Pour une

POLITIQUE FISCALE EUROPÉENNE

LE TEMPS DES CHOIX ET DES RESPONSABILITES

PASCAL CANFIN
SVEN GIEGOLD
EVA JOLY
PHILIPPE LAMBERTS

DÉPUTÉS VERTS AU PARLEMENT EUROPÉEN

JUILLET 2011

Du fait d'une dérive incontrôlée de l'endettement privé avant la crise, le système financier a failli voler en éclats. Pour éviter une panique bancaire et une grave dépression, il a fallu la réactivité des banques centrales et le secours massif des finances publiques, non seulement pour soutenir la conjoncture mais aussi pour sauver le secteur financier. Ces aides à l'industrie financière, qu'elles aient été réalisées sous forme de dépenses fermes ou seulement de garanties, ont atteint près de 30 % du PIB, en Europe comme aux Etats-Unis. Ayant dû se substituer en urgence à la dette privée, la dette publique rapportée au PIB a progressé de 20 points en moyenne entre 2007 et 2010 dans l'Union européenne.

Les réponses européennes à cette crise des finances publiques en grande partie héritée d'une crise du secteur financier ne peuvent se résumer à un arsenal de sanctions à caractère plus ou moins automatique pour faire respecter le Pacte de stabilité et de croissance. En outre, les efforts ne doivent pas prioritairement porter du côté des dépenses. Ne serait-ce que pour financer les besoins d'investissement (nécessaires par exemple pour la conversion écologique de l'économie ou pour accroître les efforts en matière d'éducation et de formation), il faut aussi de l'argent public. **La question des prélèvements obligatoires doit donc être ouverte en Europe**. Il s'agit notamment d'éviter que les Etats, sous l'effet d'une concurrence fiscale suicidaire, ne se privent de **ressources nécessaires à la production de biens publics**. Il s'agit aussi d'avoir **une structure des prélèvements obligatoires** qui reste **juste et efficace**. Tout en progressant en matière de coopération, et, osons le mot, d'harmonisation fiscale, il convient enfin de réfléchir à de nouvelles sources de recettes fiscales qui, en totalité ou en partie, pourraient aussi constituer de **nouvelles « ressources propres » pour le budget communautaire.**

L'OBJET DE CE DOCUMENT EST MULTIPLE :

→ Il présente un état des lieux, pédagogique et critique, sur l'Europe de la fiscalité et sur ses avancées, plutôt modestes.

→ Il souligne les enjeux des questions fiscales dans un contexte très sensible : nouvelles règles du Pacte de stabilité et adoption de politiques d'austérité, mise en place d'un Groupe des politiques fiscales au sein duquel les représentants personnels des ministres des finances discutent des grandes questions de politique fiscale, et négociation sur les « Perspectives financières 2013-2020 de l'Union. »

→ Il définit des options, afin d'éclairer les choix politiques, sur les prélèvements obligatoires qui, demain, pourraient soit faire l'objet de davantage de coopération, soit servir de ressources propres à l'Union européenne (certains impôts entrant dans les deux cas de figure).

Les Verts au Parlement européen appellent à une ouverture globale et rapide de ce débat par toutes les institutions européennes et par tous les Etats membres, débat qui ne doit pas rester à la traîne de celui, beaucoup plus absurde, sur la manière de sanctionner les Etats qui ne parviennent pas à maintenir leurs comptes publics dans les limites du Pacte de stabilité et de croissance.

P 4 FISCALITE EUROPÉENNE : OÙ EN EST-ON ?
1. Un dossier traditionnellement difficile à traiter au niveau européen
P 4 Une forte dimension nationale
P 6 Une progression insuffisante et très inégale de l'harmonisation fiscale au niveau européen
La TVA
Les impôts directs
2. Changer la fiscalité européenne : une urgence pour sortir de la crise
P 10 Une situation budgétaire tendue
P 11 Mettre un terme à une concurrence fiscale suicidaire pour trouver les moyens de préparer l'avenir

P 16 QUELLES MESURES CONCRÈTES POUR RELANCER L'EUROPE FISCALE ?
1. Harmoniser l'impôt sur les sociétés
P 17 La fragmentation actuelle des dispositions fiscales : une source de complexité pour la plupart des entreprises
P 18 Une concurrence fiscale aux effets pervers, même pour les Etats qui la pratiquent
P 20 Un chantier clé : une assiette commune pour imposer les bénéfices en Europe
2. La taxation de l'énergie
P 22 Un contexte décevant
P 23 Pour une fiscalité européenne de l'énergie
P 24 Une taxe CO2 pour le budget communautaire
3. Les taxes financières et la taxation des revenus du patrimoine
P 24 Taxer le secteur financier
P 26 Assurer la taxation des revenus du patrimoine financier

Pascal Canfin

Sven Giegold

Eva Joly

Philippe Lamberts

MEMBRES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES DU PARLEMENT EUROPÉEN

FISCALITÉ EUROPÉENNE : OÙ EN EST-ON ?

L'Europe fiscale a, malgré quelques réalisations ponctuelles, peu avancé. Or la crise financière et son impact sur les finances publiques doivent rapidement conduire l'Union à ouvrir un débat global sur les prélèvements obligatoires et à prendre des décisions permettant à la fois de financer son avenir et de lutter contre les effets pernicieux de la concurrence et de la fraude fiscales.

UN DOSSIER TRADITIONNELLEMENT DIFFICILE À TRAITER AU NIVEAU EUROPÉEN

La construction de l'Europe fiscale n'a pas avancé aussi vite que celle de l'Europe du marché intérieur ou que celle de l'Europe monétaire. Ceci s'explique notamment par le fait que la fiscalité reste largement un des éléments de la souveraineté des Etats. Mais l'incomplétude de l'Europe en la matière mène à une situation de concurrence fiscale préjudiciable à tous les pays, même à ceux qui pensent en être les grands gagnants.

UNE FORTE DIMENSION NATIONALE

Dans la plupart des pays européens, les Parlements se sont construits sur leur **capacité à voter l'impôt**. Dans ces conditions, le vote du budget représente l'un des rendez-vous importants du dialogue entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. La fiscalité, et plus généralement la politique budgétaire, constitue une des expressions de la souveraineté des Etats, d'autant plus précieuse à leurs yeux que, dans les cas des membres de la zone euro, ils ont transféré leur souveraineté monétaire.

En outre, les systèmes fiscaux nationaux sont très différents. **Le poids de l'impôt n'est pas partout le même**. Comme le souligne le rapport de 2010 de la Commission européenne (*Taxation trends in the European Union*), le taux de prélèvements obligatoires (c'est-à-dire la somme des impôts et des cotisations sociales rapportée au PIB) s'étale, selon les pays, sur une fourchette de plus de 20 points dans l'Union européenne, allant de 28 % en Roumanie à 48,2 % au Danemark (pour une moyenne dans l'UE de 39,3 %) (voir le graphique ci-contre).

Les différences dans les poids des prélèvements obligatoires ne traduisent pas tant des différences marquées dans l'efficacité de la dépense publique que des choix différents quant au caractère privé ou public du financement de la protection sociale et, plus généralement, dans le modèle social adopté.

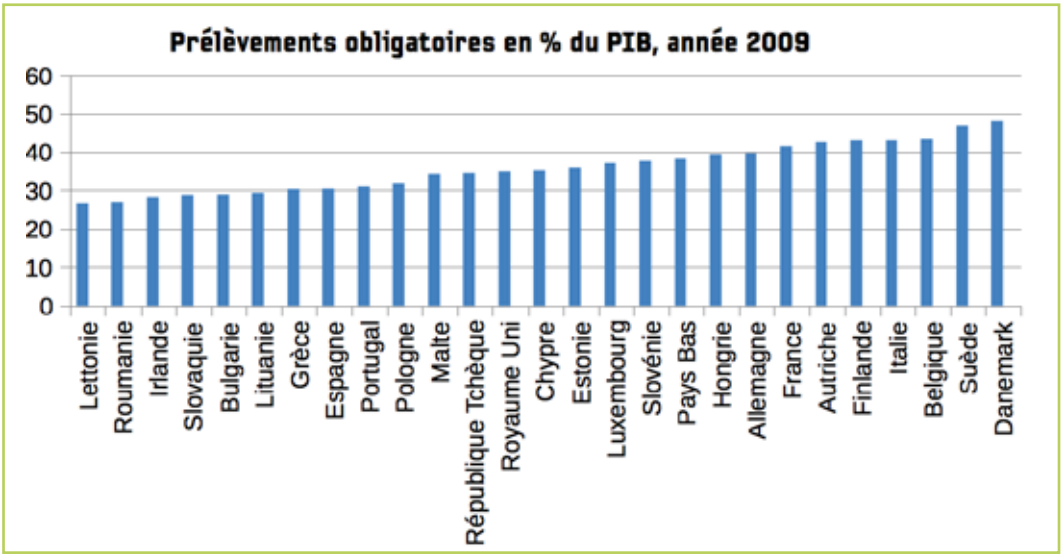
Par ailleurs, les choix nationaux sont très divers dans **la pondération des différents prélèvements obligatoires**. Par exemple, certains pays, comme le Danemark, financent leur protection sociale par l'impôt tandis que d'autres, comme la France, le font essentiellement par les cotisations sociales. Autre diversité des systèmes fiscaux à signaler : dans les anciens Etats membres, les taxes indirectes (comme la TVA), les taxes directes (comme l'impôt sur le revenu) et les cotisations sociales représentent des parts équivalentes dans le total des prélèvements. En revanche, dans les nouveaux Etats membres, la part des impôts directs est plus faible. Ainsi, elle ne représente que 21 % du total des prélèvements obligatoires en Bulgarie, 22,1 % en Slovaquie et 23,8 % en République tchèque (1). Pour ce qui est de la fiscalité des revenus des personnes physiques, la majorité des Etats pratiquent une fiscalité progressive (taux de plus en plus élevé selon les tranches du barème), tandis que d'autres optent pour la « flat tax », c'est-à-dire un taux unique quelque soit le niveau de revenu. Des différences sont également à noter pour la fiscalité des revenus du capital. Certains pays, dont la France, la font échapper à la progressivité, en taxant les revenus de l'épargne à un taux forfaitaire, inférieur à celui de la tranche supérieure du barème.

(1) Données : *Taxation trends in the European Union,* European Commission, Eurostat, édition 2011

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN % DU PIB, SITUATIONS NATIONALES

PAYS	Prélèvements obligatoires en % du PIB (2009)
Lettonie	26,6
Roumanie	27,0
Irlande	28,2
Slovaquie	28,8
Bulgarie	28,9
Lituanie	29,3
Grèce	30,3
Espagne	30,4
Portugal	31,0
Pologne	31,8
Malte	34,2
République Tchèque	34,5
Royaume Uni	34,9
Chypre	35,1
Estonie	35,9
Luxembourg	37,1
Slovénie	37,6
Pays Bas	38,2
Hongrie	39,5
Allemagne	39,7
France	41,6
Autriche	42,7
Finlande	43,1
Italie	43,1
Belgique	43,5
Suède	46,9
Danemark	48,1

Données : *Taxation trends in the European Union,* European Commission, Eurostat, édition 2011



Données : *Taxation trends in the European Union,* European Commission, Eurostat, édition 2011

UNE PROGRESSION INSUFFISANTE ET TRÈS INÉGALE DE L'HARMONISATION FISCALE AU NIVEAU EUROPÉEN

Les réalisations de l'Union dans le domaine fiscal ont principalement porté sur les impôts indirects, notamment sur la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) qui frappe la consommation. L'harmonisation européenne s'est focalisée sur l'impôt qui frappe de façon relativement plus dure les ménages les plus pauvres, dans la mesure où la consommation absorbe une part plus importante de leurs revenus.

Les droits de douane aux frontières de l'Union sont, évidemment, harmonisés. Ils constituent d'ailleurs une recette pour le budget communautaire (sous réserve des 25 % que les Etats qui prélèvent ces droits gardent au titre des frais de perception). Du fait de la réduction générale progressivement opérée dans le cadre du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), la part des droits de douane dans le budget communautaire a décru, jusqu'à ne plus représenter qu'environ 13 % des recettes.

Pour les autres impôts, notamment directs, les avancées sont plus limitées.

LA TVA

Pour ce qui est de la TVA (introduite en 1967 dans la Communauté européenne), il s'est agi d'éliminer les détournements de trafic liés à la différence des taux. Cette harmonisation s'est faite en plusieurs étapes. Elle a d'abord concerné les bases, c'est-à-dire la définition précise des biens et services servant d'assiettes à l'impôt (« sixième directive » du 17 mai 1977), puis a concerné les taux. En 1992, une directive européenne a fixé plusieurs niveaux de taux : un « taux normal » qui ne peut pas être inférieur à 15 %, deux « taux réduits » de 5 % minimum, applicables à des listes limitées de produits comme les médicaments et l'alimentation et, éventuellement, des taux « super réduits » parfois acceptés transitoirement.

En 1999, les Etats membres se sont mis d'accord pour étendre, de façon expérimentale, **la TVA à taux réduit** à des secteurs intensifs en travail et ne donnant pas lieu à une concurrence entre pays (entretien dans l'immobilier résidentiel, aide à domicile, coiffure, réparation automobile...).

Les Etats membres pouvaient choisir certains des secteurs au sein de la liste établie au niveau européen. Ces mesures sont entrées en vigueur en février 2000. Le régime a été reconduit et étendu à d'autres services par une directive adoptée début 2006 par le Conseil.

En juillet 2007, la Commission a présenté une étude sur l'impact des taux réduits de TVA. Tout en exprimant une préférence de principe pour un taux unique par pays, ce texte estime que le recours à des taux réduits peut s'avérer approprié pour des secteurs bien ciblés. Ainsi, dans les secteurs qui emploient de nombreux travailleurs peu qualifiés, un taux réduit pourrait créer des emplois de façon pérenne. Toutefois, tel ne serait pas le cas pour l'ensemble de l'économie. Dans ces conditions, la Commission estime qu'il faut accorder davantage de flexibilité aux Etats dans l'application des taux réduits de TVA. Les services fournis localement pourraient bénéficier de ces taux, sans risque d'affecter le fonctionnement du marché intérieur.

LES IMPÔTS DIRECTS

Pour ce qui est de la taxation directe, les avancées communautaires ont été assez limitées. En matière de fiscalité des entreprises, il a par exemple fallu des années avant que les Etats ne trouvent un moyen d'éviter la double imposition des sociétés, notamment pour des entreprises-mères et leurs filiales (directive « mères-filiales » de 1990). Les Etats européens ont également réussi à établir une coopération contre la fraude fiscale.

Le « paquet fiscal », dont le principe fut adopté par le Conseil en décembre 1997, liait plusieurs domaines de la fiscalité directe. Il a abouti sur deux points : la fiscalité des entreprises et la fiscalité de l'épargne.

→ **Sur la fiscalité de l'épargne**, les progrès ont été difficiles. Ils ont permis non pas une harmonisation (2), mais une coopération pour éviter les fraudes. Sans coopération, les résidents d'un pays peuvent investir leur épargne à l'étranger et dissimuler cette source de revenu à leur administration. Cette fraude est d'autant plus facile quand l'argent est placé dans des Etats membres qui n'appliquent pas de retenue à la source sur les intérêts versés à des non-résidents. Le risque de fraude devient donc considérable. En matière de revenus d'intérêt (les dividendes et gains en capital ne sont pas donc concernés) et au terme de négociations difficiles (3), l'Union européenne a réussi à instaurer entre les Etats membres un système d'échange automatique d'informations financières (4). Son but est de permettre à un pays de recueillir auprès de ses partenaires les informations bancaires concernant les comptes d'épargne établis à l'étranger de ses propres ressortissants et d'imposer les revenus d'intérêts engendrés par ces comptes au taux national. Pendant une période transitoire, il a été admis que plusieurs pays (dans l'Union : la Belgique, l'Autriche et le Luxembourg,) ne participent pas au système d'échanges d'informations (ils y étaient hostiles) et appliquent une **retenue à la source** (5) sur les revenus d'intérêt de ces comptes. Ils doivent rétrocéder 75% de ces recettes fiscales à l'Etat de résidence de l'investisseur.
Cette solution n'est pas satisfaisante car elle laisse des poches d'opacité dans le système. Il a fallu attendre la crise financière pour faire un peu bouger les lignes, la Belgique ayant annoncé en 2009 qu'elle appliquerait l'échange d'informations à partir de 2010 (décision qui a été mise en œuvre depuis lors). Une révision de cette directive, qui ne concerne que les revenus d'intérêt versés à des personnes physiques, est proposée par la Commission, pour corriger certains défauts du système actuel (voir page 24), notamment la possibilité d'échapper à l'échange d'informations en créant une personne morale, un trust ou une société fiduciaire par exemple.

La période transitoire dont bénéficient les Etats membres « récalcitrants » est supposée prendre fin lorsque les deux conditions suivantes seront réunies (ce qui est loin d'être acquis) :

- l'entrée en vigueur du dernier des accords conclus, sur la base d'une décision unanime du Conseil, entre la Communauté et la Suisse, le Liechtenstein, Saint-Marin, Monaco et Andorre prévoyant l'échange d'informations sur demande (et pas automatique) tel qu'il est prévu dans la convention de l'OCDE de 2002 ;
- l'accord unanime du Conseil quant au fait que les Etats-Unis se sont engagés à échanger des informations sur demande.

Dans la mesure où le dispositif de la directive de 2003 concerne également certains paradis fiscaux (la Confédération helvétique, plusieurs îles britanniques, la Principauté d'Andorre, la Principauté du Liechtenstein, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin), dans ce domaine comme dans d'autres (par exemple la réglementation Reach sur les substances chimiques), l'Europe parvient à faire diffuser son droit hors de ses frontières.

(2) Certains Etats taxent les gains en capital, d'autres ne le font pas.
(3) Directive 2003 /48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts.
(4) Automatique, et pas seulement « sur demande », comme c'est le cas dans le modèle de convention de l'OCDE sur l'échange de renseignements en matière fiscale publié le 18 avril 2002.
(5) La directive prévoit l'application d'un taux de 15 % pendant les trois premières années, de 20 % pendant les trois années suivantes et de 35 % ensuite, c'est-à-dire à partir de 2011.

→ Pour ce qui a trait à la **fiscalité des entreprises**, l'Europe a également pu faire, par un « **Code de Conduite** », des avancées en matière de lutte contre les **pratiques fiscales dommageables**. Cette notion a un sens très précis et étroit. Selon le Code de Conduite, les mesures sont dites « dommageables » lors qu'elles « *peuvent avoir une influence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté* » et lorsqu'elles établissent *« un niveau d'imposition effectif significativement inférieur... par rapport à ceux qui s'appliquent normalement dans l'Etat concerné* ». Sans faire la liste ici de tous les critères retenus, il s'agit d'avantages accordés exclusivement à des non-résidents ou à des transactions conclues avec des non-résidents, ou d'avantages accordés en l'absence de toute activité économique réelle et de présence économique substantielle à l'intérieur du pays considéré. Ainsi, un pays pratiquant un taux général de 0 % pour l'impôt sur les sociétés se livre certainement à la concurrence fiscale mais ne met pas en œuvre une mesure fiscale dite dommageable car le même taux s'applique également aux résidents. La prohibition des pratiques fiscales dommageables n'empêche donc en rien une concurrence fiscale générale.

Un groupe Code de Conduite, présidé par Mme Primarolo, ancienne Paymaster general (trésorier général) du Royaume-Uni, a été mis en place en 1998. Il a passé en revue 271 mesures dans l'UE 15 et conclu, en 1999, que 66 d'entre elles (43 dans les Etats membres et 23 dans les territoires associés (6)) devaient être abrogées. Beaucoup l'ont été, qui procuraient un niveau d'imposition effectif nettement inférieur à celui qui s'applique dans un pays donné. Cependant, alors que tous les régimes dommageables devaient initialement être abrogés pour le 31 décembre 2002, le Conseil Ecofin (le conseil des ministres de l'économie et des finances de l'Union européenne) a accepté que certains régimes soient maintenus jusqu'au 31 décembre 2010. Les Etats membres devront justifier l'extinction de ces mesures au groupe Code de Conduite au cours de l'année 2011.

(6) Il s'agit de : Jersey, Guernesey, Ile de Man, Anguilla, Iles Vierges Britanniques, Iles Caïmans, Montserrat, Iles Turques et Caïques, Aruba et Antilles néerlandaises.

Fiscalité : qui décide en Europe ?

En matière de fiscalité, le processus décisionnel de l'Union présente plusieurs singularités. D'abord, les décisions sont prises à l'unanimité et non à la majorité qualifiée, comme c'est pourtant le cas dans une majorité de domaines avec le Traité de Lisbonne. Les risques de blocage ou d'enlisement des négociations sont donc importants. De plus, le Parlement européen n'est que consulté. Enfin, les Traités n'ont pas abordé de la même manière la fiscalité directe et la fiscalité indirecte. Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (le 1er décembre 2009), seule la fiscalité indirecte faisait l'objet d'un traitement explicite, dans le chapitre 2 du livre VI du Traité instituant la Communauté européenne (TCE), en raison de l'influence plus grande qu'on lui prêtait sur le fonctionnement du marché intérieur. Son article 93 prévoyait en effet des « *dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et aux autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement ou le fonctionnement du marché commun* ».

Pour prendre des décisions en matière d'impositions directes, l'Union avait besoin d'autres bases légales, car rien n'était explicitement prévu dans les Traités. Il a cependant été admis (notamment par la jurisprudence, qui a joué un rôle important dans la construction fiscale) que l'article 94 du TCE, sur le rapprochement des législations, donnait une base à l'harmonisation fiscale : « *Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Conseil économique et social, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement- ou le fonctionnement du marché commun* ». La seule disposition à concerner directement les impôts directs était l'article 293, qui faisait obligation aux Etats membres d'éliminer la double imposition à l'intérieur de la Communauté par des conventions fiscales bilatérales. Cet article, devenu inutile, a été abrogé par le traité de Lisbonne.

Précisément, que change le Traité de Lisbonne ? Pas grand-chose, malheureusement. Son article 113 reprend la substance de l'ancien article 93 pour les impôts indirects. Le vote au Conseil reste à l'unanimité (conformément à une procédure législative spéciale). Le texte ne prévoit qu'une consultation du Parlement européen (et du Conseil économique et social). L'article 115 reprend l'ancien article 94. Pas plus que lui, il ne fait mention explicite des impôts directs. On sait que plusieurs Etats se sont opposés à ce que le domaine fiscal passe à la majorité qualifiée au Conseil lors de la négociation du projet de Constitution puis du projet de Traité de Lisbonne.

Le recours aux coopérations renforcées (procédures prévues pour permettre à un groupe d'Etats membres de prendre en commun des décisions les concernant, tout en s'appuyant sur le cadre institutionnel de l'Union) n'est pas non plus simplifié, dans le domaine fiscal, par le Traité de Lisbonne, contrairement par exemple à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ainsi que la défense.

Le réflexe de la très grande majorité des Etats membres consiste à dire : « le contexte budgétaire est déjà compliqué ; il ne faut pas rouvrir le dossier fiscal, encore moins réfléchir à de nouvelles ressources propres pour l'Union en tant que telle » . C'est une réaction à courte vue. La crise montre au contraire qu'il faut débattre d'urgence des questions fiscales.

UNE SITUATION BUDGÉTAIRE TENDUE

Les Etats subissent actuellement de fortes contraintes sur leurs finances publiques. D'après le document «*Public Finances in European Monetary Union 2010*» de la Commission européenne, entre 2007 et 2010, dans l'UE27 prise comme un tout, les déficits publics sont passés de 1 % du PIB en 2007 à plus de 6% en 2010 ; la dette publique a augmenté de 59 % du PIB à près de 80 %. Fin 2010, 24 Etats membres sur 27 étaient en procédure de déficit excessif prévue par le Pacte de stabilité et de croissance. En d'autres termes, si l'idée démocratiquement inacceptable de priver de droits de vote les pays ne respectant pas le Pacte de stabilité et de croissance était mise en œuvre, seuls trois pays disposeraient aujourd'hui du droit de vote au Conseil des ministres.

Les réflexions du Conseil européen, ainsi que les propositions faites par la Commission en septembre 2010 pour réformer le Pacte de stabilité et de croissance, se focalisent sur la surveillance des soldes budgétaires et des déséquilibres macroéconomiques. Si le fait de se préoccuper des écarts croissants de compétitivité entre les Etats membres constitue une bonne idée, les propositions sur la table consistent essentiellement à sanctionner, y compris par des mesures financières, les Etats enregistrant une dérive de leurs comptes publics, ou subissant une dégradation dangereuse de leur compétitivité. L'idée équivaut un peu à la pratique d'une saignée sur un malade déjà anémié. Tout l'ajustement reposerait en effet sur l'Etat présentant un déficit budgétaire et/ou un déséquilibre macroéconomique, ce qui est contradictoire avec l'idée de coopération. Dans les faits, en matière budgétaire, l'attention se porte sur les moyens de contrôler les dépenses, tandis que la réflexion est insuffisante sur les recettes.

Plusieurs réactions nationales récentes traduisent la crispation sur les questions fiscales. Par exemple, alors que les taxes sur l'activité bancaire (à distinguer des taxes sur les transactions financières, voir page 24) auraient presque naturellement, selon un principe quasi-assurantiel, eu vocation à alimenter un fonds de résolution à l'échelle de l'Union, qui constitue le bon niveau d'intervention pour résoudre une crise bancaire (la plupart des grandes banques étant transfrontières), la plupart des pays prévoient soit d'alimenter des fonds nationaux, soit le budget de leur Etat. Un autre exemple est donné par les discussions sur le budget communautaire 2011 : les Etats (à quelques exceptions près comme le Luxembourg) veulent limiter le plus possible le budget de l'UE… afin d'y contribuer le moins possible. Du coup, on assiste aussi à des blocages dans la réflexion sur de nouvelles ressources pour l'UE que le Commissaire Lewandowski, en charge du budget, avait essayé de lancer pendant l'été 2010.

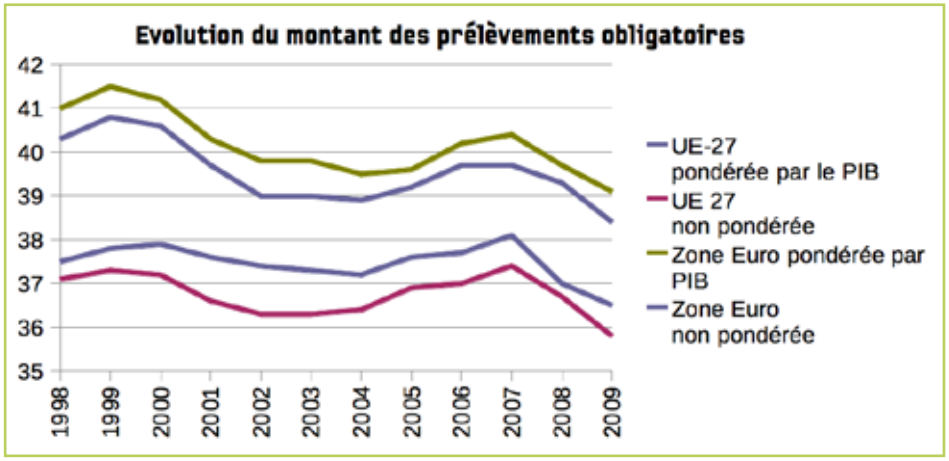
Malgré ce contexte tendu et difficile ou, plus précisément, en raison de ce contexte, il faut que l'Europe définisse des options dans le domaine fiscal ; et qu'elle le fasse de la façon la plus rapide et la plus globale possible. Il n'est en effet pas possible de réfléchir sur la trajectoire des finances publiques en laissant de côté les recettes.

METTRE UN TERME À UNE CONCURRENCE FISCALE SUICIDAIRE POUR TROUVER LES MOYENS DE PRÉPARER L'AVENIR

ÉVOLUTION DANS LE TEMPS DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN % DU PIB

ANNEE	Zone Euro pondérée par le PIB	Zone Euro non pondérée	UE-27 pondérée par le PIB	UE 27 non pondérée
1998	41	37,5	40,3	37,1
1999	41,5	37,8	40,8	37,3
2000	41,2	37,9	40,6	37,2
2001	40,3	37,6	39,7	36,6
2002	39,8	37,4	39	36,3
2003	39,8	37,3	39	36,3
2004	39,5	37,2	38,9	36,4
2005	39,6	37,6	39,2	36,9
2006	40,2	37,7	39,7	37
2007	40,4	38,1	39,7	37,4
2008	39,7	37	39,3	36,7
2009	39,1	36,5	38,4	35,8

Données : *Taxation trends in the European Union*, European Commission, Eurostat, édition 2011



Du fait d'une concurrence fiscale acharnée, les Etats européens non seulement se privent de bases taxables, mais aussi adoptent une structure de la fiscalité qui risque d'être à la fois injuste et inefficace. Ainsi, alors qu'il faudrait engager des politiques publiques pour créer des emplois, les Etats européens taxent le travail de façon plus lourde que le capital. De plus, ils se privent des ressources nécessaires à la production de certains biens publics (infrastructures de transport de qualité, niveau élevé d'éducation générale...) qui constituent des facteurs clés de notre qualité de vie.

Dans un contexte de finances publiques tendues, il n'est pas possible d'ignorer la concurrence fiscale entre les Etats membres et ses conséquences très négatives. Elle ouvre la voie non seulement aux stratégies d'optimisation fiscale (qui consistent à utiliser des moyens légaux pour payer le moins d'impôt possible), mais aussi à la fraude fiscale, en cas d'insuffisante coopération entre Etats. Il est difficile de lire de façon chiffrée l'impact de la concurrence fiscale sur l'évolution des prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB, d'autant plus que cette évolution est également influencée par la conjoncture.

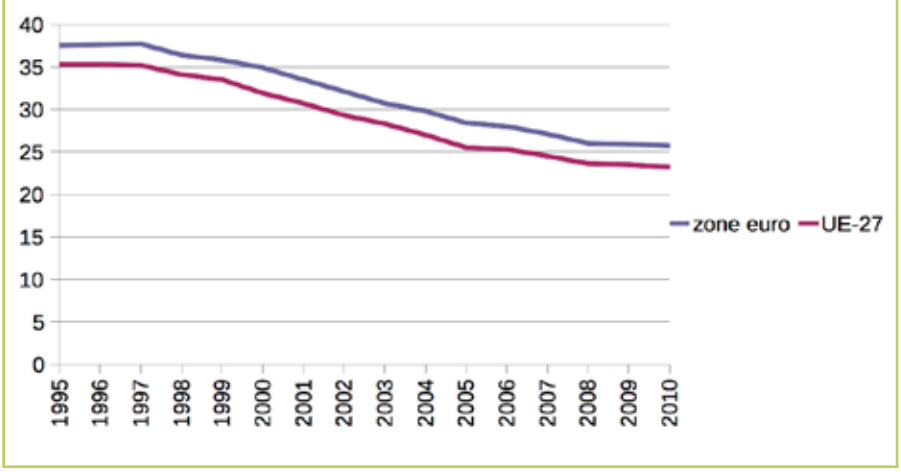
La concurrence fiscale ne s'exerce pas de la même façon selon le type d'impôt. Son effet le plus manifeste **concerne davantage la structure des prélèvements que leur poids total dans le PIB. Les bases les plus mobiles font l'objet d'une surenchère à la baisse, au détriment des bases considérées comme moins mobiles.** Pour tout un ensemble de raisons, tenant aux langues, aux différences dans les régimes de protection, le travail constitue une base relativement peu mobile (sauf pour les plus hauts revenus).

Dans ces conditions, **les taux de l'impôt sur les sociétés ont connu une baisse marquée**. Comme le souligne aussi le rapport Monti remis au président de la Commission européenne José Manuel Barroso en 2010, « *les États membres de l'UE ont progressivement transféré la charge de l'impôt d'une assiette fiscale plus mobile (revenus du capital et revenus des sociétés) vers des assiettes moins mobiles, notamment sur les revenus du travail. Sur les vingt dernières années, presque tous les États membres ont réduit leurs taux légaux d'imposition des sociétés, se livrant concurrence pour attirer du capital mobile international. La moyenne de l'UE-15 s'est réduite de près de 50 % en 1985 à un peu moins de 30 %. Celle des douze pays qui ont adhéré à l'Union en 2004 et en 2007 lui est inférieure de quelque 10 points de pourcentage* » (7). Le graphique ci-dessous donne une mesure de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés.

En moyenne sur l'UE, **le taux de l'impôt sur les sociétés** est passé de 35% en 1995 à 23,2 % en 2010. Bien qu'il soit difficile de comparer les taux si les assiettes ne sont pas équivalentes (voir page 16), il faut souligner que ce taux est à présent inférieur à celui des Etats-Unis et de certains grands pays émergents. Ceci traduit le fait qu'il y a une concurrence fiscale interne et spécifique à l'Europe, plus intense que dans le reste du monde. Or, dans une large mesure, cette concurrence est suicidaire non seulement collectivement à l'échelle de l'Union, mais aussi au niveau individuel pour les pays qui la pratiquent. Dans le cas de l'imposition sur les sociétés, cette stratégie de passager clandestin n'aboutit pas forcément à influencer les choix des entreprises en matière de localisation des activités (« capital shifting ») ; elle a un impact sur la localisation de leurs profits (« profit shifting »). En effet, par le biais des prix de transfert, l'évaluation des biens de propriété intellectuelle et les prêts internes, certaines entreprises transnationales s'arrangent pour localiser leur profit là où il est le moins taxé (voir les développements consacrés à l'impôt sur les sociétés dans la partie 2), tout en profitant des infrastructures publiques et des services publics offerts par les Etats.

(7) Source: Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes. Rapport au président de la Commission européenne, présenté par Mario Monti, 9 mai 2010

EVOLUTION DU TAUX D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DEPUIS 1995 DANS L'UE



Données : *Taxation trends in the European Union*, European Commission, Eurostat, édition 2011

EVOLUTION DU TAUX NORMAL DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

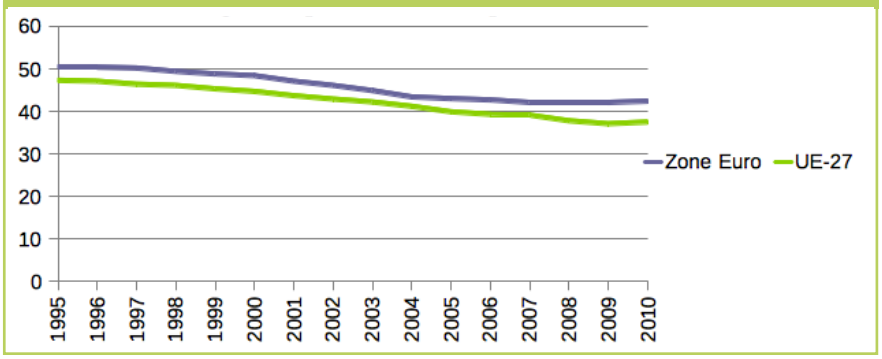
Année	Zone euro	UE-27
1995	37,5	35,3
1996	37,6	35,3
1997	37,7	35,2
1998	36,4	34,1
1999	35,8	33,5
2000	34,9	31,9
2001	33,5	30,7
2002	32,1	29,3
2003	30,7	28,3
2004	29,8	27
2005	28,4	25,5
2006	28	25,3
2007	27,1	24,5
2008	26	23,6
2009	25,9	23,5
2010	25,7	23,2

Dans le même temps, le travail a été relativement plus taxé. Le rapport Monti en fait aussi le constat : « *En 2007, dans l'UE, l'impôt sur les revenus du travail représentait, en moyenne arithmétique, 46 % de l'ensemble des recettes fiscales, contre 9,8 % pour l'impôt sur le revenu des sociétés. En 2007, le taux d'imposition implicite des revenus des sociétés se situait en moyenne à 25,5 % pour l'UE-25, contre 34,8 % pour les revenus du travail. Compte tenu de ces éléments, au cours des dix dernières années, en Europe, la charge fiscale a eu tendance à se concentrer davantage sur les assiettes les moins mobiles, à savoir sur le travail, au moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations sociales…* ».

En revanche, les Etats considèrent que la main d'œuvre la mieux payée est aussi la plus mobile. Ils ont donc consenti à des baisses de taux sur la tranche marginale la plus élevée de l'impôt sur le revenu. Toujours d'après le rapport Monti, le taux moyen de taxation sur les revenus élevés a diminué d'environ 10 points depuis 1995. Le graphique ci-dessous illustre ce déclin rapide. Par conséquent, l'impôt sur le revenu est de moins en moins progressif (8). Dans les pays adeptes de la «flat tax», un taux unique d'imposition quel que soit le niveau de revenu, comme les Etats baltes, il ne l'est plus du tout. Dans certains de ces pays, la baisse du taux applicable aux revenus les plus élevés a été très radicale. Entre 1995 et 2008, elle a été de 30 points de pourcentage (pp) en Bulgarie, de 17 pp en République tchèque, de 24 pp en Roumanie et de 23 pp en Slovaquie. De façon corollaire, dans les pays de «flat tax», la pression fiscale sur les bas salaires est relativement plus intense que dans les autres pays. La concurrence fiscale affecte donc la fonction redistributive des finances publiques.

La concurrence fiscale peut avoir des effets d'autant plus pervers qu'elle se fait sur des informations en partie biaisées. En effet, en fonction de règles d'amortissement et de déductions, l'assiette est plus ou moins large selon les pays (en dépit d'un mouvement général pour élargir ces bases).

ÉVOLUTION DU TAUX MARGINAL D'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 1995 DANS L'UE



Données : *Taxation trends in the European Union*, European Commission, Eurostat, édition 2011

Données : *Taxation trends in the European Union*, European Commission, Eurostat, édition 2011

TAUX MARGINAL LE PLUS ÉLEVÉ DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

ANNEE	Zone Euro	UE-27
1995	50,4	47,3
1996	50,4	47,1
1997	50,2	46,4
1998	49,4	46,1
1999	48,8	45,3
2000	48,4	44,7
2001	47,1	43,7
2002	46,1	42,9
2003	44,9	42,2
2004	43,4	41,2
2005	43	39,9
2006	42,7	39,3
2007	42,1	39,1
2008	42,1	37,8
2009	42,1	37,1
2010	42,4	37,5

Par conséquent, se fier à l'information délivrée par les taux constitue une erreur.

Ainsi, en matière d'impôt sur les sociétés (IS), il arrive que certains Etats, comme la France, affichent un taux nominal élevé mais pratiquent un taux « effectif » beaucoup plus faible. Pour corriger cette distorsion, l'analyse économique (par exemple celle de l'OCDE) passe par la notion de « taux effectif ». Il peut s'agir de partir d'un investissement particulier et de regarder, pour chaque pays particulier, ce qui est réellement payé. Il est possible aussi de rapporter le montant de l'IS acquitté à une base comparable dans chaque pays.

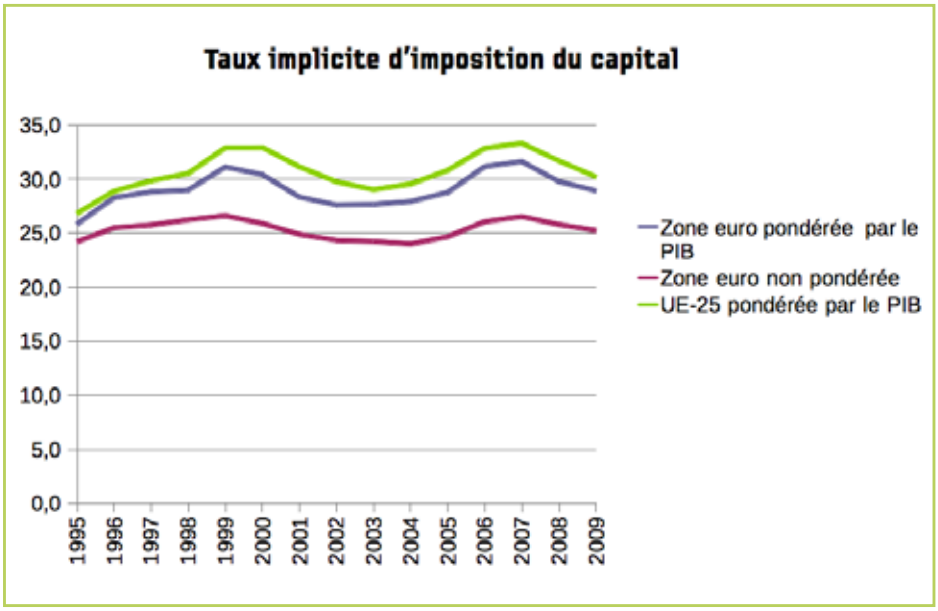
Ainsi, l'évolution de l'IS collecté ou du taux effectif ne suit pas tout à fait l'évolution du taux nominal. D'après l'OCDE, entre 1982 et 2006 dans les pays OCDE, le taux moyen d'IS aurait décru d'environ 20 points pour le taux nominal, de 50% à environ 30%, mais de seulement 10 points pour le taux effectif qui serait passé de 35% à 25% environ.

(8) Dans la période récente cependant, le Royaume-Uni a relevé le taux applicable à la tranche supérieure du barème.

TAUX IMPLICITE D'IMPOSITION DU CAPITAL

ANNEE	Zone Euro pondérée par le PIB	Zone Euro non pondérée	UE-25 pondérée par le PIB
1995	25,8	24,2	26,8
1996	28,3	25,5	28,9
1997	28,8	25,7	29,8
1998	29,0	26,2	30,5
1999	31,1	26,6	32,9
2000	30,4	25,9	32,9
2001	28,3	24,9	31,1
2002	27,6	24,3	29,7
2003	27,7	24,2	29,0
2004	27,9	24,0	29,5
2005	28,8	24,6	30,8
2006	31,1	26,0	32,8
2007	31,6	26,5	33,3
2008	29,8	25,8	31,7
2009	28,9	25,2	30,2

Données: *Taxation trends in the European Union*, European Commission, Eurostat, édition 2011



D'après la Commission européenne , le taux implicite de taxation du capital (9) est passé, pour l'UE 27, d'environ 24 % au début des années 2000 à près de 27 % en 2007 (l'année 2008 ayant marqué une chute en raison de la crise), soit **un taux toujours inférieur à la taxation implicite du travail** qui s'établit en 2008 à 39 %. Le graphique retrace ces évolutions pour l'UE 25 et pour la zone euro. Autre mesure : les recettes d'IS représentaient 2,6 % du PIB en 2005 en moyenne sur l'UE 25, contre 2,1 % du PIB en 1995.

Cette divergence entre la baisse du taux nominal d'impôt sur les sociétés et les autres évolutions peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Il y a sans doute eu, dans de nombreux pays, un élargissement des bases taxables pour compenser la baisse des taux. En outre, les évolutions divergentes des recettes et des taux peuvent aussi tenir, dans certains Etats membres, à l'avantage croissant qu'a eu le statut d'entrepreneur individuel (10) (ainsi qu'à l'attrait exercé par des taux d'IS à 0 %, dans certains cas ! (11)).

En tout cas, à supposer que les entreprises arbitrent, dans leur choix d'implantation, entre charges fiscales et « services » (infrastructures, main d'œuvre...) rendus par la collectivité, le taux nominal ne permet pas de comparaison fiable. Pour autant, les grandes entreprises sont « outillées » pour jouer de la complexité du système en pratiquant l'optimisation fiscale.

(9) Le taux implicite de taxation du capital désigne le ratio entre les taxes sur le capital et les revenus du capital et de l'épargne.
(10) Voir Mooij, R.A. de et Nicodeme, G 2007, « Corporate tax policy and incorporation in the EU », *Working paper n° 11*, DG TAXUD, Commission européenne.
(11) Ceci constitue d'ailleurs un argument supplémentaire contre un taux d'IS à 0 %, qui est susceptible, par le biais de la constitution d'entreprises individuelles, de vider toute substance à l'imposition des personnes physiques, en tout cas de celles pouvant s'offrir les services d'un conseiller fiscal.

Les objectifs de la politique fiscale en Europe aujourd'hui sont donc simultanément :

→ La quête de **nouvelles ressources propres de l'Union**, par exemple une taxe sur les transactions financières, une fraction de l'impôt sur les sociétés ou un prélèvement lié à l'émission de carbone.

→ La recherche d'une **harmonisation** dans les domaines où la concurrence fiscale n'exerce aucun effet sain mais se traduit, en raison des stratégies d'optimisation fiscale, par de la perte sèche pour les Etats. La base harmonisée et consolidée de l'impôt sur les sociétés figure parmi les avancées souhaitables.

→ La mise au point d'une plus grande **coopération** entre les Etats (codes de conduite, échanges automatiques d'informations…) pour éviter les pratiques fiscales dommageables et les fraudes à l'impôt.

Lier, dans la plupart des cas, ces trois objectifs dans l'examen de chacun des impôts envisagés, constituerait le moyen de **donner une impulsion politique** à plusieurs dossiers et de dépasser les blocages tenant à la fois aux égoïsmes nationaux et aux complexités techniques.

Trouver de nouvelles ressources propres pour l'Union

Il faut le réaffirmer : les questions de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, de la coordination des politiques budgétaires nationales et du budget européen sont liées. En mutualisant certaines dépenses au niveau européen (par exemple des aides accordées à certains secteurs, ce qui permettrait d'éviter une concurrence entre Etats, mais aussi d'investir dans des infrastructures ou dans de nouvelles technologies) on pourrait sans doute contribuer de façon plus intelligente à la conversion écologique de notre économie tout en « soulageant » les budgets nationaux. Les ressources propres du budget de l'Union ne doivent pas être considérées comme des « pertes sèches » par les Etats membres, qui les priveraient de bases fiscales précieuses en des temps de finances publiques dégradées. Elles doivent au contraire être mises au service d'une utilisation plus intelligente des deniers publics, évitant des doublons au niveau national. Dans ces conditions, utiliser le budget européen pourrait être un des moyens de faire les investissements de long terme que l'économie de demain réclame. Encore faut-il qu'il ne reste pas limité à environ 1 % du PIB communautaire.

L'habitude s'est en effet prise de penser les questions fiscales de façon segmentée, en réfléchissant, d'un côté, aux questions de concurrence fiscale entre Etats et de perturbations du marché intérieur et, d'un autre côté, en cherchant les moyens de redynamiser le budget communautaire. Il faut au contraire envisager, pour chaque impôt, non seulement les problèmes qu'il pose au regard de son efficacité économique et de la concurrence fiscale, mais aussi les questions de son affectation la plus logique.

QUELLES MESURES CONCRÈTES POUR RELANCER L'EUROPE FISCALE ?

Sur la base des diagnostics et des objectifs généraux présentés dans la première partie, l'Europe doit au plus vite s'engager dans trois chantiers majeurs : l'harmonisation de l'impôt sur les sociétés, la création d'une véritable fiscalité écologique et enfin l'instauration d'une taxe sur les transactions financières.

HARMONISER L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

L'impôt sur les sociétés (IS) constitue l'illustration même d'un dossier qui réclame un engagement politique. A force de traiter de façon uniquement technique cette question pendant des années – et ce, pour ne pas « braquer » certains des Etats les plus hostiles à toute harmonisation dans ce domaine – l'enlisement est proche. Il faudrait que l'Europe affiche l'objectif d'aller vers un système où il y aurait un taux plancher de l'IS, appliqué sur une même base, dans tous les pays européens. En effet, les entreprises européennes, ou les entreprises de pays tiers implantées par le biais de filiales en Europe, bénéficient non seulement du marché intérieur, mais aussi de biens publics que les Etats mettent à leur disposition. A ce titre, les comportements de passager clandestin permis par des taux de l'IS, fixés dans certains pays à 0%, sont inacceptables. Or, pour faire des progrès en la matière, l'harmonisation de l'assiette de l'IS constitue un préalable. Tant que les méthodes pour calculer le bénéfice fiscal diffèrent d'un pays à un autre, il est en effet impossible d'instaurer un taux minimum qui ait du sens.

LA FRAGMENTATION ACTUELLE DES DISPOSITIONS FISCALES : UNE SOURCE DE COMPLEXITÉ POUR LA PLUPART DES ENTREPRISES

Du fait de règles différentes pour déterminer la base de calcul de l'impôt sur les sociétés, certaines des entreprises qui se lancent à l'international sont handicapées par la charge administrative occasionnée par la diversité des législations. Ce problème est pointé, de façon plus générale que dans le seul cas de l'IS, par le rapport de Mario Monti: « *Le paysage fiscal de l'Europe est très fragmenté. Dans de nombreux domaines, la coexistence de 27 réglementations différentes impose des coûts élevés de mise en conformité et de lourdes charges administratives aux particuliers et aux entreprises exerçant des activités transfrontalières* ».

Cette fragmentation du paysage fiscal a des effets différents, d'une part pour les PME (petites et moyennes entreprises) qui s'internationalisent, d'autre part pour les très grands groupes internationaux. Si les premières sont victimes de cette complexité, les seconds en exploitent les failles dans leur stratégie d'optimisation fiscale.

Une fausse bonne idée : le « home state taxation »

Pour atténuer auprès des PME les désagréments de cette fragmentation fiscale, la Commission avait proposé en 2004 que les PME opérant à l'étranger par le biais de filiales puissent déterminer le bénéfice imposable de celles-ci en appliquant les règles fiscales de leur pays d'origine. Ce projet, qui pour l'instant reste dans les tiroirs, ne ferait que renforcer les défauts du système actuel. Il fragmenterait, au sein même des Etats membres, la manière de déterminer le bénéfice fiscal, selon le pays d'origine des PME implantées. En quelque sorte, il s'agirait d'une application du principe du pays d'origine au domaine des prélèvements obligatoires. Le home state taxation est parfaitement contradictoire avec le progrès vers l'harmonisation.

© Andrey Prokhorov

UNE CONCURRENCE FISCALE AUX EFFETS PERVERS, MÊME POUR LES ÉTATS QUI LA PRATIQUENT

Les Etats membres sont prêts à baisser leur taux d'IS pour attirer des entreprises étrangères (voir la baisse des taux dans les années récentes). Certains pays ont commencé par instaurer des taux bas dans certains secteurs, avant d'unifier cette pratique à l'ensemble de l'économie. Dans une certaine mesure, la prohibition des « pratiques fiscales dommageables » fait que celles-ci ont laissé la place à un dumping beaucoup plus général. Ainsi, certains territoires (notamment dans les îles britanniques) ont remplacé des régimes de « sociétés exonérées » par un taux zéro d'imposition des sociétés (ce qui n'est pas tenu pour une pratique dommageable stricto sensu).

Ces comportements de passager clandestin aboutissent à des résultats collectifs catastrophiques, l'ensemble des pays étant obligés de suivre. Individuellement, les résultats ne sont pas toujours heureux. L'Irlande, qui a appliqué cette stratégie avec constance, voit son modèle économique significativement remis en cause par la crise et doit affronter un déficit public de plus de 30 % du PIB si on compte les dépenses occasionnées par le sauvetage bancaire. **Il est regrettable que les Etats européens, lorsqu'ils ont mobilisé le fonds de stabilisation en faveur de l'Irlande, n'aient pas mis la question de la fiscalité parmi les conditions à examiner en échange du soutien financier.**

La concurrence fiscale a deux effets. D'une part, on parle de « capital shifting » lorsqu'il y a déplacement de l'activité économique (par de nouveaux investissements, par une augmentation des effectifs...) vers des pays à basse imposition du capital. S'il n'y avait que le capital shifting, l'IS équivaudrait au prix que les entreprises acceptent de payer pour avoir accès à l'infrastructure, aux marchés et aux travailleurs formés d'un pays. D'autre part, le « profit shifting », lié aux comportements d'optimisation fiscale, se traduit par le déplacement seulement comptable de la base imposable vers des pays à basse imposition du capital. Cette forme de concurrence fiscale ne présente plus la moindre rationalité économique puisque l'entreprise profite des dépenses publiques du pays d'accueil mais ne participe pas à son financement.

Le déplacement purement comptable de la base fiscale s'opère en jouant sur les prix de transferts intra-groupes, la valorisation de la propriété intellectuelle ainsi que sur les prêts entre filiales. Les dispositions fiscales prévues pour contrer ces pratiques sont assez facilement contournées, les administrations fiscales ayant du mal à vérifier la réalité économique d'un prix de cession intra-groupe. Enfin, si le capital shifting constitue une décision lourde (il occasionne des coûts pour l'entreprise, puisqu'il s'agit d'implantations physiques, et n'est pas immédiatement réversible), le profit shifting est beaucoup plus aisé à mettre en œuvre.

Une forme extrême de perte de la base fiscale est due à l'existence de **paradis fiscaux**. Ce sujet ne concerne pas seulement l'imposition sur les sociétés, mais aussi d'autres impôts, comme la fiscalité de l'épargne. La lutte contre les paradis fiscaux est menée principalement dans les enceintes de l'OCDE. Selon la définition de cette organisation, les paradis fiscaux sont des territoires qui peuvent être des Etats souverains ou des dépendances plus ou moins autonomes d'autres pays et qui répondent à plusieurs critères : secret bancaire strict (opposable notamment au juge étranger), pas ou peu de taxes (que ce soit sur les revenus, les bénéfices ou les patrimoines, particulièrement pour les non-résidents), grande facilité d'installation et de création de sociétés, et coopération judiciaire internationale limitée. La lutte contre les paradis fiscaux a semblé progresser de façon significative après les G20 qui ont suivi la crise de 2008. Mais en fait il suffit à un pays de déclarer son intention de coopérer pour être retiré de la liste noire.

Comment les pratiques déloyales de certains Etats membres sapent les recettes de l'impôt sur les sociétés

Certaines administrations fiscales d'Etats membres comme le Luxembourg, l'Irlande ou Malte se sont spécialisées dans l'aide aux multinationales en quête de fiscalité allégée. Cela passe soit par des mesures fiscales favorables à ce type d'entreprises soit par des accords secrets individuels et dérogatoires aux dispositions fiscales générales du pays. Les entreprises multinationales peuvent ainsi déplacer le capital, les profits et les pertes entre leurs différentes filiales en Europe et dans le monde et exploiter les spécificités des différents régimes fiscaux nationaux pour atteindre un taux effectif proche de zéro. Un véritable vol pour les finances publiques des Etats. En premier lieu, ces accords devraient être systématiquement rendus publics et les multinationales devraient avoir l'obligation de publier leurs profits et les impôts afférents pays par pays. En second lieu, le groupe Code de Conduite mis en place par l'Union européenne devrait faire porter ses travaux sur ces accords dérogatoires qui correspondent à des pratiques fiscales dommageables. Enfin, l'introduction de l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés rendrait ces pratiques impossibles.

L'EXEMPLE DES FINANCEMENTS HYBRIDES AU LUXEMBOURG

Le Luxembourg a adopté un régime très populaire auprès des multinationales européennes : les prêts participatifs (PPL pour profit participating loan) qui rémunèrent les créanciers suivant les profits de la société emprunteuse. Les revenus de ce prêt vont être qualifiés différemment en Belgique et au Luxembourg. Ainsi au Luxembourg, la filiale prêteuse reçoit des intérêts qui sont considérés comme des dividendes et de ce fait exemptés d'impôt du fait des conventions de non double imposition. En Belgique, en revanche, les intérêts payés par la filiale emprunteuse sont considérés comme des charges financières et de ce fait sont déductibles de l'impôt sur les sociétés. Les charges d'intérêts viennent donc réduire le bénéfice imposable en Belgique sans pour autant l'augmenter au Luxembourg. Ce tour de passe-passe n'est possible que du fait de la complicité des autorités fiscales luxembourgeoises. En effet, un moyen simple de mettre fin à cette pratique serait d'imposer un traitement symétrique des dividendes et des intérêts entre pays européens. Une règle refusée par… le Luxembourg.

UN CHANTIER CLÉ : UNE ASSIETTE COMMUNE POUR IMPOSER LES BÉNÉFICES EN EUROPE

En matière d'imposition sur les sociétés, les avancées européennes ont d'abord consisté à lever des entraves à la coopération transfrontalière entre entreprises établies dans la Communauté. Le Conseil a adopté deux directives en 1990 visant à éliminer ces obstacles :

→ la directive « fusions » vise à réduire les mesures fiscales défavorables au regroupement d'entreprises d'Etats membres différents.

→ la directive « sociétés mères-filiales » entend éliminer la double imposition des bénéfices distribués entre les sociétés mères d'un Etat et leurs filiales dans un autre Etat membre.

Le projet dit « ACCIS » (Assiette Commune Consolidée de l'Impôt sur les Sociétés) remonte au début des années 2000.

La Commission européenne a publié en octobre 2001 une communication sur ce thème. Sans chercher à approfondir ici tous les aspects techniques du dossier, il faut souligner que la Commission a estimé qu'une assiette commune d'imposition (calculée dans tous les pays selon les mêmes méthodes, définies au niveau européen) ne suffisait pas dans le cas des entreprises transfrontières. Elle s'est prononcée pour une assiette harmonisée et consolidée. Non seulement les règles d'assiette seraient harmonisées quels que soient les pays, mais aussi le résultat de l'entreprise serait globalisé au niveau européen, quels que soient les lieux de sa réalisation. La base imposable globale ainsi calculée serait ensuite répartie entre les différents Etats d'implantation, en fonction d'une clef à déterminer, selon le chiffre d'affaires ou la masse salariale par exemple. Ensuite, chaque Etat appliquerait son taux d'imposition à la base « nationale » ainsi déterminée. L'intérêt de la consolidation est d'annihiler le phénomène des prix de transferts et autres procédés qui permettent à une entreprise de localiser son profit dans un pays avantageux fiscalement. Elle limite le profit shifting (mais pas le capital shifting). Cette méthode est déjà utilisée par certains Etats fédérés aux Etats-Unis.

Sur la base de la progression des travaux, la Commission avait prévu de faire une proposition législative au cours du deuxième semestre 2008. Cette proposition ne fut jamais faite. La crise et le « non » irlandais du 12 juin 2008 au référendum sur le Traité de Lisbonne n'ont sans doute pas été pour rien dans cette décision.

En mars 2011, la Commission s'est enfin décidée à mettre la proposition d'ACCIS en discussion au Conseil. **Malheureusement, la Commission fait perdre son intérêt à l'ACCIS en soutenant le principe d'un régime optionnel** que les entreprises seraient libres d'adopter ou non. Au lieu de réduire la concurrence fiscale, l'ACCIS pourrait donc permettre de nouvelles formes d'optimisation pour les groupes multinationaux. Les Etats membres doivent maintenant adopter cette proposition à l'unanimité pour lui permettre d'entrer en vigueur. A défaut d'unanimité des Etats membres, un groupe pionner d'Etats pourrait mettre en œuvre l'ACCIS dans le cadre d'une coopération renforcée.

EN PARALLÈLE À L'ASSIETTE FISCALE CONSOLIDÉE, IL CONVIENT DE PRENDRE PLUSIEURS AUTRES MESURES :

→ un renforcement du Code de Conduite. Celui-ci présente en effet trop de failles, de par une définition trop restrictive des pratiques fiscales dommageables. En outre, le Code de Conduite ne constitue pas des règles contraignantes. Il faudrait l'assortir de dispositifs contraignants;

→ une utilisation plus résolue de la prohibition communautaire des aides d'Etat pour sanctionner les dispositifs nationaux permettant l'évasion fiscale ;

→ un Traité harmonisé au niveau communautaire sur la double taxation, plutôt qu'une multitude de traités bilatéraux.

© Alvarez

UN CONTEXTE DÉCEVANT

© Marc Vermeirsch

L'Europe entendait donner le « la » au reste du monde lors du Sommet de Copenhague en 2009. Mais elle semble ne pas se donner les moyens d'atteindre ses propres objectifs. Certes, apparemment, l'Europe a accompli la moitié du chemin qu'elle s'était fixé en terme de réduction d'émission de gaz à effet de serre. Par rapport à 1990, la baisse est de 11,3 % pour l'UE 27 et de 6,9 % pour l'UE 15. Mais ce résultat s'explique pour partie par un effet de trompe-l'œil. Pour les nouveaux Etats membres, la réduction par rapport à l'année de base 1990 tient notamment aux restructurations industrielles liées à l'écroulement du modèle industriel issu de l'ère communiste. Pour ce qui est de l'UE 15, la réunification allemande et le fait que le Royaume-Uni se soit détourné du charbon ont également joué dans les performances de début de période. Au total, les progrès ont surtout été enregistrés sur la première décennie (1990-2000) : respectivement –9,1 % pour l'UE 27 et –3,1 % pour l'UE 15. En revanche, jusqu'à la crise, la réduction n'a été que très modeste (2000-2007) : seulement –0,4 % sur la période pour l'UE 27 et de -1,6 % pour l'UE 15). Certes, la crise se traduit par une accélération de la réduction à partir de 2008, mais ce résultat n'est pas le reflet d'une mutation structurelle de nos économies vers une diminution de l'intensité énergétique et un approvisionnement beaucoup plus important en énergies renouvelables.

Les instruments mis en place ne sont pas encore à la hauteur des enjeux. Le marché européen du carbone n'a qu'une couverture limitée à l'industrie, représentant 40 % du total des émissions européennes. De plus, dans les premières années, les allocations de quotas étaient bien trop généreuses, si bien que le prix du carbone a non seulement été très volatile, mais aussi très bas. Le système permettait l'obtention de quotas supplémentaires par le biais de réductions plus ou moins réelles des émissions dans les pays en développement. Cette configuration n'incite pas les entreprises à faire les efforts d'investissement et d'innovation nécessaires pour réduire leurs émissions.

Quant à la fiscalité « environnementale », son poids relatif a décru dans la période récente.

D'après un document de travail récent de l'OFCE (Observatoire Français des Conjonctures Economiques) (22), la taxation de l'énergie a baissé, en moyenne pondérée, de 0,4 points de PIB entre 1995 et 2007 dans la zone euro, passant de 2,1 % à 1,7 % du PIB. Par ailleurs, ce domaine se caractérise aussi par une très grande diversité des pratiques. D'après l'étude de la Commission européenne sur la fiscalité (*Taxation trends in the European Union*), le taux de recette fiscale par unité d'énergie consommée varie du simple au quadruple dans les différents Etats membres.

POUR UNE FISCALITÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

C'est pourquoi la Commission a lancé une refonte de la directive sur la fiscalité de l'énergie en avril 2011. Elle devrait permettre de décomposer le taux minimum de taxation en deux parties : une composante énergie qui, pour un même usage, serait identique pour toutes les sources d'énergie et une composante CO2. Il sera important de garantir des niveaux de taxation compatibles avec les objectifs de durabilité européens (et notamment un prix du CO2 d'au moins 30€/t d'ici 2020). Il faudra également éviter le recours systématique à des exemptions totales ou partielles et privilégier des compensations financières pour les personnes ou les secteurs économiques fragiles : complément financier et aide à l'isolation pour les ménages précaires, aide à l'investissement vert pour les agriculteurs ou les petites industries soumis à la concurrence internationale.

Le fait de se doter d'une taxe carbone, en plus d'un marché de permis d'émission dans lequel les permis sont de moins en moins souvent gratuits, constitue sans doute un préalable pour instituer un mécanisme d'ajustement aux frontières permettant de limiter les « fuites de carbone ». Sans cela, il sera impossible de justifier, vis-à-vis de nos partenaires, des mécanismes de protection – comme une taxe carbone aux frontières – pour les secteurs réellement sensibles aux fuites de carbone. Il faut souligner que l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) ne semble pas s'opposer à de tels mécanismes. Un rapport conjoint de juin 2009 de l'OMC et du PNUE (Programme des Nations Unies pour le Développement) soulignait : « *La jurisprudence de l'OMC a confirmé que les règles de l'OMC ne l'emportent pas sur les prescriptions environnementales* » (23),

© Verts/ALE

à condition que certains principes (comme la non-discrimination) soient respectés.

Une alternative pourrait être de constituer une sorte de taxe au carbone ajouté, généralisée en Europe, qui frapperait tous les échanges en fonction des émissions de carbone liées aux produits échangés. Ceci suppose d'élaborer une « comptabilité carbone » qui permette de donner une rationalité économique et environnementale à cette taxe. Cette taxe devrait être accompagnée de mécanismes qui en limitent la charge pour les ménages les plus modestes, certainement les plus frappés en pourcentage de leur revenu total.

(23) Laurent E. et Le Cacheux J., Policy options for carbon Taxation in the EU, Document de travail de l'OFCE, juin 2010.
(23) Commerce et changement climatique, Rapport établi par l'OMC et le PNUE, juin 2009

UNE TAXE CO2 POUR LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

© Verts/ALE

L'instauration d'une taxe sur la consommation d'énergie et sur les émissions de carbone pourrait contribuer à alléger les prélèvements pesant sur le facteur travail. Cela serait moins pénalisant pour l'emploi. D'autre part, ce nouvel impôt inciterait les entreprises aux efforts d'innovation pour baisser leur consommation d'énergie et leurs émissions de carbone. Cet impôt devrait constituer une nouvelle « ressource propre » pour le budget européen et viendrait financer une partie des investissements nécessaires à la conversion écologique de notre économie.

LES TAXES FINANCIÈRES ET LA TAXATION DES REVENUS DU PATRIMOINE

TAXER LE SECTEUR FINANCIER

Les errements de la finance et la hausse généralisée de l'endettement privé ont conduit le monde à la crise. Les Etats ont été contraints d'intervenir, non seulement pour soutenir l'activité, mais aussi pour sauver certains secteurs financiers nationaux. Ces interventions ont creusé la dette publique et les marchés sanctionnent aujourd'hui les Etats qui les ont sauvés hier.

Ces enchaînements ne sont plus acceptables. Il convient de modifier les comportements du secteur financier et de lui faire payer les conséquences de ses actes lorsque survient une crise. Une partie de la réponse politique passe par l'adoption de nouvelles normes de fonctionnement des marchés pour, par exemple, simplifier les produits de façon à les rendre réellement contrôlables par les régulateurs, changer les règles de gestion des risques par les banques, etc. Mais une autre partie de la réponse relève de la fiscalité.

Les différentes taxes sur le secteur financier doivent être distinguées. Elles reposent toutes sur le principe pollueur-payeur, c'est-à-dire faire payer au secteur financier les coûts qu'il fait peser sur la société.

En premier lieu, les taxes bancaires ont été introduites dans de nombreux Etats membres pour financer la recapitalisation et la restructuration des banques en cas de crise. Certains Etats membres ont décidé d'allouer le produit de ces taxes à des fonds de réserves, d'autres comme la France l'ont alloué directement au budget de l'Etat.

Les Verts considèrent qu'une réponse appropriée n'existe qu'au niveau européen et ont proposé la création d'un fonds de réserve européen ou, à défaut, un réseau de fonds nationaux régis par des règles européennes et contrôlés par l'Autorité bancaire européenne.

En second lieu, la sous-taxation du secteur financier est de plus en plus soulignée. La plupart des opérations bancaires échappent ainsi aujourd'hui à la TVA. Pour remédier à cette sous-taxation, deux modèles sont en discussion. Le premier modèle consiste en une taxe des activités financières (TAF) qui serait soit fonction du niveau de profit, soit de la taille du bilan. Cette approche a notamment été soutenue par le FMI et la Commission européenne. De leur côté, les Verts, les ONG et les économistes hétérodoxes soutiennent depuis des années un second modèle qui est celui d'une taxe sur les transactions financières (TTF).

La taxe sur les transactions financière pénaliserait avant tout les activités les plus spéculatives et les plus court-termistes comme les transactions de haute fréquence. Elle réduirait l'intérêt de ces stratégies en augmentant leur coût alors qu'elle serait d'un coût marginal pour les investisseurs de long terme. Dans le même temps, la TTF pourrait générer des recettes fiscales substantielles et nettement supérieures à celles d'une TAF. Ainsi, une TTF à un taux de 0,1% pourrait générer jusqu'à 190 milliards d'euros de recettes fiscales par an au niveau européen. Ces ressources financières pourraient être utilisées pour réduire les déficits budgétaires nationaux, alimenter le budget européen et enfin financer les grandes politiques publiques mondiales que sont la lutte contre le changement climatique et les objectifs de développement. La TTF porte donc en elle un double dividende : la disparition des opérations financières les plus nuisibles et des recettes fiscales supplémentaires. C'est pourquoi les Verts soutiennent l'introduction rapide d'une TTF au niveau européen et vont suivre de près la proposition de la Commission européenne en octobre 2011.

ASSURER LA TAXATION DES REVENUS DU PATRIMOINE FINANCIER

© Kasia Biel

Une directive réglementant la taxation des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêt a été adoptée en 2003 (voir page 7). Elle instaure un système d'échange automatique d'informations et, pour ceux des Etats qui refusent ce système, un prélèvement à la source.

La mise en œuvre de cette directive a rapidement mis en évidence certaines des failles de la solution retenue. Par exemple, dans la mesure où la directive ne concerne que les revenus d'intérêt versés aux personnes physiques, certains particuliers passent par des « trusts » (entité juridique qui portent des actifs dissimulant ainsi leurs propriétaires réels) pour réaliser leurs placements et passer au travers des mailles du système d'échange d'informations. Une nouvelle proposition de directive a été présentée par la Commission en 2008. Cette proposition a paru d'autant plus nécessaire à certains pays (par exemple l'Allemagne) que des fraudes impliquant le Liechtenstein ont été mises à jour. Cette extension de la directive épargne est aujourd'hui bloquée par ceux qui refusent son application même, le Luxembourg et l'Autriche.

CONCLUSION

LE GROUPE DES VERTS DÉFEND LES PRIORITÉS SUIVANTES
EN MATIÈRE DE FISCALITÉ EUROPÉENNE :

→ La généralisation de **l'échange automatique d'informations** et son extension à toutes les formes de revenus et aux personnes morales (funds/trusts/fondations).

→ L'instauration d'une **taxe sur les transactions financières** au niveau européen ou de la zone euro qui pourrait générer jusqu'à 190 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires annuellement.

→ En matière d'**impôt sur les sociétés**, la mise en place d'une assiette commune consolidée obligatoire et d'un **taux minimum de 25%**.

→ Une **taxation des émissions de CO2** cohérente avec les objectifs de l'Union en matière de lutte contre le changement climatique, ce qui implique un prix minimum de 30 euros pour la tonne de CO2.

acidludic.com

Les Verts | **Alliance Libre Européenne**
au Parlement européen

www.greens-efa.eu/fr