L'imposition des successions et de la richesse a également été réduite et parfois abandonnée. En 2014, les seuls pays à appliquer encore un impôt sur la richesse sont le Luxembourg et la France. L'imposition des successions a été abolie en Italie en 2001 (réintroduite en 2006 aux taux symboliques de 4 % à 8 % pour les héritiers non parents), en Suède en 2005 et en Autriche en 2008. Voir Scheve K. et D. Stasavage (2012) : « Democracy, War, and Wealth: Lessons from Two Centuries of Inheritance Taxation », *American Political Science Review* vol. 106, n° 1, pp. 81-102.

¹⁹ Voir Chetty R. (2012) : « Bounds on Elasticities with Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labor Supply », *Econometrica*, vol. 60, n° 3, pp. 969-1018 et Chetty R., A. Guren, D. Manoli et A. Weber (2011) : « Does Indivisible Labor Explain the Difference between Micro and Macro Elasticities? A Meta-Analysis of Extensive Margin Elasticities », *NBER Working Paper*, n° 16729.

2. Y a-t-il vraiment une concurrence fiscale ?

La littérature empirique a suivi deux stratégies alternatives afin de tester l'existence de la concurrence fiscale internationale. La première est d'estimer comment les assiettes fiscales réagissent aux taux d'imposition. La seconde consiste à estimer comment le taux d'imposition d'un pays s'ajuste à celui de ses voisins.

Élasticité de l'assiette au taux d'imposition

La littérature empirique semble confirmer une sensibilité importante de l'assiette par rapport aux taux dans le cas de l'IS, ce qui s'explique par la mobilité internationale des capitaux (la méta-analyse conduite par de Mooij et al. 2003 conclut qu'une baisse d'un point de pourcentage du taux d'IS augmente les investissements directs entrants d'environ 3,3 %) et par la réallocation des bénéficiaires^a. La littérature est moins développée pour l'IRPP. En s'appuyant sur le traitement préférentiel réservé aux étrangers aisés introduit au Danemark en 1991, Kleven et al. (2014) trouvent une influence forte des taux marginaux supérieurs de l'IRPP sur la mobilité internationale des contribuables aisés^b. À l'inverse, Brühlhart et Parchet (2014) ne mettent en évidence aucune réaction significative de l'assiette fiscale à la fiscalité des successions entre les différents cantons suisses, ce

qui confirme un résultat obtenu par Conway et Rork (2012) sur le cas des États-Unis^c.

Fonctions de réaction

De même, la littérature sur les fonctions de réaction est plus développée pour l'IS que pour l'IRPP. Pour l'IS, différentes études ont mis en évidence une interaction positive entre le taux d'un pays et celui de ses voisins (après prise en compte des chocs communs). Par exemple, Devereux et al. (2008) trouvent qu'une baisse d'un point de pourcentage du taux moyen étranger provoque une baisse de 0,67 point du taux national. Cette interaction n'étant valable que pour les pays en situation de parfaite mobilité des capitaux, on peut écarter d'autres explications du phénomène comme la concurrence par comparaison^d. Egger et al. (2007) mettent tout de même en évidence des interactions similaires pour l'IRPP et pour l'IS : une chute d'un point de pourcentage du taux supérieur de l'IRPP à l'étranger entraîne une baisse de 0,37 point du taux national, tandis qu'une baisse d'un point du taux supérieur d'IS dans les pays voisins entraîne une chute de 0,23 point du taux national^e.

^a Voir De Mooij R.A. et S. Ederveen (2003) : « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, n° 6, pp. 673-93 et Dharmapala D. (2013) : « What Do We Know About Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature », *Illinois Public Law and Legal Theory Research Papers Series*, n° 14-23.

^b Kleven H.J., C. Landais, E. Saez et E. Schulz (2014) : « Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreign Tax Scheme in Denmark », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, n° 1, pp. 333-378.

^c Voir Brühlhart M. et R. Parchet (2014) : « Alleged Tax Competition: The Mysterious Death of Bequest Taxes in Switzerland », *Journal of Public Economics*, n° 111, pp. 63-78 et Conway K.S. et J.C. Rork (2012) : « No Country for Old Men (or Women): Do State Tax Policy Drive Away the Elderly », *National Tax Journal*, vol. 65, n° 2, pp. 313-356.

^d Devereux M.P., B. Lockwood et M. Redoano (2008) : « Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates? », *Journal of Public Economics*, n° 92, pp. 1210-1235. Voir aussi la synthèse de littérature de Devereux M.P. et S. Loretz (2012) : « What Do we Know About Corporate Tax Competition? », *Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper*, n° 12/29, et celle de G.R. Zodrow (2010) : « Capital Mobility and Capital Tax Competition », *National Tax Journal*, vol. 63, n° 4, Part 2, pp. 865-902.

^e Egger P., M. Pfaffermayr et H. Winner (2007) : *Competition in Corporate and Personal Income Taxation*, Mimeo, 18 avril. Ce résultat sur l'IRPP rejoint ceux obtenus au niveau des cantons suisses par Feld L. et E. Reulier (2005) : « Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of Swiss Cantons », *CESifo Working Paper*, n° 1516, août.

tôt à une concentration progressive des rentes en haut de l'échelle des revenus²⁰.

La concurrence fiscale pourrait en outre affecter la croissance à travers son impact sur les inégalités. Le lien de causalité entre inégalités et croissance est théoriquement ambigu. Cependant, une étude récente du FMI a montré, sur une base empirique, que les inégalités nuisent à la croissance et que les mécanismes de redistribution ne réduisent pas en général le potentiel de croissance de long terme²¹. Darvas et Wolff (2014) soulignent que de plus grandes inégalités, cou-

plées à des modèles sociaux peu efficaces, ont pu conduire à un endettement excessif des ménages et rendre ainsi les économies concernées plus vulnérables aux chocs financiers²². Ils soutiennent également que les inégalités de revenus et le chômage peuvent avoir des effets néfastes importants sur la croissance de long terme.

Finalement, les travaux existants ne confirment pas l'impact négatif de l'impôt sur la croissance²³. Jaimovitch et Rebelo (2012)²⁴ expliquent le manque de corrélation empirique entre fiscalité, innovation et croissance à long terme par l'hé-

²⁰ T., E. Saez et S. Stancheva (2013) : « Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6, n° 1, pp. 230-271.

²¹ Ostry J., A. Berg et C.G. Tsangarides (2014) : « Redistribution, Inequality and Growth », *IMF Staff Discussion Note*, SDN/14/02, février.

²² Darvas Z. et G.B. Wolff (2014) : « Europe's Social Problem and its Impact on Economic Growth », *Bruegel Policy Brief*, n° 2014/03, avril.

²³ Voir Easterly W. et S. Rebelo (1993) : « Fiscal Policy and Economic Growth, An Empirical Investigation », *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, n° 3, pp. 417-458 ; Mendoza E., A. Razin et L. Tesar (1994) : « Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption », *Journal of Monetary Economics*, vol. 34, n° 3, pp. 297-323 ; Piketty T., E. Saez et S. Stancheva (2014) : « Optimal Taxation of Top Labor Comes: A Tale of Three Elasticities », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6, n° 1, pp. 230-271.

²⁴ Jaimovich N. et S. Rebelo (2013) : « Non-Linear Effects of Taxation on Growth », *CQER Working Paper*, n° 2013-02, Federal Reserve Bank of Atlanta.

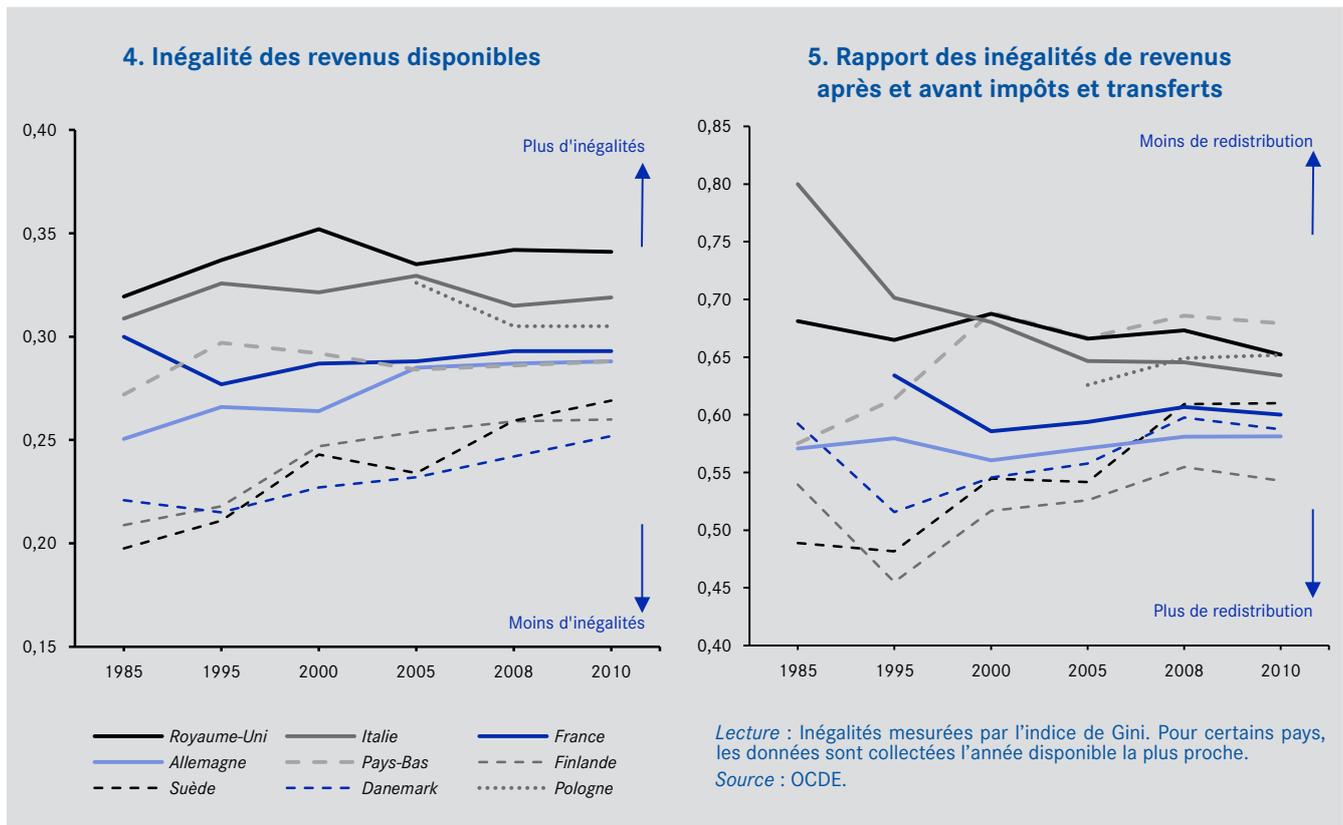
térogénéité des entrepreneurs : seuls les moins productifs cessent de produire suite à une augmentation des impôts, ce qui a un impact négligeable sur la croissance. La fiscalité se révèle défavorable à la croissance uniquement lorsqu'elle devient confiscatoire, auquel cas les entrepreneurs les plus productifs cessent eux aussi d'innover ou bien ils s'expatrient.

Constat 3. Il n'existe de preuve solide ni du renforcement de la croissance grâce à la concurrence fiscale, ni de l'effet inverse.

Cohésion sociale

Le second risque que fait courir la baisse des taux d'imposition est un amoindrissement de la capacité des États membres à redistribuer le revenu. Depuis le milieu des années 1980, la plupart des pays de l'OCDE ont vu les inégalités au sein des ménages augmenter (graphique 4). Au sein de l'Union européenne, il semble y avoir une convergence des inégalités vers les niveaux les plus élevés (le Royaume-Uni, l'Italie, la Pologne). L'accroissement des inégalités dans les pays initialement peu inégalitaires s'est poursuivi durant la crise, et plusieurs pays (hors graphique) ont connu une augmentation des inégalités du fait de la hausse du chômage²⁵.

L'augmentation des inégalités illustrée sur le graphique 4 reflète une hausse marquée des inégalités primaires (portant sur les revenus avant impôts et transferts). Les contributions respectives de la mondialisation, du progrès technique et de la transition démographique à ce phénomène font encore l'objet de débats parmi les spécialistes. En tout état de cause, le système de redistribution n'a, en général, pas permis de compenser intégralement la hausse des inégalités primaires. Pour autant, les systèmes d'imposition et de transferts ne semblent pas être devenus moins redistributifs durant ces années. On observe plutôt une convergence au sein des États membres (graphique 5) : le système est devenu moins redistributif dans les pays nordiques, mais davantage en Italie. En France et en Allemagne, le système d'impôts et transferts semble avoir maintenu son niveau redistributif au cours de la période²⁶. En 2010, le rapport entre inégalités après et avant redistribution allait de 0,54 en Finlande à 0,68 au Pays-Bas, à comparer avec 0,69 au Japon, 0,71 en Australie, 0,72 au Canada et 0,76 aux États-Unis : les pays européens semblent avoir convergé vers un degré de redistribution qui est supérieur à ceux observés dans les autres régions du monde²⁷.



²⁵ La hausse des inégalités en Europe doit évidemment être replacée dans une perspective plus large. Aux États-Unis, le coefficient de Gini a augmenté de 0,34 en 1985 à 0,38 en 2010, un chiffre 11 % supérieur à celui du Royaume-Uni.

²⁶ Le résultat est qualitativement inchangé si l'on restreint l'analyse aux individus âgés de 18 à 68 ans (pour éviter l'effet de structure relatif au vieillissement).

²⁷ Du fait des données limitées dont on dispose, il n'est pas possible d'effectuer la même analyse pour les autres pays de l'Union européenne, en particulier pour les pays d'Europe de l'Est.

Constat 4. En dépit d'importantes baisses des taux supérieurs d'imposition des revenus des personnes ainsi que des mesures prises par de nombreux pays européens pour réduire la charge fiscale pesant sur les revenus du capital et la richesse, le système d'impôts et transferts n'est pas devenu moins redistributif en moyenne.

Certes, le système aurait pu devenir plus redistributif pour contrebalancer la hausse des inégalités de revenus primaires. Ceci concerne particulièrement le centile supérieur de la distribution des revenus, dont la part dans les revenus primaires a considérablement augmenté dans certains pays de l'OCDE²⁸. Mais on ne peut pas affirmer que la concurrence fiscale ait érodé le pouvoir de redistribution des États.

Trois propositions

Sur la base de ce qui précède, on peut plaider pour davantage d'harmonisation fiscale en Europe essentiellement du fait que la concurrence fiscale nuit au bon fonctionnement du marché unique. Par ailleurs, la crise de la zone euro a fait émerger un débat sur la nécessité de compléter la monnaie unique avec une « capacité budgétaire »²⁹, ce qui soulève immédiatement la question des ressources, et donc de la coopération fiscale. Enfin, les modèles de concurrence fiscale établissent une distinction entre les « petits » pays (qui considèrent les variables internationales comme des données exogènes) et les « grands » pays (qui ont un impact sur l'économie mondiale). L'un des enjeux de la coordination/coopération dans l'Union européenne est de faire bénéficier l'ensemble des « petits pays » européens de la force d'un « grand pays », avec une plus grande maîtrise collective de la politique fiscale.

Contre l'harmonisation fiscale, un argument puissant est souvent mis en avant : le besoin, pour chaque pays, d'exprimer ses propres préférences sociales (préférences entre biens privés ou publics, volonté de redistribuer les revenus) dans son système d'imposition. Bien que les préférences sociales diffèrent effectivement parmi les pays au sein de l'Union européenne, la convergence des systèmes, observable sur le graphique 5, tend à réduire la portée de cet argument, particulièrement en Europe de l'Ouest³⁰.

Dans ce qui suit, nous nous concentrons sur l'imposition des entreprises et plus spécifiquement sur l'imposition des banques. Deux raisons à cela : comme nous l'avons vu plus haut, l'IS pose de redoutables problèmes au bon fonctionnement du marché unique ; et la mise en place de l'union bancaire rend la question fiscale encore plus importante dans ce secteur. En reprenant les définitions présentées dans l'encadré 1, nous recommandons une harmonisation plus poussée de l'IS, mais aussi un début de coopération fiscale.

L'impôt sur les sociétés

Le projet ACCIS porte sur l'harmonisation des assiettes fiscales et leur consolidation entre États membres. Bien qu'une certaine harmonisation des taux d'imposition (par exemple *via* un taux minimum) fasse sens, nous pensons qu'il existe déjà d'importants gains d'efficacité à obtenir d'une harmonisation et d'une consolidation des assiettes. Par exemple, l'harmonisation permettrait aux États membres de réduire les distorsions induites par la déductibilité des intérêts d'emprunts. De son côté, la consolidation éliminerait plusieurs canaux d'optimisation et améliorerait la capacité des multinationales à reporter leurs pertes. Enfin, l'harmonisation comme la consolidation permettraient de réduire les coûts de mise en conformité supportés par les entreprises³¹. Aussi recommandons-nous d'adopter le projet ACCIS ou au moins une partie de celui-ci (harmonisation des assiettes), si nécessaire à travers d'une coopération renforcée (neuf pays) ou *via* une initiative *ad hoc* de pays volontaires. Bien que moins sûre juridiquement qu'une coopération renforcée (qui est aussi contraignante qu'une directive), une initiative *ad hoc* pourrait constituer une étape utile sur la voie de l'harmonisation, par un processus similaire à celui qui a guidé les accords de Schengen³².

Certes, le projet ACCIS est loin de faire l'unanimité parmi les États membres. Toutefois, la crise a déjà suscité des initiatives de grande ampleur à l'échelle internationale dans le domaine des échanges d'information et de l'érosion de l'assiette de l'IS. Les gouvernements ont désormais compris qu'une coordination les aiderait à recouvrer une souveraineté dans le domaine fiscal. De plus, la stagnation prolongée dans la zone euro requiert une politique vigoureuse pour éliminer les obstacles à la croissance. Le projet ACCIS, ou une variante de celui-ci, devrait être réexaminé dans cette double perspective.

²⁸ Voir Alvaredo F., A.B. Atkinson, T. Piketty et E. Saez (2013) : « The Top 1 Percent in International and Historical Perspective », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, n° 3, pp. 3-20.

²⁹ Voir Van Rompuy H. (2012) : *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Report of the President, 5 décembre. Pisani-Ferry J., E. Vihriälä et G.B. Wolff (2013) : « Options for a Euro-Area Fiscal Capacity », *Bruegel Policy Contribution*, n° 2013/1.

³⁰ Les pays d'Europe de l'Est semblent suivre une voie différente, ce qui réduit l'attrait de l'harmonisation à l'échelle de l'Union européenne à 28.

³¹ La réduction des coûts de mise en conformité pourrait atteindre 8 % dans le cas de l'ACCIS, voir Commission européenne (2011b), *op.cit.*

³² En 1985, cinq des dix membres de l'Union européenne d'alors (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et RFA) ont signé un accord permettant de supprimer progressivement les contrôles à leurs frontières, accord devenu ensuite un protocole annexé au Traité d'Amsterdam. Cet exemple montre qu'une loi européenne peut être précédée par un accord *ad hoc* entre des États membres volontaires.

Recommandation 1. Dans le contexte d'une préoccupation accrue sur les problèmes d'optimisation fiscale et d'inefficacités économiques, relancer le projet ACCIS dans un cadre de « coopération renforcée » ou *via* une initiative *ad hoc* par un groupe de pays volontaires.

La coopération fiscale en complément de l'union bancaire

En juin 2012, les chefs d'États et de gouvernements de l'Union européenne se sont accordés sur la création d'une union bancaire en complément de l'union monétaire. L'objectif était de rompre le cercle vicieux entre la situation financière des banques et celle des États membres. Le nouveau cadre mis en place durant l'année 2014 s'appuie sur :

- une régulation unique pour toutes les banques de l'Union européenne à 28 ;
- un Mécanisme de surveillance unique (MSU) pour toutes les banques de la zone euro et les banques de pays hors zone euro participant à l'union bancaire (tous sauf le Royaume-Uni et la Suède, soit l'Union européenne à 26) ;
- un Mécanisme de résolution unique (MRU) s'appuyant sur des principes de participation du secteur privé et sur un Fonds de résolution unique (FRU), pour permettre une gestion harmonisée des restructurations bancaires et minimiser leur impact sur les contribuables et la soutenabilité des finances publiques à l'échelle nationale.

Les 128 banques considérées comme « systémiques » (représentant environ 80 % des actifs du secteur bancaire) seront contrôlées directement par le MSU, tandis que les banques plus petites le seront indirectement, à travers les agences de contrôle nationales. Le FRU sera progressivement alimenté par les contributions des banques elles-mêmes. Ces contributions seront assises sur leurs passifs, en excluant les fonds propres et les dépôts sécurisés. Elles seront calibrées de manière à cumuler 55 milliards d'euros (soit 1 % des dépôts) en huit ans³³.

Toutefois, bien qu'elles soient soumises au même contrôle et à la même régulation dans l'union bancaire, les banques connaîtront encore des traitements fiscaux différents (encadré 3). Nous considérons qu'une taxe européenne unique sur le secteur financier est le pendant logique de l'union bancaire, pour trois raisons. Premièrement, il est nécessaire d'éliminer les distorsions liées aux impôts au sein de l'union

bancaire puisque celles-ci ne sont pas cohérentes avec le principe de régulation et de contrôle uniques des banques. Deuxièmement, les distorsions existantes entre les banques et le secteur non financier doivent être éliminées et une imposition commune permettrait d'atteindre cet objectif, en complément d'une régulation adaptée à chacun des deux secteurs. Ces distorsions proviennent de l'exemption de TVA dont jouit le secteur financier et de la subvention implicite dont bénéficient les banques « systémiques »³⁴. Enfin, des ressources permanentes sont nécessaires pour rendre le mécanisme de résolution unique crédible.

3. La fiscalité sur la finance en Europe

L'imposition des banques diffère considérablement entre les États membres. En France, les entreprises du secteur financier acquittent une taxe sur les salaires (2,5 milliards d'euros en 2010)^a conçue pour compenser l'exemption de TVA dont elles bénéficient. Elles payent également une taxe de risque systémique (introduite en 2011, qui a rapporté 1 milliard d'euros en 2012) et un droit de timbre (introduit en 2012, 245 millions d'euros cette même année)^b. Une taxe sur les salaires est également appliquée au Danemark, mais pas dans les autres pays de l'Union européenne. Certains pays ont mis en place un droit de timbre et/ou une taxation des bonus, certains lèvent une taxe sur les passifs non assurés du bilan (principalement des dettes et des dépôts non assurés). La seule tentative pour harmoniser l'imposition du secteur financier en Europe jusqu'à présent (à travers une procédure de « coopération renforcée ») est la taxe sur les transactions financières en préparation, dont l'objectif est d'imposer les transactions brutes à un taux faible pour décourager les transactions à court terme, en application du principe du pollueur-payeur.

^a Conseil des Prélèvements obligatoires (2013) : *Les prélèvements obligatoires des entreprises du secteur financier*, janvier.

^b Cf. Ministère de l'Économie et des Finances (2014) : *Rapport économique, social et financier*, tome 1.

Ainsi, les taxes spécifiques et les redevances appliquées aux banques concernées par le MSU pourraient être transférées au niveau de l'union bancaire et fusionnées en une seule taxe sur l'activité financière (TAF), qui simplifierait l'imposition et n'augmenterait pas nécessairement la charge pour les banques. La TAF serait prélevée sur la somme des bénéfices et des rémunérations – une approximation de la valeur ajoutée des banques (voir encadré 4). Initialement proposée par le FMI (2010)³⁵, la TAF peut être conçue selon différentes modalités. En se fondant sur les calculs fournis par

³³ Voir l'accord intergouvernemental sur le fonds de résolution bancaire, 21 mai 2014, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/142710.pdf

³⁴ Selon le FMI (2014), la subvention implicite pourrait être de l'ordre de 60-90 points de base pour 2013, soit 60 à 210 milliards d'euros pour la zone euro. Voir Fonds monétaire international (FMI) (2014) : *Financial Stability Report*, chapitre 4.

³⁵ Fonds monétaire international (FMI) (2010) : *Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G20 and Background Material*, Washington DC.

la Commission européenne (2011c)³⁶, une TAF de 5 % appliquée à l'union bancaire (Union européenne à 26) permettrait de lever entre 10,6 et 23,4 milliards d'euros chaque année, en fonction de l'assiette choisie.

La TAF alimenterait le FRU jusqu'à ce qu'il atteigne une taille donnée. Elle pourrait ensuite constituer le premier bloc d'un budget de la zone euro, après rétrocession des recettes en provenance de pays appartenant à l'union bancaire mais non à la zone euro (par exemple, le Danemark). En excluant les pays hors de la zone euro, une TAF pourrait rapporter entre 10,3 et 20,9 milliards d'euros par an. Cette somme pourrait par exemple financer des investissements transfrontaliers lorsque ces derniers ne peuvent être financés par le secteur privé. Les dépenses nationales devraient être réduites dans la même proportion, afin d'éviter que le transfert fiscal au niveau européen ne déséquilibre les budgets nationaux.

Transférer les revenus issus de la TAF vers le FRU améliorerait la crédibilité du filet de sécurité de l'union bancaire, ce qui serait cohérent avec la volonté des membres de la zone euro d'utiliser un budget commun pour financer des biens publics spécifiques à la zone euro (ici la stabilité financière).

Recommandation 2. Transférer au niveau de la zone euro toutes les taxes nationales spécifiques prélevées sur les banques au sein de l'union bancaire, ainsi que les contributions au fonds de résolution unique. Les fusionner en une taxe unique sur l'activité financière. Les ressources seront affectées dans un premier temps au fonds de résolution unique. Puis elles seront utilisées (sauf pour les non-membres de la zone euro) comme première brique à la construction d'un budget de la zone euro.

Le périmètre de cette proposition doit correspondre à celui de l'union bancaire, après harmonisation des assiettes fiscales. Nous pensons qu'il sera moins difficile d'obtenir un accord sur l'imposition des banques que sur l'IS car, d'une part, les États ont déjà transféré leur pouvoir de contrôle bancaire au niveau européen et, d'autre part, ils ont déjà accepté de collecter une contribution bancaire commune pour alimenter le fonds de résolution unique.

4. La taxe sur l'activité financière (TAF)

L'imposition des activités financières peut se voir attribuer trois objectifs :

- lever des ressources, en particulier pour couvrir les coûts résultant de l'intervention nécessaire du gouvernement lorsque la faillite d'une banque met en péril l'ensemble du secteur bancaire ;
- corriger les comportements de prise excessive de risque, conformément au principe du pollueur-payeur ;
- assurer à tous les secteurs d'activité un cadre économique équitable.

Les deux premiers objectifs sont contradictoires : une taxe qui réussit à corriger des comportements ne lève pas beaucoup de revenus. Le deuxième objectif est d'ores et déjà traité par la régulation financière ; la question est donc de savoir si la régulation financière est suffisante ou si une taxe pourrait être un complément utile à cette régulation. Enfin, la troisième justification à la taxation de la finance est la difficulté à appliquer au secteur financier les mêmes règles fiscales du reste de l'économie. En particulier, ce secteur est exempté de TVA.

La TAF a été initialement proposée par le FMI en 2010 comme un moyen de corriger les distorsions liées à l'exemption de TVA dans le secteur financier. L'assiette serait la somme des bénéfices et des rémunérations des institutions financières, ce qui est une approximation de leur valeur ajoutée. La taxe sur les salaires appliquée en France et au Danemark est proche d'une TAF. Différentes variantes peuvent être envisagées. Par exemple, restreindre l'assiette fiscale aux plus hautes rémunérations et appliquer un abattement forfaitaire sur les bénéfices permettrait d'exempter les rendements « normaux ».

Vers un budget zone euro

Au-delà de l'union bancaire, la mise en place d'une union budgétaire a pu être mise en avant comme complément nécessaire à l'union monétaire³⁷. Une union budgétaire aiderait les États membres à compenser leur manque d'autonomie en matière de politique monétaire lorsqu'ils font face à un choc macroéconomique spécifique. Selon la théorie des zones monétaires optimales, les pays d'une union monétaire doivent pouvoir s'appuyer sur des dispositifs alternatifs d'ajustement, comme la flexibilité des salaires et des prix, la mobilité des facteurs de production ou un budget fédéral³⁸. L'effet stabilisant de ce dernier suite à un choc spécifique peut être direct (en soutenant le revenu disponible par des transferts dans les pays en crise) ou bien indirect (en facilitant la mobilité du travail et en stabilisant

³⁶ Commission européenne (2011c) : *Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Council Directive on a Common System of Financial Transaction Tax and Amending Directive 2008/7/EC*, vol. 12, Annexe 11.

³⁷ Voir Van Rompuy (2012), Pisani-Ferry et al. (2013), *op.cit.*

³⁸ Mundell R. (1961) : « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, vol. 51, n° 4, pp. 657-665.

5. Un IS bancaire pour la zone euro

En 2010, les institutions financières françaises (y compris les compagnies d'assurance) ont acquitté au total 6,5 milliards d'euros d'IS, soit 20 % du total des recettes de cet impôt, ou encore 0,34 % du PIB^a. Le taux implicite d'imposition des sociétés financières (les paiements d'impôt divisés par une mesure nette ou brute du profit) était semblable à celui des sociétés non financières^b. Il est difficile de collecter les informations pour les autres pays de l'Union européenne. En moyenne, entre 2006 et 2008, le FMI (2010)^c estime à 18 % la part des recettes d'IS prélevée sur les institutions financières en France, 26 % en Italie, 21 % au Royaume-Uni. Les parts sont donc à peu près équivalentes dans ces différents pays. La Commission européenne a estimé à environ 34 à 46 milliards d'euros les revenus

d'IS sur le secteur financier en 2009^d. En supposant que la zone euro représente 68 % de ce total^e, on obtient un budget situé entre 23 et 31 milliards d'euros par an, avec des taux inchangés. Toutefois, les taux appliqués diffèrent entre les États membres. Une solution serait alors d'appliquer un taux d'IS unique au niveau de la zone euro, et de laisser la liberté aux gouvernements d'imposer si besoin une surtaxe pour atteindre leur propre taux d'imposition sur les sociétés (afin d'éviter toute discrimination entre les banques et les autres entreprises). En supposant que les gouvernements conservent un quart de l'IS des banques^f, on obtient un budget annuel pour la zone euro situé entre 17 et 23 milliards d'euros, soit 0,17 à 0,23 % du PIB de la zone euro.

^a Cf. Conseil des prélèvements obligatoires (2013) : *Les prélèvements obligatoires des entreprises du secteur financier*, janvier, tableau 7 p. 83 et Ministère de l'Économie et des Finances (2012) : *Rapport économique, social et financier*, tome 1, p. 73.

^b Selon le Conseil des prélèvements obligatoires (2013), *op.cit.*, les institutions financières sont plus rentables que les institutions non financières, ce qui explique les hauts salaires dans ce secteur. En revanche, les institutions financières ont une intensité du facteur travail moins importante, ce qui explique pourquoi ils payent relativement moins en termes de contributions sociales.

^c Fonds monétaire international (IMF) (2010) : *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector, Final Report for the G-20*, tableau A.5.1, juin.

^d Commission européenne (2011d) : *Commission Staff Working Paper Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Council Directive on a Common System of Financial Transaction Tax and Amending Directive 2008/7/EC*, COM(2011) 594 final.

^e Selon le rapport Liikanen, *op.cit.*, les banques de la zone euro représentaient 68 % de l'actif total des banques de l'Union européenne à 27 en 2011. Nous supposons ici que les bénéfices imposables sont proportionnels à l'actif agrégé au niveau de chaque pays.

^f En 2013, la médiane des taux d'IS dans la zone euro était 25 %, avec seulement quatre pays en dessous de 20 % (Irlande, Lettonie, Slovaquie et Chypre). Le taux nominal le plus élevé était celui de la France (36,1 %), cf. Commission européenne (2013) : *Taxation Trends in the European Union*.

les mouvements de capitaux). La question clé est alors celle des ressources pour alimenter ce budget. Nous proposons d'utiliser l'IS du secteur bancaire comme une première étape dans la construction d'un budget zone euro. Un chiffrage grossier laisse penser que les recettes annuelles pourraient être de l'ordre de 20 milliards d'euros (encadré 5).

Recommandation 3. Dans la zone euro, après avoir harmonisé les assiettes de l'impôt sur les sociétés et les prélèvements spécifiques au secteur bancaire (voir recommandations 1 et 2), introduire un IS minimum sur les banques. Les recettes seront transférées à un budget commun de la zone euro.

Conclusion

La fiscalité dans l'Union européenne étant déjà élevée au regard des standards internationaux, la coopération fiscale ne doit pas être considérée comme un moyen d'alourdir encore la

charge. Nos propositions visent à corriger les défauts et biais résultant de la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne, et plus particulièrement ceux touchant à l'IS et au secteur bancaire. La création d'une union bancaire semble à ce titre être une étape naturelle.

Au-delà de ces propositions, compte tenu des coûts sociaux très élevés de la crise dans la zone euro, il est légitime de se demander comment les gagnants de l'intégration européenne (principalement les travailleurs qualifiés et les détenteurs du capital) pourraient contribuer davantage à soutenir ceux qui sont vulnérables (en finançant, par exemple, une assurance chômage européenne ou un programme facilitant la mobilité du travail). Ceci requiert une forte capacité de recouvrement de l'impôt au niveau national et une coopération internationale plus poussée afin de lutter contre l'évasion fiscale au niveau mondial, notamment *via* les paradis fiscaux. Il faudra également examiner la structure des dépenses publiques et de leur ajustement, lequel a contribué à élargir le fossé générationnel dans de nombreux pays, affectant notamment les investissements en éducation et en recherche. ●



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Présidente déléguée Agnès Bénassy-Quéré

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Clément Carbonnier,
Jézabel Couppey-Soubeyran,
Manon Domingues Dos Santos,
Cyriac Guillaumin

Membres Philippe Askenazy, Agnès Bénassy-Quéré,
Antoine Bozio, Pierre Cahuc, Brigitte Dormont,
Lionel Fontagné, Cecilia García-Peñalosa,
Philippe Martin, Pierre Mohnen, Guillaume Plantin,
Jean Tirole, Alain Trannoy, Étienne Wasmer,
Guntram Wolff

Correspondants Patrick Artus, Jacques Cailloux

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directrice de la publication Agnès Bénassy-Quéré
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47