

# Vers une fiscalité européenne ?\*

*L'achèvement prochain du grand marché intérieur européen a fait apparaître l'urgence de l'harmonisation de certains impôts. Mais le débat a porté jusqu'à présent, pour l'essentiel, sur les impôts qui peuvent avoir une incidence directe sur l'instauration de la libre circulation des biens et des capitaux : les taxes indirectes et l'imposition des revenus de placements. Bien que probablement modeste dans un premier temps, cette remise en cause des fiscalités nationales devrait être l'occasion pour les différents pays membres de repenser globalement la rationalité de la structure de leurs prélèvements obligatoires et d'organiser une certaine convergence de leurs systèmes fiscaux et para-fiscaux. Une telle reconsidération devrait tenir compte à la fois des impératifs de l'intégration et de spécificités nationales durables, différences dans les évolutions démographiques ou dans le degré de socialisation de certaines consommations ou prestations, par exemple. En outre, la perspective de l'unification monétaire incite à s'interroger sur les instruments et le partage des tâches en matière de stabilisation conjoncturelle.*

*Cet article fournit des éléments de réflexion destinés à éclairer les décisions tendant à favoriser l'émergence en Europe d'une fiscalité harmonisée, compatible avec l'intégration complète des marchés des biens et des capitaux, qui concilie les principes d'efficacité économique avec des objectifs de justice sociale, tout en autorisant des spécificités nationales liées à des préférences ou à des conditions objectives différentes, structurelles ou conjoncturelles.*

*Après une analyse des principales différences entre les systèmes fiscaux des pays membres de la CE, des Etats-Unis et du Japon, et une présentation des finances publiques communau-*

---

(\*) Cet article est le résumé d'un rapport élaboré pour la Commission des finances du Sénat (Rapport d'information, Sénat, seconde session ordinaire 1989-1990, n° 211), par une équipe commune CEP11-OFCE, composée de Marie-Hélène Blonde, Gérard Cornilleau, Pascal Helwaser, Jacques Le Cacheux, Jean Le Dem et Henri Sterdyniak (voir CEP11-OFCE, 1990). Cette équipe a bénéficié de la collaboration de Bill Robinson et Stephen Smith de l'Institute for Fiscal Studies de Londres.

*taires, les principes généraux de la fiscalité sont brièvement passés en revue. La conciliation des nécessités de l'harmonisation, de la préservation de l'essentiel des souverainetés nationales et d'une conformité aussi étroite que possible entre les systèmes fiscaux et les objectifs qu'ils poursuivent, a des implications sur les choix d'harmonisation, qui sont étudiées dans la troisième section. Ces orientations générales sont ensuite appliquées à une étude plus détaillée des impôts dont l'harmonisation peut sembler souhaitable — impôts sur les revenus de placements, impôts sur les bénéfices des sociétés, TVA et accises — ou dont on pourrait envisager le transfert à l'échelon communautaire, dans le cas où le budget européen verrait son importance s'accroître. Enfin les conséquences macroéconomiques à court et moyen termes de plusieurs modalités d'harmonisation sont étudiées à la lumière des résultats de simulations, réalisées avec le modèle MIMOSA.*

A mesure que progresse l'unification économique, monétaire et politique de l'Europe, les questions fiscales apparaissent comme un des enjeux centraux. Pour des raisons économiques d'abord : un marché unifié nécessite que les mêmes règles du jeu soient appliquées, plus ou moins, à tous les producteurs concurrents ; l'ouverture des frontières permet aux agents privés d'arbitrer plus facilement entre les diverses fiscalités nationales, qu'il s'agisse pour les particuliers de placer leurs fonds ou pour les entreprises d'investir et de produire. Or le poids et la structure de la fiscalité diffèrent fortement selon les nations de la Communauté européenne (CE) ; on peut donc craindre que cela fausse la concurrence entre les entreprises des différents pays et nuise à l'efficacité économique. Pour des raisons politiques ensuite : cette interdépendance des fiscalités européennes fait naître le risque de situations d'affrontement entre les pays par les armes de la fiscalité et rend donc nécessaire une coordination des politiques budgétaires, ou du moins un accord sur un minimum de règles de conduite que chaque Etat doit respecter. Cette diminution de la souveraineté fiscale de chaque pays va-t-elle se traduire par une réduction du poids de l'Etat ? Sera-t-elle compensée par une augmentation des pouvoirs des organes communautaires ? Cela est-il concevable tant que l'Europe politique n'a pas encore su se doter de règles de fonctionnement démocratique ? Comment concilier la nécessaire harmonisation des fiscalités avec le maintien des autonomies nationales en ce qui concerne la politique budgétaire et l'organisation du système de protection sociale ?

L'harmonisation de la fiscalité en Europe peut poursuivre deux objectifs inégalement ambitieux :

- Le premier consiste seulement à éviter les déséquilibres qui résulteraient de l'ouverture des frontières pour les échanges de marchandises et les flux financiers. Cela nécessiterait une **harmonisation**, qui pourrait être plus ou moins poussée selon l'étendue des distorsions que l'on voudrait éviter. Celle-ci devrait être décidée collectivement faute de quoi — et c'est ce qui commence à se produire — le risque serait grand d'une concurrence par le moins-disant fiscal : on aboutirait alors à la suppression de la fiscalité sur les revenus du capital, à une réduction des impôts indirects et des impôts directs frappant les entreprises. Cette évolution conduirait soit à la paupérisation de l'Etat, soit à l'augmentation des prélèvements sur les seuls salariés et biens immobiliers.

Il importe cependant d'élargir la réflexion à l'ensemble des prélèvements susceptibles d'être affectés par la réalisation du marché unique. Au-delà des problèmes immédiats, c'est la logique de la convergence des systèmes fiscaux et para-fiscaux et ses implications en termes d'efficacité, de stabilité macroéconomique et d'équité qu'il s'agit d'étudier. Ceci est d'autant plus nécessaire que les pays européens continueront de connaître, ne serait-ce que pour des raisons démographiques, des évolutions économiques et sociales différenciées et que l'environnement fiscal extra-communautaire est lui-même en transformation rapide depuis le milieu des années quatre-vingt.

- La deuxième approche, plus ambitieuse, consiste à essayer de faire naître rapidement une **fiscalité uniforme** à l'échelle de la CE. Mais cela exige un degré d'intégration politique et sociale qui n'est pas actuellement envisageable.

- Une voie médiane consiste à profiter de cette remise en cause obligatoire des fiscalités nationales pour **rationaliser** dans chaque pays l'ensemble de la fiscalité, pour éviter les pertes d'efficacité à l'échelle nationale comme à l'échelle communautaire, pour promouvoir des réformes fiscales «à l'européenne», de façon indépendante dans chaque pays mais du moins convergente. Il ne s'agit pas d'exiger des pays qu'ils s'alignent sur la moyenne communautaire, mais plutôt de prendre exemple sur les pratiques les meilleures.

Dans ce contexte, la tâche des économistes est ardue : fournir des éléments de réflexion économique, théoriques et appliqués, pour éclairer les décisions tendant à favoriser l'émergence en Europe d'une fiscalité harmonisée, compatible avec l'intégration complète des marchés des biens et des capitaux, qui concilie les principes d'efficacité économique avec des objectifs de justice sociale tout en autorisant des spécificités nationales liées à des préférences ou à des conditions objectives, structurelles ou conjoncturelles, différentes.

Cet article a pour ambition d'éclairer les enjeux de ce débat. Nous étudierons d'abord les différences qui existent actuellement entre les systèmes fiscaux des pays de la CE, tant en ce qui concerne le niveau

des prélèvements obligatoires que l'importance relative des différents impôts. Nous discuterons ensuite les principes qui devraient guider la recherche d'une fiscalité satisfaisante et donc d'une fiscalité européenne harmonisée. Puis, pour les impôts les plus concernés par l'harmonisation, nous analyserons les disparités actuelles entre les pays de la CE et le conflit entre les nécessités de l'harmonisation et celle de l'indépendance fiscale de chaque pays. Enfin, nous présenterons quelques schémas d'harmonisation et leurs conséquences macroéconomiques, de court ou de plus long termes.

## **La situation actuelle des systèmes fiscaux dans la Communauté**

### **Les prélèvements obligatoires : un concept flou**

La mesure et les comparaisons internationales du poids de la fiscalité reposent sur le calcul d'un taux de prélèvements obligatoires, part du total des impôts et cotisations sociales dans le PIB. D'après l'OCDE (1989b), les impôts sont constitués de l'ensemble des «versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques». Cette définition est simple, mais son application soulève de nombreuses difficultés qui rendent délicates les comparaisons internationales (voir Messere et Owens, 1987).

En premier lieu, la frontière entre les administrations publiques et certains organismes autonomes de Sécurité sociale gérés par le secteur privé est floue. Sont exclus des prélèvements obligatoires, les versements obligatoires de cotisations effectués par les employeurs à des *régimes privés*, comme les régimes de retraites d'entreprise, ou à des fonds de pension. Ceci est important au Royaume-Uni et en RFA, où l'entreprise peut au choix cotiser à un régime de retraite public, à des assurances privées, ou créer un régime d'entreprise. N'y figurent pas non plus les versements *facultatifs* à des régimes de Sécurité sociale publics. Ceci est important aux Pays-Bas et en RFA où, au-dessus d'un certain niveau de salaire, l'adhésion aux régimes publics est facultative bien qu'en pratique, la quasi-totalité des salariés concernés y adhère : les cotisations versées par les salariés au-dessus du plafond ne sont pas comptées en impôts (alors qu'elles le sont dans les comptes nationaux). Par contre des cotisations sociales donnant droit à des prestations directement proportionnelles aux cotisations versées (retraite, prestation de remplacement de revenu en cas de maladie ou de chômage) sont intégrées dans les prélèvements obligatoires alors que leur nature les rapproche de l'assurance.

Les administrations publiques acquittent des cotisations sociales employeurs ou de la TVA. Faut-il les consolider ? L'OCDE ne le fait pas, afin de mieux montrer le poids des ressources utilisées par les administrations. Mais ceci biaise les comparaisons internationales car les relations entre les différents niveaux d'administration ne sont pas les mêmes dans tous les pays. Comme l'OCDE ne comptabilise pas de cotisations fictives en contrepartie des prestations directes versées aux fonctionnaires, le taux de prélèvements obligatoires dépend aussi de l'organisation administrative de la Sécurité sociale des fonctionnaires.

Enfin le taux de prélèvements obligatoires dépend des modalités institutionnelles de l'intervention des Etats : s'ils choisissent d'intervenir par des *dépenses fiscales*, c'est-à-dire des réductions d'impôt — comme les allègements de l'impôt sur le revenu selon la taille de la famille, le montant de l'épargne, les intérêts versés, etc., ou ceux de l'impôt sur les sociétés en fonction de l'investissement effectué — plutôt que par des dépenses directes (prestations familiales, bonifications d'intérêts, aides à l'investissement ou subventions), le taux de prélèvements obligatoires sera plus faible. On pourrait comptabiliser ces dépenses fiscales comme dépenses réelles et augmenter d'autant les ressources de l'Etat mais cela serait difficile à réaliser et contestable car il faudrait déterminer arbitrairement la structure *normale* de l'impôt : le quotient familial est-il une dépense fiscale ou une modalité normale d'imposition selon le nombre de personnes vivant d'un revenu donné ?

Les taux de prélèvements obligatoires peuvent donc donner lieu à des estimations différentes selon les sources et doivent être utilisés avec précaution. C'est ainsi qu'entre les taux de prélèvements obligatoires selon OCDE (1989b) qui figurent dans le tableau 1 et les recettes fiscales rapportées au PIB selon les comptabilités nationales (reprises dans OCDE 1989a) (tableau 2), l'écart dépasse 1 point pour cinq pays et surtout atteint 3,6 points pour la RFA. Dans le premier tableau, la RFA a un taux de prélèvements obligatoires de 37,6 % (car 2,2 points de cotisations sociales facultatives reçues par les administrations ne sont pas inclus) ; dans le second, un taux de 41,2 % (car la comptabilité nationale de la RFA traite comme subventions certaines dépenses fiscales au bénéfice des entreprises et augmente les impôts d'autant).

En tout état de cause, le taux de prélèvements obligatoires ne mesure pas l'efficacité des administrations, mais le degré de socialisation du revenu national, degré en partie socialement choisi, en partie imposé par les circonstances (toutes choses égales par ailleurs, un pays aura un taux de prélèvement plus fort s'il compte beaucoup de personnes âgées, de chômeurs, d'enfants). Un faible taux de prélèvements obligatoires peut signifier : un système public d'éducation limité, donc beaucoup d'écoles ou d'universités privées et payantes ; des allocations familiales inexistantes ; pas de système d'assurance maladie obligatoire, d'où la nécessité de recourir à des assurances privées, soit individuellement, soit dans le cadre de l'entreprise, et le risque qu'une partie importante de la population ne soit pas couverte ; un système de retraites public limité, d'où l'existence de régimes d'entreprise ou l'obligation d'épargner plus. Les dépenses que l'Etat ne prend pas en charge sont reportées sur les entreprises ou les ménages. Ceux-ci ont des revenus plus élevés qu'ils peuvent dépenser librement, mais qu'ils sont plus

ou moins contraints, en fait, d'utiliser pour des biens fournis «gratuitement» ailleurs (éducation, santé, retraite). Le choix est politique : quelle est la part de la production qui doit être distribuée socialement ?

### 1. Evolution du taux de prélèvements obligatoires

	Valeur en 1965	1965 - 1973	1973 - 1976	1976 - 1979	1979 - 1983	1983 - 1987	Valeur en 1987
Belgique	30,8	6,6	4,0	3,1	0,8	0,8	46,1
Danemark	29,9	12,5	- 0,8	2,9	2,0	5,5	52,0
France	34,5	0,5	3,7	1,5	3,4	1,2	44,8
RFA	31,6	4,7	0,5	0,9	- 0,4	0,3	37,6
Grèce	20,6	2,6	4,1	2,8	3,2	4,1	37,4
Irlande	26,0	5,2	3,8	- 3,8	7,1	1,6	39,9
Italie	25,5	- 1,1	2,7	- 0,5	9,2	0,4	36,2
Luxembourg	30,4	2,7	6,1	1,0	4,7	- 1,1	43,8
Pays-Bas	33,2	8,6	1,6	1,6	1,7	1,3	48,0
Portugal	18,4	3,5	4,9	- 0,8	6,9	- 1,5	31,4
Espagne	14,5	4,3	0,8	3,8	4,5	5,1	33,0
Royaume-Uni	30,4	1,0	4,1	- 2,7	4,8	- 0,1	37,5
Japon	18,3	4,2	- 0,07	2,6	2,8	3,0	30,2
Etats-Unis	25,9	2,8	- 0,4	0,7	- 0,6	1,6	30,0
CE*	29,5	2,6	2,4	0,5	3,6	1,0	39,6

\* Moyenne pondérée.

Source : OCDE, 1989b.

### Des taux de prélèvements obligatoires très différents

Ces réserves faites, on peut tenter une comparaison des taux de prélèvements obligatoires. En 1987, ils s'étagaient, dans la CE, de 52 % au Danemark à 31 % au Portugal, soit un écart de 20 points de PIB (tableau 1). On peut distinguer trois groupes de pays : les pays à taux élevés, supérieurs à 43 % (Danemark, Pays-Bas, Belgique, France, Luxembourg), les pays à taux moyens de 40 à 36 % (Irlande, RFA, Royaume-Uni, Grèce, Italie), les pays à taux faibles (Espagne, Portugal). Toutefois, tous les pays de la Communauté sont au-dessus du Japon et des Etats-Unis (graphique 1). Globalement, le taux de prélèvements obligatoires des pays de la CE a augmenté de 10 points entre 1965 et 1987 (graphique 1), la hausse étant particulièrement rapide dans les périodes de faible croissance économique (tableau 1).

Dans quelle mesure les écarts de taux de prélèvements obligatoires s'expliquent-ils par des différences dans les dépenses publiques, les systèmes de redistribution, le niveau des déficits ? Pour répondre à cette question, le tableau 2 retrace la structure des comptes des administrations des différents pays de la Communauté européenne, du Japon et des Etats-Unis, en pourcentage de leur PIB.

## 2. Comptes des administrations

En % du PIB

Pays et années		Prélèvements obligatoires (1)	Déficit public* (2)	Dépenses en biens et services (3)	Intérêts nets (4)	Prestations sociales (5)	Autres (6)
Danemark	87	52,3	- 2,0	27,7	4,5	16,4	1,7
Pays-Bas	87	47,3	6,5	18,4	5,2	26,4	3,8
Belgique	87	45,7	7,2	18,4	10,5	21,4	2,6
France	87	44,6	2,0	22,3	2,1	21,9	0,3
Luxembourg	86	41,6	- 2,7	18,6	1,1	19,5	- 0,3
RFA	87	41,2	1,8	22,1	2,8	16,0	2,1
Irlande	86	41,0	11,8	22,3	9,5	17,0	4,0
Royaume-Uni	86	38,4	2,4	23,0	3,0	14,0	0,8
Italie	87	35,6	11,2	20,4	7,3	17,3	1,8
Grèce	87	35,2	12,0	n.d.	7,2	13,8	n.d.
Portugal	86	34,5	6,4	18,6	8,8	11,6	1,9
Espagne	86	30,9	6,1	17,5	3,1	16,2	0,2
Etats-Unis	87	30,2	2,6	20,2	3,6	10,8	- 1,8
Japon	87	30,0	- 0,6	14,7	4,4	11,8	- 1,5

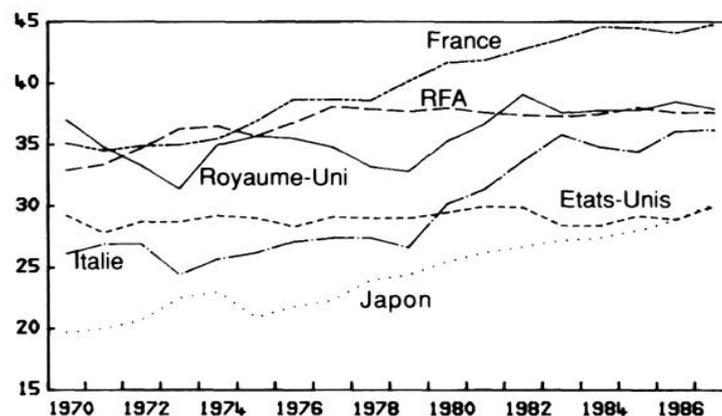
(1) + (2) = (3) + (4) + (5) + (6)

\* Un signe négatif correspond à un excédent.

(3) Y compris salaires des fonctionnaires.

Source : OCDE, 1989a.

## 1. Taux de prélèvements obligatoires



Source : OCDE, 1989b.

Mis à part le Danemark avec 28 % et le Japon avec 15 %, la part des dépenses publiques dans le PIB se situe entre 17,5 et 23 %. Cette convergence du total des dépenses est trompeuse car elle recouvre de fortes divergences dans leur nature. Les dépenses militaires, négligeables au Japon, ont aux Etats-Unis une part deux fois plus élevée que la moyenne européenne. Les hôpitaux publics sont presque partout considérés comme des administrations, mais leur importance est très variable. Les frais de fonctionnement des services publics de santé se substituent au Royaume-Uni et au Danemark au versement de prestations de santé, ce qui explique les niveaux élevés des dépenses publiques directes et celui, relativement bas, des prestations sociales dans ces pays. Les universités sont des institutions privées au Royaume-Uni et aux Etats-Unis et leurs dépenses n'apparaissent pas ici.

La part des prestations sociales versées par les administrations va de 11 % du PIB aux Etats-Unis et 12 % au Japon et au Portugal, à 26 % aux Pays-Bas. Les écarts tiennent à l'existence ou non de services publics de santé, à des politiques familiales différentes, à des degrés très variables d'indemnisation du chômage et à une place différente des régimes privés de retraite. Les prestations versées par les entreprises, les mutuelles ou les régimes privés représentent 1,5 point de PIB en France, mais 3 points aux Pays-Bas, 3,5 points en Italie, 4 points au Japon, 4,5 points en RFA et au Royaume-Uni, 7 points aux Etats-Unis.

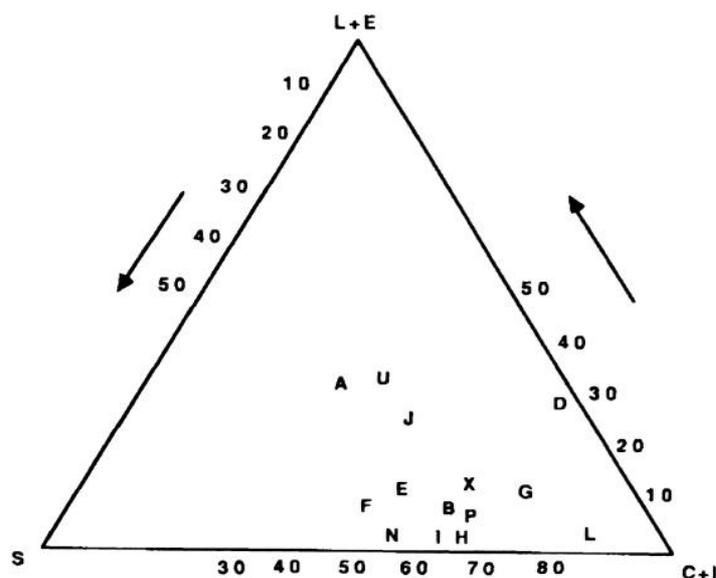
Interviennent aussi le niveau des intérêts versés par les administrations et le niveau du déficit public. La situation du Luxembourg et du Japon est exemplaire : excédent budgétaire, très faibles intérêts. Un groupe formé par la RFA, la France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Espagne se caractérise par un déficit modeste (de 1,8 à 5,4 % du PIB) et une faible part des intérêts (de 2,8 à 6,1 % du PIB). Le Danemark se distingue en cumulant un excédent budgétaire et des charges d'intérêts élevées (8,3 %). Les autres pays affichent à la fois un fort déficit (de 6,4 à 11,2 % du PIB) et un endettement important (avec des charges d'intérêts allant de 7,2 à 10,5 %). Une comparaison du montant des prélèvements avec celui des dépenses hors intérêts fait apparaître que certains pays prélèvent plus qu'ils ne dépensent (le Danemark, 6,5 points de PIB ; le Japon, 5 points ; la Belgique 3,3 points), ce qui correspond à une volonté de réduire leur dette ou de constituer des réserves ; d'autres prélèvent moins que leurs dépenses (Grèce et Italie : 4 points de moins ; Espagne : 3 points), ce qui signifie qu'ils devront augmenter à terme leurs recettes fiscales.

### **Des prélèvements plus ou moins centralisés**

Cinq niveaux d'administrations peuvent percevoir des prélèvements obligatoires : administrations centrales, Etats (dans les Fédérations), collectivités locales, Sécurité sociale et administrations supranationales. Ils ne coexistent qu'en RFA car, parmi les pays étudiés, il n'y a que deux Etats fédéraux (Etats-Unis et RFA) <sup>(1)</sup> et une seule administration supranationale (la CE). La répartition des prélèvements par grandes catégories d'administrations varie sensiblement d'un pays à l'autre. En regroupant les administrations centrale et internationale d'une part, les Etats et collectivités locales de l'autre, le graphique 2 met en évidence : le poids de l'administration centrale en Irlande et au Royaume-Uni ; le poids des cotisations sociales en France et aux Pays-Bas et leur quasi-absence au Danemark ; le poids des administrations locales dans les Etats fédéraux — Etats-Unis et RFA ; l'équilibre entre les trois groupes en RFA. Le taux de prélèvements obligatoires semble relativement indépendant du nombre de niveaux d'administration et du degré de centralisation.

---

(1) La réforme constitutionnelle en cours en Belgique confère à ce pays une structure fédérale dont les conséquences fiscales ne sont pas encore déterminées. Nous avons donc choisi d'inclure ici la Belgique dans le groupe des Etats unitaires.



2. Répartition des prélèvements obligatoires selon l'administration perceptrice (1987)

C + I = administrations centrales et internationales.  
L + E = collectivités locales et Etats (systèmes fédéraux).  
S = Sécurité sociale.

- |              |                 |            |
|--------------|-----------------|------------|
| A = RFA      | E = Espagne     | H = Grèce  |
| B = Belgique | F = France      | I = Italie |
| D = Danemark | G = Royaume-Uni | J = Japon  |
| L = Irlande  | U = Etats-unis  |            |
| N = Pays-Bas | X = Luxembourg  |            |
| P = Portugal |                 |            |

Source : calculs OFCE.

## La structure des recettes fiscales

Dans tous les pays les principaux impôts sont assis sur les revenus des ménages, les salaires versés ou la consommation. Mais l'importance de ces différentes assiettes varie selon les pays. Les impôts sur les revenus des ménages représentent entre 20 et 35 % des recettes fiscales pour la plupart des pays ; mais 49 % au Danemark et seulement 12,5 % en France et en Grèce. La France compense cela par un fort niveau de prélèvements assis sur les salaires (45 % des recettes fiscales), voisin de celui des Pays-Bas (43 %), mais nettement supérieur à celui des autres pays, où il se situe entre 25 et 40 %, sauf au Royaume-Uni et en Irlande (entre 15 et 20 %), au Danemark (4,4 %). La Grèce, le Portugal et l'Irlande, font davantage appel aux impôts sur biens et services qui constituent plus de 40 % de leurs recettes contre 25 à 35 % pour les autres pays. La place des impôts sur le revenu des sociétés et sur le patrimoine est beaucoup plus limitée : les premiers représentent 17 % des recettes au Luxembourg et moins de 11 % ailleurs ; les seconds culminent au Royaume-Uni (13 %) et au Luxembourg (7 %) et ne représentent que 2 à 5 % des recettes fiscales des autres pays.

Au-delà de leurs assiettes formelles, les impôts peuvent être répercutés à court terme sur le revenu des ménages, celui des entreprises, le coût du travail, les autres coûts de production ou sur le prix des produits. Si l'on examine de ce point de vue l'importance des recettes fiscales

par rapport au PIB (tableau 3), on constate que l'impôt pèse lourdement sur le revenu des ménages au Danemark, aux Pays-Bas et en Belgique (plus de 22 %) alors qu'il est plus léger en Espagne, en Grèce et en France (moins de 14 %). Les impôts qui touchent le revenu des entreprises ne représentent une part substantielle des recettes fiscales qu'au Luxembourg (en raison du poids des institutions financières). Ceux qui pèsent sur le coût du travail sont importants en France (13 % du PIB) et en Italie (plus de 9 %), faible au Royaume-Uni et quasi inexistant au Danemark. Les impôts touchant les autres coûts de production n'apparaissent pratiquement qu'en France et au Royaume-Uni. Enfin, les impôts directement imputés sur le prix des produits pèsent lourdement au Danemark et en Irlande (15 %) et très peu en Espagne, en Italie et en RFA et Royaume-Uni (moins de 10 % du PIB). La comparaison de la CE et des Etats-Unis montre que les 10 points de prélèvements supplémentaires en Europe proviennent pour 3 points d'impôts augmentant le coût du travail et pour 6 points d'impôts pesant sur le prix des produits (TVA, accises) alors que les impôts sur le revenu sont d'importance comparable.

En moyenne dans la CE, la hausse de 7,5 points des prélèvements obligatoires depuis 1970 résulte pour 2,5 points d'une augmentation des impôts sur le travail (ce qui est paradoxal en période de chômage), pour 2,5 points de celle de l'impôt sur le revenu et pour 1,5 point de celle des cotisations des salariés.

Enfin, la comparaison de la structure des prélèvements entre chaque pays de la CE et la moyenne de celle-ci fait apparaître que l'Italie et la RFA ont des structures très proches de la moyenne tandis que s'en écartent sensiblement la France, la Grèce et l'Irlande, et surtout le Danemark.

### **La fiscalité communautaire**

En 1988 les ressources fiscales communautaires représentaient 1 % du PIB européen. Elles sont constituées de trois ressources propres et d'une quatrième ressource d'appoint (tableau 4) :

— les prélèvements agricoles constitués des primes, montants supplémentaires ou compensatoires prélevés sur les échanges de produits agricoles avec les pays tiers ou de cotisations versées par les producteurs (cotisations sucrières...) ;

— les droits de douane prélevés sur les importations en provenance des pays tiers ;

— la TVA communautaire dont l'assiette est harmonisée et dont le taux est d'environ 1,3 % ;

— la quatrième ressource destinée à assurer l'équilibre des finances communautaires et dont la répartition entre Etats membres est fondée sur les PNB.

### 3. Part des recettes ventilées selon leur répercussion immédiate

En % du PIB en 1987

	Bel- gique	Dane- mark	Espa- gne	France	Royau- me-Uni	Grèce	Irlande	Italie	Luxem- bourg	Pays- Bas	RFA	Japon	Etats- Unis	CE*
Revenu des ménages RM	22,0	27,5	10,3	13,9	15,7	10,8	16,3	13,3	16,8	22,6	18,4	11,9	16,1	16,0
dont :														
— impôt sur le revenu	15,1	25,6	7,0	5,7	10,0	4,6	13,8	9,5	11,1	9,5	10,9	7,3	10,9	9,6
— cotisations sociales des salariés	5,1	1,0	2,0	5,5	3,1	5,3	2,0	2,4	4,8	9,0	6,1	3,1	3,3	4,5
Revenu des entreprises RE	3,0	2,3	2,2	2,3	4,0	1,7	1,3	3,8	7,5	3,7	1,9	6,9	2,4	2,8
Coût du travail CT	9,4	1,3	9,1	13,0	3,5	5,7	4,0	8,9	8,2	8,2	7,2	4,5	5,0	8,2
Autres coûts de production CP	0,2	1,5	0,1	2,1	2,6	0,2	0,5	—	1,6	0,6	0,8	0,1	1,8	1,1
Prix des produits PP	10,5	17,0	9,7	12,7	11,1	16,7	16,0	9,1	10,4	11,4	9,1	3,4	4,4	10,7
dont :														
— TVA	7,2	9,8	5,6	8,7	6,0	10,0	8,0	5,3	5,9	7,9	5,9	—	2,2	6,7
— accises	2,1	6,7	2,0	2,9	4,4	4,8	6,9	2,6	4,0	2,7	2,4	2,9	1,5	3,0
Divers DV	1,1	2,3	1,7	0,7	0,6	2,3	1,7	1,1	1,4	1,6	0,2	3,4	0,2	0,8
Total	46,1	52,0	33,0	44,8	37,5	37,4	39,9	36,2	43,8	48,0	37,6	30,2	30,0	39,7

\* Moyenne pondérée.

Source : MIMOSA.

4. Contribution des Etats membres aux recettes communautaires  
(1988)

En % du PIB

	Ressources propres traditionnelles (1)	TVA et contri- butions financières (2)	Ressource fondée sur le PNB (3)	Total (4)
Belgique	0,6	0,7	0,2	1,5
Danemark	0,3	0,6	0,1	1,0
RFA	0,3	0,7	0,1	1,1
Grèce	0,3	0,5	0,1	0,9
Espagne	0,2	0,7	0	0,9
France	0,2	0,8	0,1	1,1
Irlande	0,5	0,6	0,1	1,2
Italie	0,2	0,6	0	0,8
Luxembourg	0,1	1,1	0,1	1,5
Pays-Bas	0,5	0,7	0,1	1,4
Portugal	0,3	0,6	0,1	1,1
Royaume-Uni	0,4	0,3	0,1	0,8
Total	0,3	0,6	0,1	1,0

(1) Droits de douane + prélèvements agricoles + cotisations sucre – frais de perception.

(2) TVA + soldes TVA et ajustements des contributions financières + contributions financières adhésion.

(3) L'Espagne et l'Italie n'ont pas versé cette contribution en 1988.

Source : CE, 1989b et *Economie européenne*, novembre 1989.

En théorie la contribution des Etats au budget communautaire est déterminée selon une procédure automatique. Cependant, le Royaume-Uni ayant argué de ce que sa contribution était très supérieure au montant des dépenses communautaires réalisées sur son territoire (essentiellement parce qu'il importe une grande quantité de produits agricoles extra-communautaires) a obtenu une compensation dont le montant est réparti inégalement entre les autres Etats. Ce mode de financement du budget communautaire accredit largement l'idée que la répartition des charges relève plus du marchandage que de l'application d'un système fiscal structuré.

## **Des principes généraux de la fiscalité**

La diversité des structures de la fiscalité dans les pays de la CE montre qu'il y a là de nombreux degrés de liberté. Cela devrait inciter à pratiquer une harmonisation «intelligente» des fiscalités nationales. Mais de quels principes généraux devrait-on s'inspirer ? Les réponses dépendent de l'optique que l'on choisit de privilégier.

### **Des rôles de la fiscalité**

Les buts poursuivis par la fiscalité sont multiples et, à certains égards, antagoniques. La distinction traditionnelle entre les trois grandes fonctions économiques de l'Etat — affectation des ressources, répartition des revenus et des richesses, stabilisation de l'activité — constitue une manière commode d'en répertorier les objectifs et d'identifier les difficultés inhérentes à leur conciliation dans un même système fiscal.

En premier lieu, les prélèvements obligatoires sont destinés à financer les dépenses des administrations — consommations collectives et investissements publics —, sachant que d'un pays à l'autre le partage entre dépenses publiques et privées peut varier, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la retraite. Le choix de la nature et du montant de ces dépenses détermine l'affectation des ressources entre consommations collectives et usages privés. Il s'agit aussi de protéger les individus contre certains risques (maladie, chômage, vieillesse), que l'assurance privée ou les individus laissés libres ne couvriraient pas de façon satisfaisante. En outre, la fiscalité influe sur l'affectation des ressources au sein du secteur privé dès lors qu'elle modifie les prix relatifs ; contrepartie inévitable de la nécessité de financer les dépenses publiques par des prélèvements assis sur des revenus ou des dépenses, ce caractère incitatif ou désincitatif du système fiscal est souvent mis à profit par les autorités pour exercer un rôle tutélaire d'orientation des choix privés : c'est le rôle des taxes sur l'alcool et le tabac, des incitations natalistes. L'Etat peut aussi favoriser certains choix jugés macroéconomiquement utiles (épargne, investissement, logement, achat de produits nationaux).

L'intervention de l'Etat dans la répartition des revenus et des richesses est inspirée par le souci de partager la charge des dépenses publiques selon la capacité contributive des individus et par la volonté d'établir une plus grande «justice» dans la répartition, selon la conception qu'en a la société. C'est en particulier le rôle de la progressivité de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les héritages, des prestations sociales.

Enfin, la fiscalité est un instrument de la politique macroéconomique de stabilisation. Pour cela, il est nécessaire que le montant des prélèvements qu'elle opère soit sensible à la conjoncture — ce qui leur fait jouer le rôle de stabilisateur automatique — et que certains de ses éléments soient manipulables de manière à contrecarrer les effets des chocs macroéconomiques subis par l'économie.

Comme l'indique la première section, la situation actuelle dans la Communauté est caractérisée par une hétérogénéité importante à la fois quant au montant et à la nature des dépenses publiques, et quant à la structure des systèmes fiscaux qui en assurent le financement. L'harmonisation doit préserver la plus grande souveraineté des Etats compatible avec l'intégration complète des marchés ; elle se traduira par une certaine convergence des structures fiscales nationales. Mais c'est arrêter bien rapidement la réflexion que de se borner à viser un simple alignement des structures fiscales sur la moyenne communautaire. Il convient plutôt d'évaluer les différents systèmes en fonction de leur conformité aux objectifs qui leur sont assignés.

## **De la fiscalité optimale**

Le débat sur l'harmonisation fiscale doit poser le problème récurrent de la fiscalité optimale. Trois traditions s'opposent en la matière :

- Pour les **microéconomistes**, la fiscalité optimale doit être jugée du double point de vue de l'équité et de l'efficacité économique. L'équité horizontale exige que l'on traite également les contribuables qui sont dans les mêmes circonstances économiques ; l'équité verticale que l'on aboutisse à une répartition des revenus satisfaisante. L'efficacité économique demande la neutralité (le système fiscal ne doit pas affecter sans raison les choix économiques des agents privés) et la minimisation des distorsions des incitations : toute forme d'imposition non forfaitaire altère le système d'incitations auxquelles sont soumis les agents privés. Certes, l'impôt est parfois nécessaire pour atteindre l'efficacité économique : c'est le cas de la taxation des activités polluantes ou de la surtaxation du tabac et de l'alcool. Mais les impôts «utiles» ne suffisent pas et la fiscalité supplémentaire risque de décourager le travail et l'épargne, de biaiser les choix économiques, de nuire à l'efficacité économique. Les pertes d'efficacité, quasi inévitablement liées au finan-

gement des transferts et des dépenses publiques, plaident en faveur d'une diminution des transferts et du poids du secteur public par rapport à ce qu'ils seraient s'il était possible d'imposer sans perte d'efficacité. Un point délicat est cependant que, dès lors que l'impôt introduit toujours des distorsions économiques, il n'est plus évident de savoir dans quel sens on doit modifier la fiscalité pour la rendre plus efficace.

- Pour les **macroéconomistes**, la fiscalité doit être jugée à l'aune de ses effets sur les déséquilibres macroéconomiques. Le problème, par exemple, dans une économie en chômage et en déséquilibre extérieur, est de déterminer les causes de ces déséquilibres et dans quelle mesure la fiscalité peut contribuer à leur résorption : de façon générale il s'agit d'utiliser la fiscalité pesant sur les ménages pour obtenir un niveau de demande compatible avec l'équilibre extérieur et celle pesant sur les entreprises pour favoriser l'emploi, la compétitivité et l'investissement créateur de capacités de production. La fiscalité doit pouvoir être rapidement modifiée en fonction de la situation conjoncturelle.

- Pour les **fiscalistes**, il faut tenir compte de la facilité de collecte de l'impôt, de la difficulté de le frauder, de son caractère indolore ou psychologiquement supportable. C'est ainsi que ceux-ci préfèrent les vieux impôts aux impôts nouveaux, les impôts simples aux impôts compliqués, les impôts perçus au niveau des entreprises à ceux perçus au niveau des ménages (car il y a moins d'entreprises que de ménages), qu'ils préfèrent les impôts indirects aux impôts directs, qu'ils préfèrent taxer les plus-values réalisées plutôt que les plus-values latentes, qu'ils répugnent à taxer les loyers fictifs, qu'ils préfèrent beaucoup d'impôts à taux relativement faibles et larges assiettes à peu d'impôts à taux élevés, qu'ils aiment les impôts prélevés à la source, etc.

Le point de vue des fiscalistes, qui a sans doute davantage influencé la fiscalité existante que les deux autres, a cependant ses limites : les entreprises se lassent de jouer le rôle de collecteur d'impôts ; les impôts indirects font monter les prix et perdre de la compétitivité ; refuser de taxer les plus-values latentes aboutit à freiner les transactions, les agents ne voulant pas être imposés sur les plus-values qui apparaissent alors ; les impôts simples ont des défauts — par exemple corriger les effets de l'inflation sur l'amortissement des entreprises en autorisant des amortissements accélérés plutôt qu'en autorisant l'indexation de ceux-ci, ne revient pas au même quand le taux d'inflation varie.

## **Le modèle libéral et le modèle social-démocrate**

L'image que l'on peut avoir de la configuration souhaitable du système fiscal dépend de l'opinion que l'on a du caractère optimal ou non du fonctionnement spontané d'une économie de marché, tant en ce qui

concerne l'efficacité économique et la répartition des revenus et des richesses, que sa capacité à atteindre et à maintenir une croissance satisfaisante comportant en particulier le plein-emploi des hommes. Tout en sachant que la réalité de tout système est intermédiaire, on peut décrire grossièrement deux archétypes de système fiscal :

- **La fiscalité libérale** se caractérise par le financement le plus neutre possible économiquement de dépenses publiques les plus basses possibles. Elle veut limiter le montant des impôts qui nuisent inévitablement à l'épargne et à l'ardeur au travail. Elle fait confiance aux individus pour savoir ce qui est bon pour eux. Elle fait confiance à l'économie de marché à la fois pour atteindre l'efficacité économique et maintenir le plein-emploi. Elle ne croit pas nécessaire une politique de régulation conjoncturelle. Respectueuse des droits de propriété, elle se méfie de toute politique de redistribution des revenus. Elle sait que dans certains cas, l'Etat doit intervenir pour corriger les défauts de l'économie de marché (par exemple fourniture de biens publics, taxation des activités polluantes, etc.), mais elle se méfie de la tendance de celui-ci à prendre trop d'importance.

- **La fiscalité social-démocrate** se donne comme objectif de financer des dépenses publiques relativement élevées, les finances publiques devant prendre en charge l'éducation, la santé, etc. afin que ces biens soient distribués de façon relativement égalitaire. Elle comporte une importante redistribution des revenus par un impôt fortement progressif et des prestations sociales élevées. L'Etat affirme une importante volonté tutélaire qui se manifeste, au niveau fiscal, par des taux d'imposition différenciés afin d'orienter les ménages vers les comportements jugés utiles, socialement (lecture, enfants, etc.) ou économiquement (épargne) et de décourager les comportements jugés nuisibles (consommation de tabac, d'alcool, de biens importés). La politique budgétaire joue un rôle important de régulation conjoncturelle.

La mode actuelle est plutôt libérale, du fait d'une sorte de faillite de la social-démocratie fiscale. Celle-ci conduit souvent à un maquis inextricable de mesures d'incitation et de redistribution qui s'annulent réciproquement. Les mesures d'incitation éloignent de manière incontrôlée de l'efficacité économique. La politique de redistribution des revenus est accusée d'aboutir à des taux confiscatoires pour les revenus marginaux des personnes les plus aisées, les décourageant de travailler, d'entreprendre, d'épargner. L'ouverture des frontières rend de plus en plus difficile à un pays isolé de poursuivre seul une politique de fort interventionnisme fiscal : les capitaux peuvent s'évader à l'étranger pour fuir la taxation, les personnes les plus aisées émigrer, les entreprises dont les activités sont surtaxées se voient concurrencées par des firmes étrangères moins lourdement taxées. Les pays doivent renoncer à leur interventionnisme fiscal ou l'abriter derrière de coûteuses barrières (contrôle des mouvements de capitaux, par exemple).

Mais, en sens inverse, le libéralisme est souvent borné et aveugle. Peut-on faire toute confiance au marché dans une Europe où le taux de chômage avoisine les 10 % ? Les dépenses publiques, la fonction

redistributive de l'Etat constituent des facteurs importants pour la cohésion et le bon fonctionnement de nos sociétés. Celles-ci sont basées sur le libre jeu des forces du marché pour la majeure partie de l'économie et sur une socialisation importante qui permet de fournir à tous un minimum de revenus par des mécanismes d'aide en espèces (prestations familiales, retraites publiques, minimum vieillesse, revenu minimum, allocation chômage) ou en nature (santé, école). Cette coexistence est un acquis important des sociétés européennes. Elle a bien sûr un coût (le niveau important des prélèvements obligatoires, un certain manque de flexibilité), mais aussi des avantages : une société à deux vitesses représenterait un gâchis important, tant pour la classe la plus pauvre condamnée à végéter sans espoir, que pour la classe bien intégrée qui devrait vivre dans l'insécurité. Un système fiscal satisfaisant en Europe doit donc intégrer à la fois les préoccupations libérales d'efficacité économique et la vision social-démocrate de la justice sociale.

### **Les réformes fiscales dans les grands pays de l'OCDE**

Cette vogue libérale apparaît nettement à l'examen des réformes fiscales majeures que la plupart des grands pays de l'OCDE — les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Japon, la RFA... — ont mis en œuvre au cours des années quatre-vingt. Outre l'extension du recours à la TVA (augmentation substantielle au Royaume-Uni en 1979, hausse en RFA en 1989, introduction au Japon en 1989), les réformes ont, pour l'essentiel, concerné les impôts directs, et singulièrement l'impôt sur le revenu des personnes physiques dont les caractéristiques s'en sont trouvées, dans plusieurs cas, radicalement transformées. Il existe une similitude remarquable dans les inspirations et les orientations générales de ces réformes <sup>(2)</sup>.

Leurs objectifs premiers étaient de rétablir une plus grande neutralité économique de la structure des prélèvements, de limiter les distorsions naissant d'une progressivité des taux d'imposition jugée excessive dans les tranches les plus élevées de l'IR, et de simplifier des codes fiscaux devenus extrêmement complexes au fil des ans. Dans la plupart des cas, ces réformes ne visaient pas une réduction substantielle des prélèvements obligatoires, mais une stabilisation de leur part dans le PIB et une refonte de leur structure.

Ces réformes ont surtout porté sur l'**imposition des revenus des personnes physiques**, ceci selon trois axes distincts : simplifier les codes fiscaux, encombrés par les scories accumulées de retouches successives ; rétablir une certaine neutralité et équité dans le traitement

---

(2) Voir OCDE, 1987 ; Hageman, Jones et Montador, 1988 et OCDE, 1989 c.

des revenus provenant de sources différentes, en limitant le recours aux incitations fiscales ; amoindrir la progressivité des barèmes — devenue très aiguë dans la plupart des pays concernés au cours des années soixante-dix — dans le souci de réduire les distorsions dans les incitations au travail et à l'épargne qu'introduit toute fiscalité graduelle. Aussi les taux maximums d'imposition ont-ils été considérablement abaissés : de 75 à 33 % aux Etats-Unis, de 83 à 40 % au Royaume-Uni, de 56 à 53 % en RFA... En outre, le rythme de progressivité de l'imposition dans les tranches médianes de revenus a été amoindri et le nombre de tranches fortement réduit (de 25 à 3, dans le cas américain). Ces changements traduisent donc une modification de la nature de la redistribution, qui pèse moins sur les tranches de revenu les plus élevées, et un recul marqué du rôle tutélaire de l'Etat, avec l'abandon de nombreuses mesures incitatives.

Le souci d'une plus grande neutralité et d'une meilleure équité a incité les gouvernements à éliminer une bonne partie des déductibilités existantes et à remettre en cause nombre des régimes spécifiques à certaines catégories de revenus, en particulier les revenus de placements. Ainsi, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, la plupart des revenus d'intérêt et la totalité des plus-values réalisées sur cession d'actifs financiers sont-ils, à présent, imposables selon le régime fiscal de droit commun. Le Japon et la RFA <sup>(3)</sup> ont, de même, sévèrement limité les privilèges dont jouissaient les revenus de plusieurs types de placements. La tendance n'est donc pas à la défiscalisation des revenus d'épargne, même si les non résidents bénéficient, dans tous ces pays, d'un régime de faveur.

En matière d'**imposition des bénéfices des sociétés**, l'orientation est moins de réduire le montant des prélèvements directs que de rétablir une certaine neutralité, en supprimant des incitations : les taux ont été généralement abaissés et l'assiette élargie, grâce, en particulier, à la suppression des crédits d'impôt pour investissement et à un allongement substantiel des durées de vie fiscale des équipements, ce qui tend à rapprocher les règles de l'amortissement fiscal de la réalité de l'amortissement économique. Globalement, les prélèvements sur les bénéfices n'ont pas été réduits, mais sont devenus plus neutres en matière d'affectation du capital investi <sup>(4)</sup>.

La France a, à ce jour, échappé à la contagion des réformes fiscales globales. Certes des retouches, parfois sensibles, sont apportées chaque année aux différents régimes existants. L'on y perçoit le souci de réduire

---

(3) Rappelons toutefois que l'évasion fiscale sur les revenus de placements des ménages est, dans ce pays, considérable, en raison de l'absence d'obligation de déclaration par les banques et intermédiaires financiers des revenus d'intérêts versés.

(4) La faiblesse des effets à long terme sur l'investissement des incitations spécifiques est l'une des raisons qui ont plaidé pour leur abandon. Pour une étude empirique du cas français, voir : Muet et Avouyi-Dovi, 1987.

la pression fiscale sur l'ensemble de l'économie et sur certaines catégories de revenus. Tour à tour, la fiscalité de l'épargne, celle des bénéficiaires des entreprises, la TVA — dans le but affiché de l'harmoniser avec celle de nos partenaires européens —, certaines fiscalités spécifiques, font l'objet d'allègements ponctuels. Mais l'on risque, en procédant de la sorte, de perdre de vue la cohérence globale souhaitable de la fiscalité et d'aggraver, par des ajouts successifs, sa complexité déjà considérable. Les réformes fiscales ont cette double vertu qu'elles «rajeunissent» le code fiscal, en élaguant la profusion de régimes particuliers et de faveurs spécifiques qui tendent naturellement à proliférer au fil des ans, et qu'elles permettent de se conformer, dans la phase initiale de discussion du moins, à un projet d'ensemble cohérent, même s'il est vrai que les nécessités du consensus politique édulcorent parfois en chemin la pureté du dessein originel.

La principale difficulté qui fait obstacle à une réforme globale des prélèvements directs en France tient à la multiplicité des objectifs poursuivis par la structure actuelle de l'impôt sur le revenu : volonté redistributive et politique familiale conjuguent leurs effets pour rendre l'assiette de l'IR particulièrement étroite. La tendance à l'exonération des revenus de placements des ménages contribue à la rétrécir encore davantage. Dans ces conditions, une extension de l'assiette ne serait possible qu'en remettant en cause des avantages acquis. Il n'est donc pas certain qu'une telle réforme puisse, comme c'était le cas à l'étranger, profiter un peu au plus grand nombre tout en accroissant la charge fiscale d'une minorité. Mais les retouches successives apportées au système en vigueur risqueraient d'apparaître bien injustes au plus grand nombre, si elles n'aboutissaient qu'à réduire l'imposition des revenus les plus élevés.

## **Problématique de l'harmonisation**

Ces réalités et orientations constituent la toile de fond du débat sur l'harmonisation fiscale. Reste à en dégager les principes et les modalités.

### **Harmoniser, unifier ou rationaliser ?**

En dehors des quelques secteurs dans lesquels la compétence communautaire est d'ores et déjà acquise (agriculture, charbon, acier...), la stratégie retenue en matière d'intégration européenne consiste à

privilégier l'abolition des barrières aux échanges, tout en minimisant les transferts de souveraineté à l'échelon supranational communautaire. Il s'agit, à ce stade du processus d'intégration, de concilier la plus grande unification possible des marchés avec le degré le plus élevé possible d'autonomie et de souveraineté des Etat membres.

L'harmonisation concerne, *a priori*, l'ensemble des législations, dans la mesure où les décisions économiques des agents privés sont influencées par le contexte juridico-légal. Mais l'harmonisation des impôts est prioritaire parce que la fiscalité affecte directement les prix relatifs et les revenus. Le risque est, en effet, de voir se développer, avec l'accroissement de la mobilité des biens et des capitaux, des pratiques privées d'arbitrage fiscal entre les différentes juridictions nationales. La localisation géographique des activités économiques en fonction de considérations purement fiscales n'est pas souhaitable pour deux raisons : elle nuit à l'efficacité économique en provoquant un gaspillage de ressources dépensées dans la recherche d'avantages fiscaux et en conduisant à une affectation géographique inefficace des ressources ; elle se traduit par une évasion fiscale et limite, de ce fait, l'autonomie des Etats en matière de choix collectifs.

Le choix qui a été fait de préserver la plus grande souveraineté nationale compatible avec l'intégration complète des marchés concerne principalement trois domaines : les exigences de financement des consommations collectives de biens et de services publics, qui demeurent, pour l'essentiel, à la discrétion de chacun des Etat membres et présentent une certaine diversité ; les options en matière de redistribution des revenus, qui elles aussi, en dehors des transferts inter-régionaux s'opérant dans le cadre de la politique régionale communautaire, demeurent dans la compétence nationale ; les choix tutélaires des Etats. Le principe démocratique fondamental — pas de taxation sans représentation — exige que les spécificités nationales soient respectées aussi longtemps que les compétences en ces matières n'ont pas été explicitement confiées à un organe supranational représentatif, donc souverain.

L'harmonisation fiscale n'a donc pas pour but de réaliser un système optimal au regard d'un seul objectif mais de rechercher le meilleur compromis possible entre les impératifs économiques de l'intégration des marchés et les exigences d'autonomie des choix fiscaux nationaux. Seul un système *totalelement unifié* à l'échelle européenne permettrait d'éliminer *complètement* les distorsions dans la localisation géographique des activités. Or la relative diversité des prélèvements obligatoires locaux dans les Etats unitaires et plus encore dans les Etats fédéraux prouve qu'un degré important d'autonomie fiscale est compatible avec l'intégration complète des marchés. Le but de l'harmonisation doit donc être de concilier *la plus grande souveraineté* des Etat membres en matière fiscale avec la *minimisation des distorsions géographiques* induites par les différences internationales de fiscalité. Chaque type d'impôt ayant une incidence spécifique, les choix d'harmonisation doivent être discutés impôt par impôt. Le degré d'uniformisation dépendra de l'ampleur des distorsions qu'engendrerait le maintien des différences

actuelles, laquelle est fonction de la mobilité géographique des activités et des modalités du prélèvement, qui peuvent permettre une évasion ou une fraude plus ou moins massive.

Mais le système fiscal d'un pays à un moment donné est le résultat d'une série de modifications ponctuelles, plus ou moins profondes, d'un code initial. L'adéquation du système aux priorités qu'il est censé traduire n'est donc pas parfaite. Le processus d'harmonisation ne saurait alors être conçu comme un simple alignement sur la moyenne communautaire des impôts nationaux que l'on souhaite uniformiser. Lorsqu'un impôt paraît meilleur qu'un autre, il est souhaitable que tous s'en inspirent. Il faut s'aligner sur le meilleur plutôt que sur la moyenne. Dans la mesure où la nécessité d'harmoniser certains impôts oblige à modifier sensiblement la structure des prélèvements obligatoires des Etats membres, elle devrait être l'occasion pour chacun d'eux de mettre le système fiscal national en meilleure conformité avec ses objectifs. La structure fiscale constitue, en effet, un tout dont les parties sont interdépendantes, puisque les défauts de certains impôts sont souvent compensés par l'existence d'un autre impôt. Réduire fortement certains impôts, sans reconsidérer l'ensemble du système fiscal déséquilibrerait la structure des prélèvements en l'éloignant de ses objectifs. Le processus d'harmonisation devrait donc être mis à profit pour rationaliser les différents systèmes nationaux, tant d'un point de vue microéconomique (favoriser l'efficacité économique) que d'un point de vue macroéconomique (favoriser le plein-emploi et la croissance).

### **Incidences économiques de la fiscalité et harmonisation**

Les problèmes que pose l'harmonisation dépendent de la répercussion et de l'impact économique des différents types d'impôts : la fiscalité prélève des ressources mais, ce faisant, elle modifie le comportement des agents, entreprises ou ménages. La question est complexe car, soumis à un impôt, un agent va réagir de façon à faire passer à d'autres cette charge : les entreprises peuvent augmenter leurs prix, les consommateurs se détourner de certains produits, les travailleurs réclamer des augmentations de salaires, etc. Qui paye donc en dernière analyse et quelles sont les conséquences économiques des différents types d'impôts ? Comment organiser le système fiscal de manière à minimiser les conséquences nuisibles à l'activité économique ? Ces problèmes ont donné lieu à une immense littérature (voir par exemple, Atkinson et Stiglitz, 1980).

Notre approche aura trois étapes : la première est une analyse macroéconomique de court terme, de type keynésien, qui suppose que les entreprises répercutent plus ou moins leurs coûts dans leurs prix, que les salaires sont indexés plus ou moins sur les prix, que l'économie connaît du sous-emploi, etc. Il s'agit alors de voir dans quelle mesure les déséquilibres de court terme sont accentués ou réduits par les modifications

de fiscalité envisagées. La deuxième est une approche de long terme : une fois les déséquilibres résorbés, par exemple parce que le chômage aura fait baisser le salaire, que le taux de change se sera adapté, quel est l'impact de la modification étudiée ? Enfin, dans la troisième approche, nous étudierons la possibilité de combiner des modifications de la fiscalité et des variations imposées des salaires de façon à éviter des effets néfastes à court terme de réformes utiles à long terme. Trois théorèmes d'équivalence montreront la quasi-identité soit à long terme, soit à court terme moyennant quelques précautions, de diverses ressources fiscales. La première, ou éventuellement la troisième approche sont utiles pour la mise en œuvre concrète d'une réforme : l'expérience montre que les déséquilibres macroéconomiques sont très longs à se résorber. La deuxième et la troisième approches sont utiles pour les comparaisons internationale : s'il est possible de changer sans conséquences, la structure de la fiscalité, c'est que les différences ont peu d'importance.

**A. L'impôt sur le revenu des ménages** est l'impôt le plus naturel. Il met bien en valeur les arbitrages sociaux entre consommations publiques et privées : les dépenses publiques sont supportées par les ménages selon une répartition socialement décidée. Il permet une prise en compte fine de la situation de chacun ; c'est le seul qui puisse être progressif et tenir compte de l'ensemble des revenus perçus. En contrepartie, sa transparence le rend plus difficile à supporter psychologiquement. Il nécessite un important appareil de recouvrement et de contrôle. Il serait nuisible économiquement si les ménages réagissaient à son augmentation en réduisant leur offre de travail (ce qui provoquerait une baisse de la production si l'économie se trouvait en situation de plein-emploi), en diminuant leur épargne ou en obtenant des hausses de salaires ; mais ces trois réactions ne s'observent guère. Au total, il est économiquement approprié, du moins tant que les taux atteints ne semblent pas confiscatoires et ne provoquent pas de révoltes des contribuables comme ce fut le cas dans les pays scandinaves.

**B. Les impôts à la consommation** ont un impact différent selon le degré d'indexation des salaires.

- Si les salaires ne sont pas indexés sur les prix à la consommation, il s'agit d'un impôt sur les ménages, qui se différencie par plusieurs caractéristiques de l'impôt sur le revenu : obligatoirement proportionnel à la consommation, il est moins efficace comme instrument de redistribution ; il ne frappe pas l'épargne ; il est plus facile à collecter que l'impôt sur le revenu (il y a moins d'entreprises que de ménages) et une fois en place il est totalement invisible pour le contribuable. En revanche, son installation provoque une hausse temporaire des prix.

- Si les salaires sont indexés sur les prix, toute hausse du taux de cet impôt se traduira par une hausse de l'inflation ; à court terme, le fardeau sera réparti entre les entreprises et les ménages, selon les capacités des entreprises à augmenter leur prix, des travailleurs à obtenir des hausses de salaire. A moyen terme, la croissance du chômage provoquée par les pertes de compétitivité et le ralentissement de l'inves-

tissement fera diminuer le salaire réel et, à long terme, la charge sera supportée intégralement par les ménages. Ce processus serait long et pénible. Durant la phase transitoire, le coût relatif du travail par rapport à celui du capital serait accru ce qui inciterait les entreprises à choisir des techniques de production plus capitalistiques et nuirait à l'emploi. Il est donc nuisible macroéconomiquement d'augmenter les impôts à la consommation dans un pays où les salaires sont indexés.

C. Dans la CE, l'impôt général à la consommation a été remplacé par une **TVA**, qui a la particularité d'être remboursée aux entreprises non seulement sur leurs consommations intermédiaires mais aussi sur leur FBCF. Mais, cette TVA est-elle bien neutre sur le choix des entreprises entre capital et travail, comme ses promoteurs le souhaitaient ? Plus généralement, qui paie les impôts indirects ? La TVA est-elle payée par les consommateurs, les impôts sur les sociétés et les cotisations employeurs par les entreprises, les cotisations salariés par les travailleurs ? La comparaison de quatre impôts permettra de répondre à ces questions : la TVA actuelle, une taxe sur les salaires (telle les cotisations employeurs), une taxe sur le capital, (tel l'impôt sur le bénéfice des sociétés), une vraie TVA, où seule la TVA sur amortissements serait déductible.

Deux cas de figure seront envisagés : dans le premier, les salaires sont rigides et les prix répercutent immédiatement la taxe. Dans le second, les salaires et les prix de production s'adapteront lentement. Le premier est celui qu'avaient à l'esprit les promoteurs de la TVA, le second est plus réaliste. On étudie la mise en place d'un impôt qui rapporterait 1 % du PIB. Dans le premier cas, les prix à la consommation augmentent de 1,25 %. Le salaire réel diminue d'autant. Le coût relatif capital/travail n'est pas modifié s'il s'agit de la TVA ou de la taxe sur les salaires ; le coût relatif du capital augmente légèrement s'il s'agit d'une vraie TVA ; plus fortement pour l'impôt sur le capital. TVA actuelle et cotisations sociales employeurs apparaissent donc équivalentes ; par contre, une vraie TVA et plus encore une taxe sur le capital favoriseraient relativement l'emploi. Dans le cas de salaires partiellement indexés, les impôts indirects pèsent à la fois sur les entreprises et sur les travailleurs-consommateurs. Le partage de la charge entre les deux ne dépend pas de l'assiette de l'impôt, mais des vitesses de répercussion dans les salaires et les prix : la TVA pèse plus sur les travailleurs mais est plus inflationniste. Tous les impôts tendent à déformer la combinaison optimale capital/travail pour l'entreprise : la taxe sur les salaires et à un degré moindre la TVA actuelle favorisent l'usage du capital ; la taxe sur le capital, donc l'impôt sur les bénéficiaires, et à un degré moindre une vraie TVA favoriseraient l'usage du travail. En période de chômage, les secondes sont préférables aux premières. De ce fait, la taxe professionnelle qui repose à la fois sur le capital et le travail n'est pas un impôt aussi nuisible qu'on le prétend, et en tout cas moins que les cotisations employeurs ou la TVA.

Dans le cas extrême où les entreprises n'auraient pas le choix entre des techniques de production plus ou moins capitalistique, toutes ces formes de fiscalité seraient équivalentes. A court terme, elles pèsent

à la fois sur les entreprises et les travailleurs ; à long terme, elles sont prélevées entièrement sur les travailleurs.

**D. L'impôt sur les bénéfices** des sociétés a plusieurs justifications, la première étant qu'il permet de contrôler les autres impôts que doivent payer les entreprises. En ce qui concerne les bénéfices distribués, il permet de frapper à un taux plus élevé des revenus fondés sur l'exploitation de rentes de situation, s'il ne frappe que la rémunération supplémentaire de l'actionnaire par rapport aux créanciers. Mais comment distinguer la rente de situation de la récompense de la prise de risque ? Aussi est-il souhaitable que la généralisation de l'avoir fiscal le transforme en simple crédit pour l'impôt sur le revenu. Pour les bénéfices non distribués, il permet de toucher l'enrichissement des actionnaires qui, sinon, n'aurait été atteint que par l'éventuelle taxation des plus-values boursières. Il permet aussi de taxer les dirigeants de la firme qui souvent sont autonomes par rapport aux propriétaires. Cet impôt a le défaut d'inciter à l'endettement puisque les intérêts versés sont déductibles des bénéfices imposables. Par contre, par rapport aux autres formes d'impôts frappant les entreprises, il a le mérite d'inciter à l'emploi, puisqu'il augmente le coût relatif du capital : une économie avec un fort impôt sur le bénéfice et de faibles cotisations sociales a théoriquement un niveau d'emploi supérieur à celui d'une économie sans impôt sur le bénéfice mais de fortes cotisations sociales.

Un second avantage de cet impôt est que du fait de l'incertitude sur la rentabilité d'une embauche ou d'un investissement, l'entreprise qui a une certaine aversion pour le risque préfère un impôt dépendant de ses ventes, ou mieux de ses profits, que de ses dépenses. Dans les trois cas, le poids de l'impôt peut être le même, mais le risque se répartit différemment entre entreprises et Etat : l'impôt sur les bénéfices est le plus avantageux pour l'entreprise, car l'Etat prend une grande partie du risque à sa charge.

**E. Les cotisations sociales** des assurés (salariés ou non-salariés) sont macroéconomiquement proches de l'impôt sur le revenu. Elles sont perçues à la source, donc sensibles à la conjoncture, ce qui est utile : il n'est pas étonnant qu'elles soient fortes dans un pays comme la France où l'impôt sur le revenu est perçu avec de grands délais. Mais, généralement proportionnelles au salaire, ne tenant pas compte de la situation globale des individus, ne frappant pas les revenus du capital, elles sont moins efficaces comme instrument de redistribution. Elles peuvent en outre plus facilement donner lieu à revendications salariales compensatrices puisque tous les travailleurs se retrouvent face à elles dans la même situation.

Les cotisations salariés sont justifiées quand elles ont comme contrepartie des prestations proportionnelles aux salaires (vieillesse, chômage, revenus de remplacement en cas de maladie). Par contre, le financement de certaines prestations, de solidarité ou de redistribution, par les seuls revenus d'activité apparaît peu justifié : si chaque famille a droit aux prestations familiales, pourquoi ces dernières seraient-elles assises

sur les seuls revenus d'activité ? Chaque individu a droit aux mêmes prestations maladie (hors revenu de remplacement) ; pourquoi les cotisations maladies ne seraient-elle pas assises sur la totalité du revenu ? Dans la pratique, cependant, la différence est faible : les cotisations sociales frappent les revenus des entrepreneurs individuels, moins certes que ceux des salariés, mais pour des raisons qui relèvent en grande partie de la fraude et de l'évasion fiscales et qui touchent autant les impôts que les cotisations sociales. L'impôt permettrait éventuellement de frapper les revenus du capital, mobiliers ou immobiliers, et les retraites.

*Premier théorème d'équivalence* : on peut, du jour au lendemain, transformer des cotisations salariés en impôt sur le revenu prélevé à la source.

Cela ne serait même pas perçu au niveau de l'entreprise ou du travailleur. Cet impôt pourrait être utilisé par exemple pour financer le système de prestations maladie en nature. Cela montre d'une part qu'il est actuellement injuste que celui-ci ne soit financé que par les cotisations ; d'autre part, qu'on ne peut comparer les systèmes d'impôt sur le revenu sans tenir compte du poids des cotisations salariés.

**F. Les cotisations sociales des entreprises** sont une absurdité économique. Elles aboutissent à faire croire que le financement des prestations sociales peut être assuré par les entreprises au détriment de l'investissement et de la compétitivité. En effet, quand le gouvernement augmente les cotisations sociales, sans toucher au salaire brut, l'impact est différent à court terme (et pour nous, macroéconomistes, le court terme dure longtemps), selon que l'on augmente les cotisations salariés ou les cotisations employeurs. Une hausse des prestations sociales financée par une hausse des cotisations salariés n'a aucun impact macroéconomique. Par contre, si elle l'est par une hausse des cotisations employeurs, l'impact macroéconomique est le même que celui d'une hausse des salaires : inflation à court terme, hausse de la consommation, pertes de compétitivité, effet douteux sur l'activité. A moyen terme, les pertes de compétitivité et de profit se traduisent par une baisse de l'emploi, donc une hausse du chômage qui fait progressivement baisser le salaire. A long terme, la hausse des cotisations employeurs est payée par les salariés, mais cela a été acquis au prix d'une période transitoire de chômage.

Dans la quasi-totalité des pays de la CE, le vieillissement de la population et le poids croissant des dépenses de santé rendront nécessaire une hausse permanente des prestations sociales, donc des cotisations. Si ce sont les cotisations salariés ou l'impôt sur le revenu qui augmentent, cette hausse n'aura aucun impact macroéconomique. Si ce sont les cotisations employeurs, le salaire brut devra progresser moins vite ; cette nécessité accroît le «taux de chômage naturel», c'est-à-dire le taux de chômage compatible avec la stabilité du taux d'inflation et de la répartition salaire-profit. Au niveau macroéconomique, il est donc préférable d'éviter les hausses de cotisations employeurs.

Ceci est également plus rationnel du point de vue microéconomique. La hausse des dépenses de santé devrait résulter d'un arbitrage conscient de l'ensemble des ménages entre les dépenses de santé d'une part, les dépenses de tabac, d'alimentation, de vêtements, etc., d'autre part ; les ménages ne doivent pas avoir l'illusion que les premières sont payées par les entreprises, les secondes par eux. De même l'arbitrage entre âge de la retraite, montant des prestations, niveau des cotisations doit être fait par les salariés, sans qu'ils ne croient que leur retraite puisse être payée, sans impact sur leur salaire, par les entreprises. Cet argument ne vaut pas quand les prestations dépendent, plus ou moins, du comportement des entreprises, c'est-à-dire pour les prestations accident du travail et chômage.

*Deuxième théorème d'équivalence* : on peut, sans aucun impact, transformer des cotisations employeurs en cotisations salariés ou en impôts sur le revenu. En effet, il suffit de supprimer les cotisations employeurs en décidant que les salaires bruts augmentent d'un montant équivalent et soit en augmentant d'autant les cotisations salariés, soit en instaurant un impôt sur le revenu prélevé à la source.

Cela montre bien que les cotisations employeurs sont un impôt sur les salaires, lui aussi injuste s'il finance des dépenses d'intérêt général, comme les prestations familiales en France. Les cotisations employeurs doivent donc être prises en compte lorsque l'on compare le poids de l'impôt sur les ménages. Cela illustre aussi la difficulté des comparaisons internationales sur les «charges qui pèsent sur les entreprises».

Un système efficace et rationnel impliquerait ainsi que les prestations sociales soient financées par les seuls ménages et non pas par les entreprises, par les cotisations des actifs concernés pour financer les prestations d'assurance pure, par l'impôt sur le revenu pour les prestations de solidarité. A l'avenir, les hausses de prestations devraient être financées selon cette grille d'analyse ; le passé pourrait éventuellement être apuré en suivant les règles proposées dans nos théorèmes d'équivalence.

G. En économie fermée, l'impact macroéconomique de la TVA telle qu'elle existe actuellement est très proche de celui des cotisations sociales employeurs <sup>(5)</sup>. Une hausse de la TVA compensée par une baisse des cotisations employeurs ne modifie pas le coût relatif capital/travail, ni la situation relative des branches très capitalistiques et des branches de main-d'œuvre. En économie ouverte, il faut distinguer l'impact immédiat des effets à moyen terme. Imaginons une hausse de la TVA compensée par une baisse des cotisations employeurs. A court terme, le salaire nominal est fixe. La mesure provoque immédiatement une baisse des coûts salariaux des entreprises françaises. Faisons l'hypothèse simplificatrice que toutes les entreprises répercutent intégralement la baisse de leurs coûts dans leurs prix. Cette baisse entraîne une amélioration

---

(5) Pour la démonstration de cette équivalence, voir : Sterdyniak et Villa, 1984.

de la compétitivité sur les marchés extérieurs et sur le marché intérieur. Sur le marché national, pour les biens qui ne supportent pas la TVA, le prix des produits importés est stable tandis que celui des produits nationaux baisse. Quant aux biens qui supportent la TVA, leur prix augmente s'il s'agit de produits importés, reste stable s'il s'agit de produits nationaux. Les salariés subissent donc une perte de pouvoir d'achat. L'amélioration de la compétitivité ne provient pas d'un miracle : elle n'est que la contrepartie de la baisse du pouvoir d'achat des salaires. Dans l'immédiat, elle profite aux acheteurs étrangers de produits nationaux et aux acheteurs nationaux de biens qui ne paient pas la TVA (donc aux entreprises). Contrairement à une idée naïve, la TVA ne permet pas de faire supporter à l'étranger des charges que les cotisations employeurs feraient supporter à des agents nationaux.

Mais les salaires sont indexés sur les prix. Au fur et à mesure qu'ils incorporent les hausses de prix, le gain initial de compétitivité tend à s'annuler. A moyen terme, lorsque les salariés ont récupéré leur pouvoir d'achat, ce gain disparaît : les prix de production sont revenus à leur niveau initial et les prix à la consommation ont augmenté. Tout se passe comme dans le cas d'une dévaluation. La production est transitoirement plus forte tant que la compétitivité reste améliorée. Les effets favorables de la réforme envisagée, comme ceux d'une dévaluation, n'existent et ne perdurent que s'il est possible de faire baisser le pouvoir d'achat du salaire. Plus vite les salaires suivent les prix, moins durable est l'impact.

*Troisième théorème de quasi-équivalence* : on peut, sans beaucoup d'impact macroéconomique, transformer des points de TVA en points de cotisations sociales employeurs à condition de dévaluer du même montant.

Des pays comme le Danemark et l'Irlande qui ont des TVA relativement importantes mais très peu de cotisations employeurs pourraient faire sans coût, un transfert de l'une à l'autre. De même, en Italie, une baisse des cotisations employeurs compensée par une hausse de la TVA serait aussi indolore qu'inefficace. Par contre, la France combine les problèmes d'une forte TVA et de fortes cotisations sociales employeurs.

*A priori*, une harmonisation de la TVA compensée par des mouvements des cotisations sociales se traduirait donc à court terme par des pertes de compétitivité pour le Danemark et l'Irlande ; des gains pour l'Italie. Mais ceci est facilement évitable. Il suffirait que le Danemark (ou l'Irlande) au moment où il baisse son taux de TVA de  $dt$  dévalue de  $dt / (1 + t)$  pour que la mesure y soit pratiquement neutre : ni pertes ni gains de compétitivité à court ou à long terme, pas d'impact sur le niveau des prix à la consommation. Pour les biens de consommation produits nationalement, la hausse des cotisations sociales employeurs compense exactement la baisse du taux de TVA ; pour les biens de consommation importés, la dévaluation est compensée par la baisse du taux de TVA ; le prix des biens d'investissement augmente de façon identique qu'ils soient produits nationalement, en raison de la hausse des cotisations sociales, ou importés, en raison de la dévaluation. Cette hausse n'encou-

rage pas la substitution capital/travail car elle est compensée par celle de la masse salariale due aux cotisations sociales. Le prix des biens exportés est stable en monnaie étrangère puisque dévaluation et hausse des cotisations employeurs se compensent. De même, l'Italie devrait réévaluer de façon similaire (bien qu'il soit permis de penser que ce pays pourrait profiter de l'occasion pour obtenir de façon occulte des gains de compétitivité).

Ainsi l'importance des différences de structures fiscales ne doit pas être exagérée comme ne doit pas être dramatisé le coût de leur réduction.

### **Quelles sont les implications de cette analyse pour l'harmonisation ?**

*Grosso modo*, dans un monde où les capitaux sont mobiles, à long terme, ce sont les travailleurs-consommateurs qui payent la totalité des impôts : la hausse des impôts sur les entreprises se traduit en effet par des hausses de prix qui, soit font baisser directement le pouvoir d'achat du salaire si celui-ci n'est pas indexé, soit engendrent des pertes de compétitivité et une réduction de l'accumulation qui font progressivement diminuer le salaire réel du fait de la hausse du chômage. Il faut apporter deux nuances à ce résultat. Les impôts spécifiques atteignent directement les producteurs et les consommateurs du bien concerné. Les impôts qui modifient le coût relatif capital/travail ne sont neutres ni à court ni à long terme : une réforme fiscale qui ne touche pas la masse des charges pesant sur les entreprises mais augmente le coût relatif du capital serait nuisible à long terme dans la mesure où elle découragerait les entreprises d'investir dans des techniques de production capitalistiques : dans un hypothétique long terme de plein emploi, la production serait donc plus basse. Par contre, si la situation courante est caractérisée par un chômage important, une telle évolution serait favorable puisque les entreprises seraient incitées à choisir des techniques de production utilisant plus de main-d'œuvre. Mais fondamentalement, des pays peuvent avoir des structures fiscales très différentes quant aux impôts sur les produits, sur le travail, sur le revenu des ménages et quant aux cotisations sociales sans que cela ait beaucoup d'importance macroéconomique si les niveaux de salaires compensent ces différences, et à long terme c'est automatiquement le cas

A. Il n'est pas souhaitable d'harmoniser les prélèvements qui pèsent sur les **revenus des ménages** : l'impôt sur le revenu des personnes et les cotisations sociales des salariés doivent demeurer à la discrétion des Etats nationaux.

B. Dans une situation de forte mobilité des capitaux et d'unification monétaire qui implique la disparition des primes de risque de change entre les actifs financiers gérés dans les différents pays de la CE, l'unification des conditions de concurrence entre les différentes places

financières et entre institutions financières et organismes de placements, implique une convergence des réglementations et des modes d'imposition des transactions mobilières et des intermédiaires (banques, entreprises d'assurance et OPCVM notamment). Au contraire, il n'est ni indispensable, ni souhaitable, d'harmoniser les **impôts sur les revenus de placements des ménages**, qui devraient être traités, dans chaque pays, comme les revenus provenant d'autres sources. Mais en l'absence d'harmonisation de ces impôts, la fraude serait fortement encouragée, dans la mesure où les contrôles resteront difficiles, tant que certains pays se refusent à collaborer aux recoupements nécessaires à une imposition effective de ce type de revenus selon la nationalité du détenteur. C'est donc pour des raisons pratiques qu'il faudra harmoniser les impôts sur les placements mobiliers des ménages, une harmonisation négociée aboutissant à un taux minimum prélevé à la source étant de beaucoup préférable à l'exonération complète à laquelle risque d'aboutir l'absence d'accord.

C. Le problème des détournements de trafics entre des pays voisins qui ont des taux de **TVA et des accises** différents et veulent supprimer les contrôles de douane pourrait inciter à une certaine uniformisation des impôts indirects (TVA et accises). Toutefois, l'ampleur probable des détournements de trafics de marchandises est faible et il existe, pour de nombreux produits, des possibilités simples de limiter l'évasion.

D. Dans des économies très ouvertes sur l'extérieur, il est nuisible à court-moyen terme d'augmenter un impôt qui se répercute, directement ou indirectement, sur les prix (cotisations employeurs, TVA, etc.), même si ce genre d'impôt est le mieux supporté, une fois que toutes ses conséquences inflationnistes et dépressives ont été absorbées. Ce problème n'est ni nouveau, ni spécifique à la construction européenne, même si la plus grande ouverture des frontières et l'objectif d'unification monétaire le rendent plus apparent. Mais nous avons vu qu'augmenter ce type d'impôt est de toute façon nuisible macroéconomiquement : il faudra donc l'éviter à l'avenir, ce qui signifie que les hausses de prélèvements éventuellement nécessaires ne devraient porter, sauf cas particulier, que sur les prélèvements directs sur les ménages, ce qui n'ira pas sans poser des problèmes d'ordre politico-sociologique. Par contre, dans la mesure où les différences de fiscalité se sont répercutées dans des différences de taux de salaire, il n'est pas nécessaire d'apurer le passé, c'est-à-dire d'égaliser les taux d'imposition qui pèsent sur les entreprises.

E. Il faut cependant faire une exception pour l'**impôt sur les bénéfiques**. Bien que l'on puisse théoriquement concevoir que, même avec des marchés financiers étroitement intégrés à l'intérieur de la Communauté, des différences de poids de cet impôt soient compensées par des différences de niveaux de salaires, de sorte que le rendement net de l'investissement soit égalisé pour les actionnaires, les entreprises multinationales, qui disposent du choix de leur siège social et d'une certaine marge de manœuvre pour délocaliser leur profit (grâce, en particulier, à la manipulation des prix de transfert entre établissements et filiales), seront incitées à faire apparaître les profits comptables dans

les pays où l'impôt sur les bénéfices est le moins lourd. De plus, les modalités de l'impôt sur les bénéfices des sociétés peuvent amener des distorsions dans le choix de la nature des investissements (équipements, bâtiments...), donc dans la localisation géographique des types d'activités, et des distorsions dans les choix de financement des entreprises (endettement ou fonds propres). Toutes ces raisons militent en faveur d'une harmonisation plus poussée des impôts sur les bénéfices des sociétés, en particulier d'une extension du système de l'avoir fiscal sur les dividendes et d'une unification des systèmes de taxation des bénéfices rapatriés ou non.

F. Enfin, on pourrait souhaiter pour des **raisons extra-économiques**, afin de préparer une unification progressive des politiques budgétaires et sociales, aller vers une convergence des structures fiscales et parafiscales en Europe. En utilisant les techniques décrites dans nos trois théorèmes d'équivalence, cela peut se réaliser sans impact macroéconomique et avec relativement peu d'impacts microéconomiques. On pourrait ainsi aboutir à une unification des taux de TVA et de cotisations sociales en Europe ; les différences nécessaires entre les taux de prélèvements obligatoires étant concentrées au niveau de l'impôt sur le revenu ou des cotisations travailleurs. Une telle harmonisation suppose beaucoup de modifications institutionnelles pour un gain final nul. Par exemple, la France baisserait ses taux de TVA, ses taux de cotisations employeurs, augmenterait d'autant le taux de salaire brut, dévaluerait du montant de la baisse des taux de TVA et augmenterait l'impôt sur le revenu en le prélevant à la source, de sorte que les prix, la compétitivité et le salaire net après impôt seraient inchangés. Le Danemark créerait des cotisations employeurs pour remplacer une partie de sa TVA, en dévaluant en même temps, etc. Mais quel pays entreprendrait de telles opérations compliquées pour le seul plaisir d'une harmonisation formelle ? Par ailleurs, on peut concevoir que sous couvert d'harmonisation, on entreprenne des opérations qui ne seraient pas neutres ; par exemple, supprimer en France les cotisations patronales pour les prestations familiales et augmenter en contrepartie l'impôt sur le revenu sans modifier le salaire brut ; ou baisser les taux de TVA et là aussi augmenter l'impôt sur le revenu. De telles opérations qui augmenteraient le revenu des entreprises au détriment de celui des ménages peuvent se justifier (meilleure compétitivité des entreprises françaises, nécessité du financement de l'effort d'investissement), mais par d'autres raisons que les nécessités de l'harmonisation. Il serait souhaitable qu'elles aillent en priorité dans un sens favorable à l'emploi : donc, d'abord alléger les cotisations sociales employeurs, avant la TVA (surtout quand il s'agit de produits massivement importés) et avant l'impôt sur les sociétés.

### **Harmonisation par le marché ou harmonisation négociée ?**

Certains — le gouvernement britannique notamment — sont hostiles au processus d'harmonisation négociée entre Etats et lui préfèrent l'«harmonisation par le marché» : laissons à celui-ci le soin de pénaliser les Etats qui refuseraient d'aligner leur fiscalité sur celle de leurs voisins dans les domaines où une harmonisation serait économiquement justifiée ; leur base fiscale se rétrécira d'elle-même, par délocalisation spontanée des transactions, des activités et des capitaux, ce qui les incitera à adopter une fiscalité plus conforme à la norme. Une telle hostilité à l'égard de l'harmonisation négociée est inspirée par une pensée ultra-libérale, qui regarde avec méfiance les «collusions» entre gouvernements ligués contre les agents privés pour en extraire les recettes fiscales les plus élevées possibles.

L'harmonisation par le marché n'est pas acceptable, précisément parce qu'elle a toutes chances de donner lieu à une concurrence fiscale entre Etat membres, comme on peut déjà l'observer, pour les impôts assis sur les bénéfices des sociétés ou leurs coûts de production et pour l'impôt sur les placements mobiliers. En l'absence de limite contraignante à la baisse des taux d'imposition, une telle concurrence fiscale ne pourrait aboutir qu'à l'exonération totale de tous les facteurs mobiles, les activités et facteurs immobiliers supportant seuls le poids de la fiscalité. Le choix serait alors entre une réduction drastique des dépenses publiques et la pratique de taux exorbitants sur les facteurs et les transactions «captifs», ce qui ne serait ni équitable ni efficient. Aussi est-ce avec sagesse que la démarche de la Commission a été de recommander, chaque fois qu'un accord d'harmonisation négociée semblait peu probable, l'adoption de taux minima d'imposition qui fixeraient les bornes d'une concurrence fiscale destructrice.

### **Harmonisation et politiques conjoncturelles**

Les conséquences macroéconomiques des modifications de la fiscalité en font un instrument privilégié de la régulation conjoncturelle. Alors que les Etat membres envisagent de transférer à une autorité supranationale l'intégralité de leur souveraineté monétaire, la question de la souveraineté fiscale revêt une importance particulière en l'absence d'une autorité budgétaire communautaire d'un poids suffisant pour influencer la conjoncture européenne. L'intégration croissante des marchés entraîne inéluctablement une perte d'efficacité des politiques budgétaires

nationales en matière de régulation conjoncturelle du fait de la plus grande dilution des effets macroéconomiques. Pour les mêmes raisons, les effets externes imposés aux partenaires se trouvent accrus. L'harmonisation limite nécessairement la marge de manœuvre des gouvernements nationaux, puisqu'ils ne disposeront plus, pour un éventuel maniement conjoncturel, que des seuls impôts non harmonisés. Pourtant l'abandon, au profit du niveau supranational, de l'instrument monétaire devrait inciter les autorités nationales à avoir davantage recours à la politique budgétaire et fiscale à des fins conjoncturelles.

Dans ces conditions, il peut apparaître souhaitable de n'harmoniser que le strict minimum indispensable, de façon à conserver à l'échelon national des instruments de stabilisation macroéconomique efficaces : la manipulation des taux des impôts indirects pourrait se substituer à celle des taux de change pour restaurer la compétitivité des entreprises. Or, précisément, c'est sur eux que porte en priorité l'harmonisation. Il y a contradiction entre le point de vue microéconomique (uniformiser les taux pour assurer l'efficacité) et le point de vue macroéconomique (utiliser les différences de taux comme arme conjoncturelle).

La responsabilité de la stabilisation appartiendrait, dans la Communauté, à la Banque centrale européenne, qui gèrera la politique monétaire, et à l'ensemble des gouvernements nationaux, disposant de l'essentiel des pouvoirs en matière budgétaire. Il s'agirait là d'une configuration inédite : dans tous les Etats existants dans lesquels ne circulent qu'une seule monnaie, même dans les Etats fédéraux, le poids relatif du budget du gouvernement central est supérieur à celui des des autorités locales <sup>(6)</sup>.

Cependant une telle perspective n'est pas exempte de risques. En premier lieu, même si l'économie européenne est victime d'un choc qui affecte également chacune des économies des Etats membres, la politique monétaire de la Banque centrale européenne peut ne pas permettre, à elle seule, d'assurer la stabilisation ; une coordination des politiques budgétaires nationales serait alors nécessaire. Par exemple, si l'ensemble de la CE souffre d'un déficit extérieur, il peut ne pas être curable par la hausse des taux d'intérêt que la Banque centrale pourrait pratiquer puisque cette hausse risque d'apprécier la parité de la monnaie commune, donc de dégrader la compétitivité et d'accentuer le déficit extérieur : une politique budgétaire globalement restrictive pourrait être nécessaire, mais elle exige une concertation générale. Si les gouvernements des pays membres poursuivent des objectifs similaires, la manipulation non concertée de leurs armes fiscales pourrait se traduire par des surenchères dommageables : l'absence de coordination pourrait aboutir ainsi à une baisse excessive des salaires dans les différents pays lorsque les gouvernements cherchent à restaurer la compétitivité de leurs économies, à trop de chômage s'ils veulent rétablir leur balance

---

(6) Voir, à ce propos, le Rapport MacDougall (CE, 1977).

commerciale. Si, au contraire, les objectifs devaient être sensiblement divergents, il pourrait s'ensuivre des comportements de *free riding* (passager clandestin) : par exemple, un pays pourrait poursuivre une politique de relance budgétaire puisque l'effet nocif, le déficit extérieur, ne serait ressenti qu'à l'échelle globale et que ce pays jouirait particulièrement des effets favorables <sup>(7)</sup>.

En second lieu, les chocs macroéconomiques spécifiques à un pays ou à un groupe de pays risquent fort de donner lieu à des évolutions divergentes ou à des tensions dans un système où la politique monétaire est uniforme et les politiques budgétaires relativement indépendantes. Ces chocs divergents sont d'autant plus probables que les marchés du travail continueront de fonctionner de façon indépendante, avec des réactions différentes. Il n'existe alors pas, en raison du faible poids des finances publiques communautaires, de mécanismes automatiques de transferts qui, par l'intermédiaire du budget, atténuent ou compensent les divergences régionales <sup>(8)</sup>. Dans ces circonstances, il est à craindre que les conflits d'objectifs se traduisent, plus encore qu'en cas de choc global, par des orientations opposées des politiques budgétaires et fiscales nationales dont les conséquences seraient dommageables. Ces difficultés éventuelles mettent en lumière le caractère potentiellement instable d'une construction dans laquelle coexisteraient une politique monétaire unique et des politiques budgétaires et fiscales interdépendantes, mais relativement autonomes. Il n'existe pas de solution simple à une telle situation. Nous savons en tout cas que celle-ci ne réside pas dans des formules automatiques, du genre plafond de déficit public. Le point important est que les décisions budgétaires et fiscales doivent être négociées, et même élaborées en commun, de façon que chacun prenne conscience des conséquences de ses décisions fiscales sur le bien-être de ses partenaires. Par exemple, si tous les pays sont au plein-emploi, sauf un, il serait raisonnable que celui-ci prenne des mesures spécifiques et que les autres le laissent faire ; mesures qui peuvent être de réduire ses taux de cotisations employeurs, de diminuer ses taux d'imposition du bénéfice des sociétés, tout en augmentant si nécessaire la fiscalité pesant sur les ménages de façon à limiter son déficit extérieur. Par contre, un tel arsenal serait inutile et nuisible si tous les pays sont en chômage : dans ce cas, il faut peut-être envisager une relance globale de l'activité ou une dépréciation de la monnaie commune, selon la situation de la balance extérieure globale. On le voit, dans certains cas, l'harmonisation peut conduire à des politiques fiscales divergentes.

---

(7) Voir la littérature sur la coordination des politiques macroéconomiques, en particulier Amalric et Sterdyniak, 1988.

(8) Le Rapport MacDougall (CE, 1977) insiste beaucoup sur cet aspect du problème ; voir également le Rapport Padoa-Schioppa (CE, 1986).

## Les modalités de l'harmonisation

Le nombre d'impôts qu'il est impératif ou souhaitable d'harmoniser étant relativement réduit, nous allons passer en revue brièvement les modalités envisageables de cette harmonisation pour chacun d'eux, sans discuter explicitement de la rationalisation des systèmes fiscaux nationaux qui devrait l'accompagner <sup>(9)</sup>.

### L'imposition des revenus de placements des ménages

Le principe général selon lequel il ne convient pas d'harmoniser les prélèvements qui frappent directement les revenus des ménages admet une importante exception : la fiscalité grévante les revenus des placements mobiliers. Le souci d'harmoniser est, en effet, inspiré par la crainte qu'ont les gouvernements des Etats membres d'assister, lors de la levée, entre 1990 et 1993, des dernières restrictions à la libre circulation financière en Europe, à une «délocalisation» de l'épargne nationale.

Les revenus de placements sont soumis, dans la plupart des pays développés — à l'exception notable des Etats-Unis depuis la réforme fiscale de 1986 —, à des traitements spécifiques, généralement plus favorables que le droit commun des impôts sur le revenu. Cette tendance générale à une fiscalité plus légère traduit la volonté des gouvernements d'encourager l'épargne et de limiter la «double imposition» des revenus qu'elle engendre. La multiplicité des traitements spécifiques — abattements, taux de prélèvement privilégiés, imposition différée, subventions, crédits d'impôts... — rend impossible toute caractérisation globale des systèmes fiscaux en vigueur <sup>(10)</sup>. On peut cependant y déceler, dans la plupart des cas, un double souci : celui d'encourager l'épargne dite «longue» et d'orienter les placements vers certains circuits privilégiés

---

(9) Celle-ci fait l'objet d'une analyse explicite dans CEPII-OFCE, 1990.

(10) Plusieurs études comparatives des régimes fiscaux applicables, dans les principaux pays, aux revenus des placements mobiliers des ménages ont été publiées au cours des années récentes. Cf. notamment : Conseil national des impôts, 1986 ; Gubian et Le Cacheux, 1987 ; Conseil national du crédit, 1988 ; CEPII-OFCE, 1990.

(les caisses d'épargne, par exemple). Toutefois, ces différentes incitations sont souvent contradictoires, ce qui limite leur efficacité en termes d'orientation, tout en multipliant les possibilités d'allègement de la fiscalité sur les placements et en introduisant des distorsions qui ne vont pas nécessairement dans le sens souhaité. En outre, la tendance à la déréglementation et au décloisonnement des marchés financiers enlève à ces mesures une bonne part de leur raison d'être et rend plus ambiguë la notion d'«épargne longue», en dehors des contrats d'immobilisation tels que les instruments d'épargne-logement et d'épargne-retraite.

La question de l'harmonisation de la fiscalité des revenus de placements ne se pose réellement que pour les placements dont la mobilité internationale est grande : il y aurait risque, faute d'harmonisation, d'une «délocalisation» de l'épargne nationale. Dans ce domaine, la concurrence fiscale et l'alignement sur le moins-disant fiscal sont en passe de devenir réalité, au moment où les nouvelles mesures de libéralisation des marchés financiers devraient se traduire par un accroissement du degré de mobilité des capitaux en Europe. L'épisode de la tentative avortée d'imposer, en RFA, une retenue à la source non libératoire à un taux modéré et la fuite de capitaux qu'elle a provoquée ont sensibilisé les gouvernements aux risques de délocalisation. En France même, l'introduction récente d'une exonération des produits des OPCVM de capitalisation indique que ce mouvement de défiscalisation est bien entamé.

Il est donc probable que l'on s'oriente, à court terme, vers une situation de quasi-exonération de la plus grande partie des revenus de placements dans l'ensemble de la Communauté, d'autant que la mobilité internationale croissante des capitaux renforce l'argument de ceux qui prennent prétexte de l'existence de paradis fiscaux à l'extérieur de la Communauté pour plaider en faveur de la défiscalisation.

Cette tendance à l'exonération des revenus de placements soulève un grave problème d'équité horizontale et risque de se traduire par une concentration excessive des prélèvements sur les facteurs peu mobiles, le travail et la propriété foncière. Or il est choquant, du point de vue de la justice, que les revenus perçus sans effort — dans le cas d'un patrimoine hérité ou obtenu par spéculation — ne soient pas imposés alors que le même montant de revenu provenant d'une activité — salariée notamment — supporte un prélèvement important au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales. Cela est d'autant plus regrettable que la rentabilité des placements financiers est à l'heure actuelle particulièrement élevée et que le haut niveau des taux d'intérêt réels se maintiendra sans doute compte tenu du besoin élevé de capital dans le monde. Mais l'exonération est-elle évitable ? Autrement dit, existe-t-il des mécanismes d'imposition praticables et acceptables par l'ensemble des Etats membres qui permettent de préserver effectivement la faculté qu'ont les Etats de taxer ces revenus sans s'exposer aux risques d'une délocalisation massive ? Quelques schémas sont actuellement envisagés.

Le premier est celui de la retenue à la source non libératoire. Ainsi la Commission avait-elle proposé l'adoption par tous les Etat membres d'un prélèvement minimum de 15 % à la source. Ce système, qui aurait l'avantage de préserver une certaine imposition de ces revenus et de prévenir efficacement l'évasion fiscale, tout en n'introduisant pas de distorsions majeures dans les conditions de concurrence des établissements financiers situés dans les différents pays, soulève toutefois quelques objections. En premier lieu, mais ce n'est probablement pas là le point le plus grave, il ne résoud en rien le problème de la délocalisation vers des paradis fiscaux hors-Communauté, à moins de l'assortir d'un contrôle des changes et des capitaux à l'échelle communautaire, ce à quoi s'opposent nombre d'Etat membres. En outre, cette proposition aboutirait à unifier le régime fiscal des revenus de placements des ménages en Europe, c'est-à-dire à nier la souveraineté des Etat membres en la matière, puisqu'en pratique aucun Etat ne pourrait aller au-delà du taux minimum sans risquer de voir s'enfuir chez ses partenaires l'essentiel des placements de ses résidents.

A l'opposé du spectre des solutions envisageables, il serait concevable d'adopter un principe général d'imposition selon la résidence du détenteur du placement, qui aurait l'avantage d'assurer une véritable souveraineté des Etat membres quant à l'imposition de ces revenus. Toutefois, un tel système, qui est déjà en vigueur dans certains Etats, ne pourrait fonctionner effectivement qu'à condition que les investisseurs non résidents soient en pratique imposés dans leur pays de résidence sur les revenus de leurs placements dans les pays de la Communauté. Il serait nécessaire de modifier les règles du secret bancaire inscrites dans la législation de plusieurs Etat membres et auxquelles ceux-ci sont fermement attachés. Faute d'une levée du secret bancaire et de l'instauration d'une collaboration des autorités fiscales des différents pays, ce schéma serait inéluctablement battu en brèche par l'évasion fiscale. En outre, il faudrait, pour éviter les fuites extra-communautaires, obtenir la collaboration des principaux pays du système financier international — les Etats-Unis surtout, qui sont désireux d'aller dans ce sens dans la mesure où leur système fiscal est conçu selon le critère de résidence — pour mettre en place une véritable déontologie bancaire internationale.

Dans tous les cas de figure, aucun progrès ne pourra être fait sans que certains des Etat membres renoncent à certains aspects de leur législation bancaire et fiscale.

La stratégie actuelle du gouvernement français est inspirée de la méthode de la carotte et du bâton. D'une part, en effet, les dispositions récemment adoptées quant à l'imposition des revenus de placements (baisse du taux de certains prélèvements libératoires, création des PEP, exonération des produits des OPCVM de capitalisation...) visent à inciter les ménages français à placer leur épargne sur des produits français, l'Etat sacrifiant des rentrées fiscales à cet objectif. D'autre part, la stratégie d'imposition des revenus issus de placements à l'étranger, telle qu'elle se dessine à la lecture de l'article 98 de la loi de finances 1990, consiste à imposer selon le principe de résidence, en instituant une

obligation de déclaration par les particuliers ou leurs intermédiaires financiers de ce type de transfert <sup>(11)</sup>. Pour un renforcement de la coopération entre services fiscaux nationaux, le gouvernement a obtenu l'accord de principe de dix de ses partenaires, y compris le Royaume-Uni dont le régime fiscal issu de la récente réforme ne privilégie plus revenus d'intérêt et plus-values ; seul le Luxembourg s'oppose encore à cette solution. Cependant, même s'il s'avérait possible de faire fléchir cette résistance, il resterait que l'évasion fiscale de ce type de revenu serait grandement facilitée par la dépendance dans laquelle se trouveraient les services de contrôle fiscal français à l'égard d'homologues étrangers dont l'efficacité et le zèle sont, dans certains cas, bien moindres.

### **L'imposition des bénéfices des sociétés**

L'impôt sur le bénéfice des sociétés constitue un des dossiers les plus complexes de l'harmonisation. Les règles de fixation de cet impôt diffèrent fortement entre les pays de la CE, quant aux taux, au traitement spécifique des bénéfices distribués, à l'existence ou non d'un système d'avoir fiscal, aux règles d'amortissement. Ces règles ne sont guère satisfaisantes du point de vue de la rationalité économique, notamment en période d'inflation <sup>(12)</sup>. S'y ajoutent des traitements différenciés des bénéfices transférés à l'étranger ou rapatriés de l'étranger.

L'harmonisation peut être considérée de deux points de vue. En ce qui concerne les entreprises opérant dans leur pays, il s'agit d'égaliser les conditions de concurrence : des entreprises soumises à un impôt sur les bénéfices particulièrement fort doivent, pour financer de façon satisfaisante leurs investissements, avoir des taux de profit avant impôt plus élevés, donc des prix plus hauts. Cependant, l'importance de l'harmonisation est de ce point de vue marginale : l'impôt sur le bénéfice ne représente qu'une faible part des charges fiscales et sociales qui pèsent sur les entreprises, de l'ordre de 2 % du PIB dans la plupart des pays de la CE. Il serait trompeur de considérer de façon isolée les caractéristiques de l'impôt sur les sociétés pour juger de la rentabilité

---

(11) L'article 98 de la loi de finances 1990 ajoute, entre autres, à l'article 1649 A du code général des impôts l'alinéa suivant : «Les personnes physiques, les associations, les sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, sont tenues de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger...». Il institue aussi l'obligation de déclaration des mouvements de fonds de la part des organismes gestionnaires des comptes des particuliers concernés. En cas de non déclaration, une amende est prévue, ainsi que l'imposition d'office des revenus des avoirs à l'étranger sur la base des taux de rendement brut à l'émission des obligations des sociétés privées françaises.

(12) Voir Sterdyniak, 1986.

comparée des investissements puisque qu'à long terme, un impôt sur les sociétés plus élevé doit se traduire par un coût du travail plus faible, donc une rentabilité avant impôt plus forte. Le problème de l'harmonisation ne se pose, en fait, que lors des modifications du taux de l'impôt : un pays qui baisse ses taux d'imposition donne temporairement un avantage concurrentiel à ses entreprises.

Si on considère le cas des sociétés opérant à l'étranger, un système parfaitement unifié devrait assurer à la fois la neutralité à l'exportation des capitaux (la NEC) — le taux d'imposition pour une entreprise doit être le même quel que soit le pays où elle investit — et la neutralité à l'importation des capitaux (la NIC) — le taux d'imposition doit être le même pour toutes les entreprises installées dans un pays donné quelle que soit la nationalité de la maison-mère. Cela nécessiterait une uniformisation des règles nationales d'impôt sur les sociétés et une modification des règles applicables aux bénéficiaires distribués. Si le point de vue microéconomique pousse à l'uniformisation de cet impôt à l'intérieur de l'Europe de façon à ce que ce soit l'entreprise la plus productive, hors impôt, qui réalise une production donnée, le point de vue macroéconomique est plutôt que les pays, ou les régions, qui connaissent des difficultés particulières, aient le droit d'accorder des avantages spécifiques aux entreprises qui s'y installent. La coexistence des deux points de vue est bien sûr délicate.

### *Pourquoi harmoniser ?*

L'harmonisation de l'impôt sur les sociétés en Europe se justifie essentiellement pour deux raisons : pour un rendement médiocre, il est la cause de multiples difficultés administratives à la libre-circulation des capitaux en Europe ; il distord la concurrence et empêche ainsi l'Europe d'atteindre une efficacité économique maximale.

Lorsqu'une société appartient à des actionnaires qui vivent dans un pays et que cette société produit et vend dans le même pays, tout l'impôt va au gouvernement de ce pays. La situation n'est plus aussi simple, que ce soit en théorie ou en pratique, quand plus d'un pays est en jeu. Actuellement, le gouvernement du pays où la production a lieu (le pays source) impose les profits estimés avoir été réalisés dans ce pays. Il peut ajouter une retenue à la source supplémentaire sur les profits exportés vers un autre pays : cette retenue dépend souvent d'accords bilatéraux et le pays où la société-mère est enregistrée (le pays de résidence) peut imposer encore une nouvelle taxe sur les profits perçus. Dans certains pays, l'administration compare le montant de l'impôt payé à l'étranger avec le montant que l'entreprise aurait payé dans son pays et, s'il lui est inférieur, l'entreprise doit payer la différence <sup>(13)</sup>.

---

(13) Sur ces questions, voir Devereux et Pearson, 1989 ; CEPII-OFCE, 1990.

Avoir douze systèmes différents en Europe pose de nombreux problèmes administratifs. En l'absence d'harmonisation, chaque pays doit régler avec chacun de ces onze partenaires toutes les anomalies qui peuvent survenir du fait de l'interaction des deux systèmes d'imposition. Il faut donc un ensemble de 66 conventions bilatérales. Comme ces conventions ont été négociées au coup par coup, aucune cohérence n'est assurée et les entreprises se plaignent souvent de traitements arbitraires et inéquitables. Des fusions entre entreprises de différents pays sont fréquemment contrecarrées du fait que la charge fiscale sur l'entreprise fusionnée est supérieure à la somme des charges fiscales des deux entreprises séparées. De plus, la capacité des gouvernements de taxer les profits à l'intérieur de leur frontière s'érode. Les entreprises internationales sont capables de transférer leurs profits d'un pays à un autre. Ceci a eu pour conséquence un nombre croissant de réglementations complexes afin de contrôler les *transferts de bénéfices* (par le biais de la manipulation du prix de vente à une filiale située à l'étranger) et la *sous-capitalisation* (qui survient quand des entreprises financent leurs opérations à l'étranger par des emprunts plutôt que par des fonds propres et réduisent ainsi leurs charges fiscales). Ces réglementations ne sont que partiellement efficaces ; que ce soit pour les respecter ou pour les contourner, les entreprises sont conduites à s'équiper d'importants et coûteux services fiscaux. C'est de toute façon un exercice de plus en plus sans signification que d'affecter les profits à un lieu géographique particulier. Les entreprises nationales ne détaillent pas quelles parts de leurs profits sont réalisées en Bretagne ou en Normandie ; l'intégration croissante du marché européen peut rendre désormais arbitraire l'affectation des profits à des activités situées en Belgique ou aux Pays-Bas. Les problèmes administratifs par conséquent orientent vers une imposition globale des profits à l'échelle européenne ou, si cela est impossible, à une réduction des incitations à manipuler les profits d'un pays à un autre en rapprochant au maximum les systèmes fiscaux en Europe.

### *L'efficacité économique*

Deux types d'inefficacités économiques résultent de l'application de taux d'imposition différents dans les pays de la Communauté : l'absence de neutralité de l'exportation de capital (NEC) et de neutralité de l'importation de capitaux (NIC). Les moyens d'aboutir à ces deux sortes de neutralité suggèrent deux formes opposées de réforme du système actuel. Un des moyens de réaliser la NEC est d'imposer les entreprises sur la base de leur résidence : une entreprise française devrait supporter le taux français quel que soit le lieu où elle investit dans la Communauté. Dans ce cas, les entreprises étrangères opérant en France auraient une taxation différente et la NIC ne serait pas assurée. En sens inverse, aboutir à la NIC requiert que les entreprises soient imposées seulement dans le pays source. Ainsi toutes les entreprises investissant en France, quelle que soit leur nationalité supporteraient le même taux d'imposition. Dans ce cas, c'est la NEC qui serait en défaut. Le seul moyen d'arriver

à la fois à la NEC et à la NIC est d'avoir des systèmes fiscaux identiques à travers l'Europe.

Les calculs effectués par Devereux et Pearson (1989) fournissent des taux d'imposition effectifs pour les investissements transnationaux (tableau 5). Ceux-ci dépendent à la fois de la législation dans le pays d'origine de l'entreprise et dans le pays de destination de l'investissement. Ils varient selon la structure de l'investissement (part des machines et des bâtiments) et du type de financement : le tableau se place dans un cas moyen. Il donne la rentabilité nécessaire avant impôt sur les sociétés pour que la rentabilité après impôt soit de 5 % dans le cas d'une entreprise d'un pays donné qui investit chez elle ou à l'étranger. Il est ainsi possible de comparer le taux effectif d'imposition d'une entreprise française quand elle investit en France avec son taux d'imposition au Royaume-Uni, ou dans un autre pays. On constate, par exemple, que s'il s'agit de produire en France, les entreprises les moins imposées sont les danoises, les allemandes et les françaises ; les plus imposées sont les italiennes et les irlandaises. En sens inverse, les entreprises françaises ont avant tout intérêt à investir en Irlande, puis en France ; elles sont très taxées lorsqu'elles investissent au Japon ou en RFA.

Le tableau 6 permet de comparer pour chaque pays, la rentabilité nécessaire pour une entreprise nationale qui investit dans son pays, pour une entreprise étrangère qui investit dans le pays, pour une entreprise nationale qui investit à l'étranger. Le ratio d'incitation à l'importation de capitaux est d'autant plus fort que les entreprises étrangères ont besoin d'une rentabilité faible par rapport à celle nécessaire aux entreprises nationales pour investir dans le pays : dans la plupart des pays, les entreprises étrangères se retrouvent plus taxées que les entreprises nationales ; c'est particulièrement le cas en Grèce alors que le Portugal et surtout l'Irlande favorisent les entreprises étrangères ; la RFA les traite en moyenne sur un pied d'égalité. Le ratio d'incitation à l'exportation de capitaux est d'autant plus fort que les entreprises nationales sont moins taxées à l'étranger que dans leur pays : c'est surtout la RFA qui favorise l'exportation de capitaux, à un degré moindre le Danemark et le Japon. L'exportation de capitaux est fiscalement découragée en Irlande, en Italie, en Grèce.

L'écart des taux d'imposition supportés par une entreprise d'un pays donné souhaitant investir dans les autres pays membres permet la construction d'un indice de neutralité du capital exporté (de même un indice de neutralité à l'importation de capital peut être construit). Utilisant cet indice, Devereux et Pearson (1989) ont testé des réformes possibles du système actuel de l'impôt sur les sociétés en Europe (tableau 7). Ils montrent qu'harmoniser les taux sans harmoniser les assiettes, ou réciproquement, améliore peu la NEC ou la NIC à l'intérieur de la Communauté. En revanche, des changements dans le traitement fiscal des revenus de source étrangère auraient un impact bien plus large. L'abolition des retenues à la source pourrait réduire d'un tiers la distorsion dans la localisation des investissements en Europe ; l'effet serait encore plus fort si un traitement homogène des dividendes en provenance de

5. Rentabilité nécessaire avant impôt pour une rentabilité après impôt de 5 %

Pays d'origine	Pays de destination													
	Belgique	Danemark	France	RFA	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays Bas	Portugal	Suisse	Royaume-Uni	Japon	Etats-Unis
Belgique	5,83	6,34	6,53	6,36	6,36	7,17	7,24	6,56	6,71	6,71	6,66	6,61	6,78	6,66
Danemark	8,35	7,02	7,24	7,64	9,36	7,84	9,42	7,53	7,38	8,01	7,96	7,28	7,83	7,63
France	6,26	5,67	5,75	5,69	6,75	6,81	7,09	6,03	6,17	6,59	6,32	6,08	6,68	6,12
RFA	9,07	8,63	8,92	8,86	8,66	9,23	10,30	8,92	9,12	8,21	9,06	8,51	8,00	8,15
Grèce	6,69	7,51	7,73	6,46	5,55	8,52	7,27	7,77	7,41	7,95	7,89	7,82	7,73	7,89
Irlande	4,68	4,53	4,64	4,54	4,57	5,08	4,53	4,67	4,77	4,85	4,74	4,71	4,91	4,74
Italie	6,30	6,07	6,24	6,92	6,52	6,87	5,60	6,28	5,91	6,42	6,38	5,97	6,26	6,02
Luxembourg	6,70	6,55	6,38	6,44	6,69	6,98	7,72	6,19	6,43	7,05	6,50	6,45	7,18	6,49
Pays-Bas	6,28	7,03	6,73	6,27	6,47	6,52	6,74	6,09	6,11	7,58	6,30	6,25	7,64	6,30
Portugal	6,36	6,00	6,28	6,11	6,13	6,87	7,04	6,30	6,43	6,59	6,30	6,25	6,40	6,39
Suisse	6,86	6,28	6,48	6,30	6,88	7,75	7,68	6,49	6,63	7,00	6,10	6,54	7,64	7,20
Royaume-Uni	5,71	7,24	6,11	5,91	6,64	6,60	6,93	5,63	5,75	7,02	6,20	6,12	7,83	6,35
Japon	8,38	7,59	7,85	7,61	8,43	8,55	9,08	8,68	8,01	8,87	7,96	7,90	8,24	7,96
Etats-Unis	6,55	6,54	6,02	6,30	7,20	6,59	6,96	6,04	6,17	7,59	7,54	6,08	7,06	5,93

Source : Devereux et Pearson, 1989.

6. Rentabilité nécessaire avant impôt pour obtenir une rentabilité de 5 % après impôt

	Investissement dans son pays	Investissement dans le pays	Investissement depuis le pays	Ratio d'incitation à l'importation des capitaux	Ratio d'incitation à l'exportation des capitaux
Belgique	5,83	6,67	6,78	0,88	0,86
Danemark	7,02	7,96	6,61	0,89	1,86
France	5,75	6,33	6,70	0,91	0,86
RFA	8,86	8,83	6,35	1,00	1,40
Grèce	5,55	7,59	6,97	0,73	0,80
Irlande	5,08	4,68	7,41	1,09	0,69
Italie	5,60	6,32	7,54	0,89	0,74
Luxembourg	6,19	6,74	6,69	0,92	0,93
Pays-Bas	6,11	6,63	6,68	0,92	0,92
Portugal	6,59	6,37	7,22	0,97	0,91
Espagne	6,10	6,90	6,91	0,89	0,89
Royaume-Uni	6,12	6,46	6,65	1,06	0,92
Japon	8,24	8,22	7,07	1,02	1,02
Etats-Unis	5,93	6,67	6,76	0,89	0,88
Moyenne de la colonne	6,35	6,88	6,88	0,93	0,93

Source : Devereux et Pearson, 1989.

7. Impact de diverses réformes sur la neutralité fiscale

	Indicateur de non-NEC	Indicateur de non-NIC
Situation actuelle	1,06	1,10
Uniformisation des bases	0,90	0,93
Uniformisation des taux	0,87	0,95
Suppression des retenues sur les dividendes transférés à l'étranger :		
— systèmes inchangés	0,71	0,75
— généralisation de l'exemption	0,65	0,69
— généralisation du crédit d'impôt	0,54	0,69

Source : Devereux et Pearson, 1989.

l'étranger était adopté ; ce qui aurait pour avantage de ne pas remettre en cause la liberté de chaque pays de fixer à sa guise les règles applicables aux entreprises de son pays.

### *Comment harmoniser ?*

La sensibilité des gouvernements à l'érosion de leur pouvoir dans ce domaine peut être exacerbée par le fait que de très nombreuses activités économiques sont purement domestiques. Lorsque la production est abritée naturellement de la concurrence étrangère, il ne peut pas y avoir de distorsions découlant des différences internationales de taux d'imposition puisque le comportement des entreprises n'est pas susceptible d'être affecté par ces différences. Les problèmes liés aux différences entre les taux de taxes ne concernent que les activités économiques transnationales (actuelles ou potentielles). L'harmonisation intégrale de la fiscalité supprime donc les distorsions économiques, mais l'on est amené en même temps à harmoniser au-delà de ce qui est strictement nécessaire, puisque l'on touche les entreprises nationales opérant dans leur pays.

Plutôt que de chercher à réaliser l'unification totale des systèmes fiscaux et des taux d'imposition, une solution plus modérée consisterait à se rapprocher d'une situation où la fiscalité serait la plus neutre possible du point de vue de la localisation du capital. On pourrait ensuite espérer que les forces du marché pousseraient à l'alignement final des systèmes fiscaux. Par exemple, si toutes les entreprises installées dans un pays donné sont imposées sans aucune distinction découlant de leur nationalité d'origine, le système fiscal serait entièrement neutre du point de vue de l'importation des capitaux. A l'inverse la NEC ne serait pas réalisée — il serait plus économique pour toutes les entreprises de la CE d'investir dans les pays à bas taux plutôt que dans les pays à taux élevé. Dans une Europe où les biens pourraient circuler sans aucune entrave ceci devrait contraindre les pays qui pratiquent les taux les plus élevés à réaligner leur fiscalité. Alternativement, les entreprises originaires d'un pays particulier pourraient être soumises au même régime fiscal quel que soit le lieu de localisation de leurs investissements, ce qui assurerait la NEC. Ceci pourrait par exemple entraîner une taxation des entreprises allemandes systématiquement plus élevée que celle supportée par les entreprises françaises, même dans le cas où celles-ci réaliseraient des investissements dans le même pays. La NIC ne serait évidemment pas réalisée, mais le gouvernement allemand pourrait se sentir poussé à réduire ses taux d'imposition. Actuellement le régime fiscal européen repose plutôt sur la taxation à la source ; aussi une réforme visant à assurer la NIC serait, probablement, politiquement beaucoup plus facile à réaliser. Cette réforme nécessiterait seulement la suppression des prélèvements à la source (ce qui comme on l'a déjà noté, améliorerait également significativement la NEC) et l'exemption de l'impôt sur les sociétés des ressources en provenance de l'étranger.

Cependant, la mise en place d'un tel système implique que l'on sache localiser précisément l'origine des profits ce qui pourrait devenir de plus en plus compliqué. La solution alternative qui consiste à taxer entièrement les entreprises dans leur pays d'origine ne nécessite pas d'établir de règles sur les prix de transferts ou sur les principes de capitalisation puisque les entreprises verraient disparaître toute possibilité de manipulation de leur facture fiscale par la relocalisation de leurs revenus entre les différents Etats membres. La NEC serait atteinte, la NIC ne le serait pas. Cependant une telle solution entraînerait une redistribution substantielle des recettes fiscales entre les différents pays. Elle est plus difficile à mettre en œuvre du point de vue du contrôle fiscal. En principe il n'y a aucune raison pour considérer que cette nouvelle répartition des impôts serait meilleure ou pire que celle qui résulte du système actuel, mais on peut prévoir des réticences politiques sérieuses de ceux des gouvernements qui verraient leurs recettes budgétaires diminuer. Aussi il est possible qu'il soit nécessaire de combiner le système du pays d'origine avec un système de relocalisation des recettes de l'impôt. Celui-ci pourrait par exemple être fondé sur le principe de la taxe unitaire, à l'instar du système utilisé aux Etats-Unis (McClure, 1989) : les recettes de l'impôt sont réparties au prorata de la production et du chiffre d'affaires réalisés dans chaque Etat.

## **La TVA et les accises**

### *La situation actuelle*

Dans tous les pays la TVA est un impôt majeur qui assure en général entre 15 et 20 % du total des recettes fiscales et parafiscales et souvent près du tiers des recettes de l'Etat. Les différences sont toutefois très grandes puisque la part de la TVA dans les recettes varie du simple au double entre le Luxembourg ou l'Italie (environ 22 % des recettes de l'Etat) et la France (plus de 40 % des recettes de l'Etat). Malgré ces différences, le système de TVA en vigueur en Europe, mis en place entre 1967 et 1973, est relativement homogène. Les différences réglementaires que l'on peut observer entre les Etats membres sont donc relativement limitées. Il en subsiste toutefois : certains produits sont exonérés dans quelques pays alors qu'ils devraient supporter la taxe ; le classement des produits entre les différents taux varie assez fortement d'un pays à l'autre ; les droits à déduction par les entreprises excluent parfois la TVA acquittée sur certains produits (en France les produits pétroliers ou les automobiles particulières). Ces différences réglementaires pourraient être supprimées progressivement sans trop de difficultés même si certaines adaptations s'avèrent *a priori* relativement compliquées ou coûteuses (cf. le problème de la règle du décalage d'un mois en France).

Par contre, l'ajustement des taux de TVA est plus problématique car la situation actuelle (tableau 8) est caractérisée par l'existence d'écart importants entre les différents niveaux de taxe appliquée au même produit. Le taux normal appliqué à la plupart des produits, est compris entre 12 % (au Luxembourg et en Espagne) et 25 % (en Irlande). Huit pays sur douze appliquent cependant un taux compris dans la fourchette beaucoup plus réduite de 14-19 %. En ce qui concerne les taux réduits qui existent dans onze pays, le Danemark étant le seul à ne pas en disposer, la situation est plus compliquée : de nombreux pays utilisent un système comprenant plusieurs taux réduits et certains appliquent à quelques produits de première nécessité un *taux zéro* <sup>(14)</sup> (principalement le Royaume-Uni, l'Irlande et le Portugal). Enfin six pays sur douze (Belgique, France, Grèce, Italie Portugal et Espagne) appliquent un taux majoré aux biens de luxe et, la plupart du temps, à l'automobile. Les pays du *Sud* semblent donc plus sensibles aux problèmes de redistribution que ceux du *Nord*. Toutefois il faut nuancer ce jugement car l'absence de taux majoré de TVA ne signifie pas nécessairement l'absence de surtaxation. Ainsi l'automobile est souvent soumise, en dehors de la TVA, à une imposition spécifique qui, au Royaume-Uni par exemple, ramène les taxes sur les achats d'automobile au niveau de ce qu'elles sont en France.

#### 8. Les taux de TVA en Europe

	Taux réduits	Taux normaux	Taux majorés
Belgique	0/6/17	19	25/33
Danemark	—	22	—
France	5,5	18,6	25
RFA	7	14	—
Grèce	6	18	36
Irlande	0/5/10	25 <sup>(1)</sup>	—
Italie	4/9	19	38
Luxembourg	3/6	12	—
Pays-Bas	6	18,5	—
Portugal	0/8	16	30
Espagne	6	12	33
Royaume-Uni	0	15	—
Fourchette CE	4/9	14/20	—

(1) Ce taux est passé à 23 % le 1<sup>er</sup> mars 1990.

Source : OFCE.

(14) L'application d'un taux zéro ne doit pas être confondue avec l'exonération de la TVA. Dans le premier cas, les entreprises qui fabriquent et qui distribuent les biens concernés restent en effet autorisées à déduire les taxes payées en amont si bien que le produit vendu au stade du détail ne supporte aucune TVA. Par contre dans le second cas les entreprises non soumises au régime de la TVA ne peuvent pas déduire les taxes payées en amont si bien que le prix des produits livrés par ces entreprises supporte la charge des taxes payées sur les consommations intermédiaires.

Les **recettes d'accises** représentent une part importante des recettes fiscales dans la plupart des pays européens. Parmi les grands pays le Royaume-Uni se distingue par un ratio accises/PIB particulièrement élevé (4,4 %). Ce taux est seulement dépassé par la Grèce, le Danemark et l'Irlande (6,9 %). Dans la plupart des autres pays il est compris entre 2 et 3 %. Cependant la structure des accises varie également très fortement. La fiscalité pétrolière oppose les pays (RFA et Royaume-Uni notamment) qui pratiquent des taux relativement modérés pour l'essence mais qui avantagent très peu le diesel par rapport à celle-ci, et les pays comme la France et surtout l'Italie, qui pratiquent une fiscalité plus lourde sur l'essence mais appliquent des taux très réduits au gasoil.

En ce qui concerne les boissons alcoolisées, les écarts d'imposition opposent trois zones assez bien caractérisées : le Nord de l'Europe (Danemark, Irlande et Royaume-Uni) applique des taux très élevés aux boissons alcoolisées ; le Centre (Belgique, Pays-Bas, RFA, France) applique des taux modérés ; le Sud (Espagne, Italie, Grèce et Portugal) applique des taux très faibles voire nuls. Les structures de taux par produits tendent systématiquement à favoriser les productions locales. Ainsi, les pays producteurs de bière et non-producteurs de vins favorisent nettement la consommation du premier produit. C'est évidemment l'inverse dans les pays producteurs de vins, à l'exception de la France qui produit à la fois du vin et de la bière.

La taxation du tabac est globalement plus homogène. La part des taxes dans le prix final des cigarettes varie relativement peu entre les pays : elle est en général comprise entre 70 et 75 %. Cependant la structure des taxes oppose une fois encore, pays producteurs et pays importateurs. L'Europe du Sud (y compris la France) produisant du tabac brun, de faible valeur, applique un système de taxation proportionnelle qui favorise les produits nationaux. A l'inverse, les pays importateurs de tabac font jouer un plus grand rôle aux taxes fixes ce qui avantage le tabac blond — dont le prix de revient est plus élevé — par rapport au tabac brun ; mais, cela est légitime car le tabac brun est plus nocif que le blond.

La surtaxation de certains produits se justifie aisément. La consommation excessive d'alcool et de tabac présente des inconvénients non seulement pour les consommateurs directs, mais aussi pour les tiers et pour la collectivité. Les motifs de santé publique militent pour l'alignement sur les taux les plus élevés de la Communauté. En même temps il est souhaitable de supprimer les distorsions de concurrence, ce qui implique l'égalité de traitement des différentes boissons alcoolisées, notamment entre le vin et la bière. En ce qui concerne le tabac, l'impôt devrait être proportionnel à la nocivité des cigarettes concernées plutôt que déterminé à partir de pratiques commerciales protectionnistes. La taxation des carburants découle logiquement de l'usage d'équipements collectifs très coûteux, les routes, et de la nécessité de réduire au maximum les importations de matières premières non renouvelables. La dépendance énergétique qui caractérise l'Europe milite pour l'adoption de taux relativement élevés. Ceci devrait être le cas, y compris pour

le gasoil, car il est nécessaire d'établir un minimum d'égalité entre les différents modes de transports, alors que la route bénéficie d'un avantage d'infrastructure très net par rapport au rail.

### *Les propositions de la Commission et leurs conséquences budgétaires*

La nécessité de supprimer les contrôles douaniers devrait obliger les gouvernements, quelle que soit la solution technique retenue pour la taxation du commerce inter-européen, à se rapprocher plus ou moins, des propositions initiales de la Commission en matière de TVA. Celles-ci prévoyaient un système à deux taux : un taux standard s'appliquant à la grande majorité des produits et un taux réduit pour les produits de *première nécessité* (alimentation, transports publics, fourniture d'eau et d'électricité, livres et journaux). Les Etats membres seraient libres de fixer leurs taux dans des limites déterminées au niveau communautaire. Dans ses premières propositions de 1987, la Commission avait suggéré les fourchettes de 14-20 % pour le taux *normal* et 4-9 % pour le taux *réduit*.

Dans huit États sur douze (Belgique, France, RFA, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) le taux normal de TVA actuellement pratiqué (tableau 8) est compris dans la fourchette proposée par la Commission en 1987. Dans deux Etats (Danemark et Irlande) il est supérieur au maximum et dans les deux derniers (Espagne et Luxembourg) il est inférieur au minimum. Pour le taux réduit, la situation est plus compliquée : un premier groupe de pays comprenant le Royaume-Uni, l'Irlande et le Portugal, devrait, pour se conformer aux propositions de la Commission, abandonner le système de taux zéro qu'ils appliquent actuellement à un grand nombre de produits de base ; à l'autre extrémité, le Danemark, qui pratique un système de taux de TVA unique, serait amené à réduire très substantiellement la fiscalité indirecte sur les biens qui relèvent du taux réduit dans le système communautaire. Enfin, la réalisation du projet d'harmonisation de la TVA présenté par la Commission suppose l'abandon des taux majorés appliqués aux biens de *lux* dans six pays (Belgique, France, Grèce, Italie, Portugal et Espagne).

Les effets budgétaires *directs* de ces changements (c'est-à-dire lorsque l'on ne tient pas compte des changements induits de volume et de structure de la consommation) dépendent des modifications des taux et de la structure de la base fiscale qui découle elle-même des changements de classification des produits entre les deux catégories soumises au taux normal ou au taux réduit. En outre, il faut tenir compte des éventuels changements de réglementation. En France par exemple, il serait nécessaire de supprimer les limites du droit de déduction de la TVA amont par les entreprises pour certaines catégories particulières de produits (essentiellement les dépenses de carburant, de représentation et les achats d'automobiles particulières).

En ce qui concerne les *accises*, la Commission avait adopté en 1987 le principe de l'*unification* totale des taux mais elle est depuis revenue sur cette proposition. Celle-ci avait en effet peu de chances de se concrétiser car les différences de taux entre les pays sont considérables pour certains produits. L'unification autour des moyennes communautaires signifierait ainsi une baisse très importante des accises sur les alcools dans les pays du Nord qui est évidemment inacceptable socialement. Du point de vue de l'ouverture des frontières, il existe par ailleurs des solutions techniques (marquage spécifique des produits, définition de grandes zones de taxes) qui permettent à la fois de supprimer les contrôles frontaliers et de maintenir des taux de taxe différents selon les pays (Cornilleau, Pearson et Smith, 1989). C'est d'ailleurs sur la base de cette observation que la Commission a modifié en décembre dernier ses propositions initiales : elle propose désormais d'appliquer à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 un système de taux minima ou de fourchettes ; par la suite les États devraient chercher à se rapprocher de taux cibles sans qu'aucune date ne soit fixée pour la convergence finale. Dans ces conditions, l'harmonisation des accises pourrait être limitée et n'avoir finalement qu'une très faible incidence sur les finances publiques des principaux États européens.

Au total il est vraisemblable que *si elle est pratiquée avec souplesse, l'harmonisation des impôts indirects puisse être menée sans que cela ait de conséquences importantes sur les finances publiques des États membres*, à l'exception de deux ou trois (Danemark, Irlande et Luxembourg notamment). Le tableau 9 résume les effets probables de l'harmonisation selon les principales études disponibles. La plupart du temps celles-ci prennent pour base les propositions de 1987 de la Commission. Les évaluations qui sont retracées ont donc plutôt tendance à surévaluer l'impact des mesures nécessaires puisqu'elles supposent par exemple l'uniformisation de l'ensemble des accises alors que celle-ci est actuellement écartée. De même elles incluent parfois certaines hypothèses nationales de taux de TVA qui entraînent une augmentation des recettes fiscales alors qu'une autre hypothèse de taux à l'intérieur de la fourchette pourrait assurer la neutralité de l'harmonisation.

Sans entrer ici dans le détail, on peut signaler les principaux problèmes qui se poseraient à l'échelle de chaque pays. Pour la RFA, les Pays-Bas, l'Italie et la Belgique, on peut sans difficulté concevoir une harmonisation à coût nul pour les finances publiques. Le Danemark serait celui qui connaîtrait les difficultés les plus grandes pour aménager sa fiscalité indirecte : la perte serait de l'ordre de 8 % de ses recettes fiscales. Le problème de l'Irlande serait moins important surtout si l'unification des taux d'accises était abandonnée : il apparaît socialement difficile cependant d'y abandonner le taux zéro. Au Royaume-Uni, le problème est surtout celui de la suppression du taux zéro, qui serait inflationniste et socialement douloureux ; mais, est-il nécessaire quand il ne s'applique qu'à des biens peu susceptibles de faire l'objet de trafic frontalier. Le Luxembourg souffrirait lui de l'harmonisation qui lui ferait perdre son statut de paradis fiscal.

**9. Effets budgétaires ex-ante des propositions d'harmonisation  
des impôts indirects faites en 1987 par la Commission**

		TVA milliards d'ECU	Accises milliards d'ECU	Total milliards d'ECU	Total % recettes fiscales
Belgique	(1)	- 0,4	+ 0,9	+ 0,6	+ 1,1
Danemark	(2)	- 2,5	- 0,8	- 3,3	- 8,0
France	(3)	- 2,2/- 4,6	- 0,1	- 2,3/- 4,7	- 0,7/- 1,4
RFA	(4)	- 1,9	+ 3,4	+ 1,5	+ 0,4
Irlande	(5)	n.d.	n.d.	- 0,4	- 4,0
Italie	(6)	+ 6,0	- 3,0	+ 3,0	+ 1,4
Pays-Bas	(7)	- 0,3	+ 0,5	+ 0,2	+ 0,2
Royaume-Uni	(8)	+ 4,6	- 3,2	+ 1,4	+ 0,6

Note : les chiffres de la dernière colonne sont calculés en % du total des recettes fiscales (y compris cotisations sociales) de l'année 1986.

*Sources :*

- (1) Gouzee, Bossier et Englert, 1988.  
 (2) (4) Parsche, Seidel et Teichmann, 1988.  
 (3) Bivas, 1987, Cornilleau, 1988 et 1989, Commission Boiteux, 1988. Les deux hypothèses se rapportent pour la première à une harmonisation excluant l'automobile et l'énergie et pour la seconde à une harmonisation intégrale.  
 (5) Thom, 1988.  
 (6) Bosi, Golinelli et Stagni, 1988.  
 (7) Parsche, Seidel et Teichmann, 1988, et Staatssecretaris van financien, 1988.  
 (8) Lee, Pearson et Smith, 1988.

En France les conséquences de l'harmonisation des impôts indirects proviendrait pour l'essentiel de modifications relatives à la TVA. Une baisse de 2,5 milliards d'ECU des recettes devrait être consentie pour aligner la réglementation française sur celle de ses partenaires (suppression des limites du droit à déduction par les entreprises pour les achats d'automobiles, de carburants et les frais de représentation ; reclassement au taux réduit d'un certain nombre de produits dont la fourniture d'électricité et le fuel de chauffage). Une autre baisse des recettes de 2 milliards d'ECU découlerait de la suppression du taux majoré (qui en deux ans est déjà passé de 33 à 25 %). Au total les pertes de recettes de TVA pourraient donc atteindre 4,5 milliards d'ECU. Cependant le maintien du taux majoré actuel pour l'automobile (possible et conforme aux dernières propositions de la Commission, à la seule condition, très simple, de prélever la taxe lors de l'immatriculation des véhicules ce qui fait disparaître tous les risques de détournement de trafic au profit des pays à bas taux) permettrait d'économiser environ 1,5 milliard d'ECU. De même si l'on maintenait la TVA sur l'électricité et le fuel de chauffage, au niveau actuel (le commerce de ces produits est naturellement protégé de toute concurrence internationale) le coût budgétaire des aménagements de la TVA serait encore réduit de 1 milliard d'ECU. Le coût total de l'harmonisation de la TVA serait donc compris en France, entre 2,5 et 4,5 milliards d'ECU. Une harmonisation *stricte* se paye d'un coût budgétaire important mais, une harmonisation *limitée au strict nécessaire* divise ce coût par deux.

L'harmonisation des accises se traduirait en France, par une baisse très importante des taxes sur les carburants et par une hausse de celles qui pèsent sur le tabac et les boissons alcoolisées. La Commission Boiteux (Commission de réflexion économique pour la préparation de 1992, 1988), avait déterminé qu'au total, les modifications des taux d'accises devraient être quasiment neutres pour les finances publiques <sup>(15)</sup>. Mais, comme dans d'autres pays, les modifications de structure de la fiscalité indirecte pourraient entraîner d'importantes modifications des volumes de consommation des produits concernés : la hausse du prix du tabac pourrait avoisiner 20 % entraînant une chute de la consommation de 4 % ; de même la consommation de boissons alcoolisées baisserait de 6 % à cause d'une hausse des prix de 10 % ; à l'inverse, la consommation d'essence augmenterait de 2 % du fait d'une baisse des prix de 10 % (Darmon et L'Hardy, 1989). Autant les deux premières évolutions sont souhaitables pour des raisons de santé publique, autant la troisième est néfaste pour des raisons de déficit extérieur et la France devrait la refuser.

Au total l'harmonisation des impôts indirects, réalisée conformément aux propositions de la Commission, n'entraînerait, en France, qu'une faible baisse des recettes fiscales à condition d'adopter une politique souple et de limiter les baisses de taux au strict nécessaire.

#### *Vraies et fausses contraintes de l'harmonisation des fiscalités indirectes*

La perspective de la suppression des frontières économiques à l'horizon de 1993 a conduit la Commission et les gouvernements européens à concentrer leur attention sur l'harmonisation des impôts indirects. D'un point de vue macroéconomique il s'agit là d'une attitude réductrice car comme on l'a vu, l'incidence économique finale des différentes catégories d'impôts est souvent très différente de l'assiette qui sert de base à leur recouvrement. Ainsi parce que l'assiette *visible* de la TVA est constituée par le prix des produits on considère généralement, et singulièrement en France, qu'il ne peut pas y avoir d'ouverture des frontières sans un rapprochement strict des taux des taxes indirectes. Il est bien entendu évident que des différences très importantes de taux auraient des effets sur la répartition des achats des consommateurs. Toutefois la compétitivité des produits fabriqués dans les différents pays de la Communauté ne dépend pas que des seuls écarts de taux de TVA : *a priori* l'industrie française, dans sa compétition avec les entreprises allemandes, est beaucoup plus handicapée par les taux de cotisations sociales employeurs très élevés que par la TVA. En fait l'équivalence

---

(15) Selon la Commission Boiteux, l'harmonisation des accises aurait même pu entraîner au total une légère augmentation des recettes fiscales (+ 0,8 milliard d'ECU). Des modifications techniques qui sont intervenues depuis conduisent à estimer que sur la base de la situation actuelle, une légère perte de recettes (- 0,15 milliard d'ECU) pourrait être enregistrée.

à long terme entre ces deux types d'impôts devrait conduire soit à conclure que la suppression des frontières économiques est impossible sans l'harmonisation préalable de l'ensemble des impôts (y compris donc les cotisations sociales) qui ont une incidence directe ou indirecte sur les coûts de production, soit à admettre que les économies européennes sont, au-delà des particularismes fiscaux, suffisamment *proches* (compte tenu des différences dans le niveau des salaires) pour supporter l'achèvement du marché intérieur. Les impôts indirects ne constituent en fait que la partie émergée de l'iceberg fiscal.

L'harmonisation stricte des taux de TVA n'est pas véritablement nécessaire. Actuellement les exportations sont exonérées de TVA dans le pays exportateur et taxées dans le pays importateur. Le document douanier sert de preuve permettant de justifier l'exonération des produits exportés. Avec la suppression des frontières, le système le plus simple pour éviter la fraude de la TVA consiste à taxer les exportations dans les mêmes conditions que les ventes intérieures. C'est également la solution qui correspond le plus à *l'esprit* communautaire puisqu'elle place, du point de vue des entreprises, les ventes sur le marché national au même plan que celles réalisées dans les autres pays européens. Le commerce intra-européen serait donc soumis à la TVA au taux du *pays d'origine des produits*. Ceci n'a aucune importance pour la quasi totalité du commerce qui met en relation des entreprises soumises à la TVA et qui, pratiquant la récupération, ne sont sensibles qu'aux seuls prix hors taxes. Le commerce sensible aux écarts de taux ne concerne donc que les relations avec des acheteurs non assujettis. Quant aux achats effectués par les grandes institutions non assujetties (banques, hôpitaux, administrations centrales et locales, etc.), la Commission a proposé un système qui permettrait de leur appliquer le taux de TVA du pays où elles exercent leur activité. En ce qui concerne les individus, le problème des ventes par correspondance pourrait être réglé également par l'utilisation dérogatoire du taux du pays de destination. Par contre il n'y a pas de solution générale pour les achats effectués directement par les voyageurs, excepté pour l'automobile qui est soumise à un enregistrement administratif spécifique, ce qui permet également d'appliquer facilement le taux de TVA du pays destinataire. La suppression des frontières permettrait donc aux particuliers de tirer quelques profits des écarts de taux. Cependant l'effet, limité aux zones frontalières, devrait être très faible compte tenu des écarts de taux (moins de 5 points en général) et du fait que dès aujourd'hui les voyageurs profitent largement des facilités de passage entre les pays européens.

Le seul inconvénient de ce système est d'imposer une compensation budgétaire entre les pays car le jeu combiné des déficits commerciaux et des différences de taux entraînerait mécaniquement une réallocation des recettes de TVA entre les pays qui pourrait ne pas être acceptable à court terme. Deux solutions sont possibles pour réaliser la compensation des recettes de TVA entre les Etats :

- La première, proposée dans un premier temps par la Commission, consiste à créer une chambre de compensation supra-nationale qui recevrait la TVA perçue par les différents Etats au titre des ventes inter-

nationales, et qui leur reverserait le solde des sommes dues et à recevoir des autres pays. Pour fonctionner ce système impose que l'on demande aux entreprises d'indiquer avec précision la destination de leurs ventes <sup>(16)</sup>. Les conditions du contrôle fiscal des ventes en Europe seraient les mêmes que celles relatives aux ventes intérieures. Ce système est relativement peu contraignant administrativement puisqu'il repose sur les déclarations fiscales et sur les contrôles comptables auxquels sont soumis habituellement les entreprises. Il a toutefois été repoussé par les gouvernements qui craignent l'apparition d'un déséquilibre au niveau de la chambre de compensation du fait d'erreurs ou d'omissions involontaires ou délibérées.

- La seconde possibilité consiste à opérer une compensation macroéconomique fondée sur un calcul théorique réalisé à partir des statistiques d'importations et d'exportations. L'inconvénient principal de ce système est son imprécision. D'après les évaluations statistiques disponibles, les compensations seraient faibles pour le plus grand nombre de pays sauf pour le Royaume-Uni et l'Espagne, dont les finances publiques souffriraient d'un important manque à gagner et pour les Pays-Bas qui bénéficieraient à l'inverse d'un accroissement substantiel de leurs recettes fiscales (tableau 10). En outre cet effet est relativement difficile à mesurer et prévoir car les estimations que l'on peut faire varient assez fortement selon que l'on retient pour le calcul les statistiques d'exportations ou celles d'importations.

**10. Estimation des variations de recettes budgétaires dues au paiement de la TVA dans le pays d'origine (proposition de la Commission)**

En millions d'ECU

	Solde net estimé à partir des statistiques d'importation	Solde net estimé à partir des statistiques d'exportation
Belgique/Luxembourg	640	941
Danemark	- 22	72
France	385	- 446
RFA	- 415	1 458
Grèce	- 302	- 424
Irlande	543	583
Italie	626	269
Pays-Bas	3 173	2 025
Portugal	- 231	- 281
Espagne	- 1 113	- 1 508
Royaume-Uni	- 3 285	- 2 689

Source : Cornilleau, Pearson et Smith, 1989.

(16) A l'exception des ventes aux particuliers qui en tout état de cause ne peuvent pas faire l'objet d'une compensation quel que soit le système retenu.

C'est, entre autres, pour éviter d'avoir à réaliser une telle compensation que les gouvernements proposent aujourd'hui de maintenir la taxation de tous les produits dans le pays où ils sont consommés. Cette solution ne résoud pas le problème des zones frontalières si, comme ils s'y sont formellement engagés, les gouvernements suppriment la totalité des contrôles douaniers — si les frontières restaient contrôlées, qui pourrait encore oser parler de *marché unique* ? Si cette solution venait à être mise en œuvre, elle créerait en outre un avantage nouveau pour les fraudeurs qui pourraient profiter de l'absence de contrôle des frontières pour mettre en place des réseaux efficaces de ventes faussement exportées et exonérées de TVA. Le seul moyen pour résoudre ce problème consisterait alors à mettre en place, comme l'avait proposé l'administration française dans un premier temps, un système de contrôle extrêmement lourd, tatillon et bureaucratique, pour s'assurer de la réalité des opérations d'exportation. On serait alors très loin de l'idéal du marché unique. Le risque de cette solution conservatrice est donc de déboucher à terme sur des difficultés d'administration et de contrôle du paiement de la TVA.

L'arbitrage entre les deux solutions n'est pas simple. La solution de la Commission — application des taux de TVA et paiement dans le pays d'origine — est plus satisfaisante à long terme puisqu'elle permet d'homogénéiser entièrement les marchés du point de vue fiscal. Ceci est indispensable si l'on veut que les petites et moyennes entreprises considèrent à terme l'ensemble du marché européen comme leur marché naturel. Par contre, parce qu'elle élimine les problèmes de compensation budgétaire, la solution des gouvernements rend plus crédible l'harmonisation des fiscalités indirectes et la disparition des frontières à court terme, à condition que l'on accepte les risques supplémentaires de fraude. A plus long terme, il faudra sans doute trouver le moyen de revenir à la seule solution véritablement communautaire, le paiement de la TVA à l'origine. A cet égard les propositions actuelles des gouvernements ne peuvent donc être considérées que comme des éléments pour une solution intérimaire.

### **Le futur des finances publiques communautaires**

Bien qu'il ne soit pas à l'ordre du jour, l'accroissement des ressources propres de la Communauté est probablement inéluctable à long terme, et ce pour plusieurs raisons :

- Substituer aux contributions des Etats de véritables ressources fiscales propres pour mettre un terme aux revendications de «juste retour» et aux marchandages sordides entre gouvernements auxquels donne lieu le mécanisme actuel. En dépit de la relative maîtrise de la croissance des dépenses d'intervention sur les marchés agricoles, il est peu probable que les dépenses globales de la Communauté se stabilisent

à leur niveau actuel, ne serait-ce que du fait des interventions de soutien aux régions les plus défavorisées.

- Les progrès de l'unification politique et un meilleur contrôle démocratique des décisions communautaires devraient entraîner le développement du rôle d'un exécutif européen. La théorie économique du fédéralisme suggère que les transferts de compétences en matière de dépenses devraient être fondés sur des critères de diffusion géographique des bénéficiaires des consommations collectives concernées. Les Etats doivent certes demeurer les principaux fournisseurs de biens publics et les principaux ordonnateurs de la redistribution interpersonnelle. Mais certains biens publics, comme la défense, les grandes infrastructures inter-régionales ou la protection de l'environnement, ont des effets qui dépassent le cadre des frontières nationales et devraient donc être de la compétence des autorités communautaires. En outre, les procédures existantes de redistribution inter-régionales pourraient connaître un certain essor si des solidarités nouvelles se développaient.

- Le souci d'établir, à l'échelon communautaire, un instrument budgétaire à des fins de stabilisation conjoncturelle. Dans l'hypothèse de la réalisation de l'union monétaire, la stabilisation conjoncturelle ne pourrait pas reposer sur la seule coordination des politiques budgétaires nationales.

Si un tel processus de transfert de compétences devait s'engager, il pourrait aboutir à une structure originale, qui différerait des fédérations existantes par la taille relativement réduite de son gouvernement central supranational. En 1977, déjà, le Rapport MacDougall (CE, 1977) établissait la rationalité économique et suggérait la possibilité d'une telle évolution. Selon ce rapport, un gouvernement supranational dont la part des dépenses dans le PIB communautaire serait comprise entre 5 et 10 % (alors qu'elle se situe entre 20 et 25 % du PIB dans les fédérations existantes) pourrait être à même de fournir les biens publics dont l'incidence des bénéficiaires déborde, par nature, le cadre des frontières des Etats membres et d'assumer un rôle actif de stabilisation conjoncturelle de l'activité économique de la Communauté, tout en laissant aux gouvernements des Etats membres les principales fonctions qu'ils remplissent actuellement et le soin de corriger les divergences des conjonctures économiques nationales.

Quelles devraient être alors les sources des recettes publiques communautaires ? Elles continueraient, probablement, à être de deux types : d'une part, un système de transfert des ressources fiscales des Etats membres, dont nous avons vu qu'il serait souhaitable qu'il soit simplifié ; d'autre part, des recettes propres provenant d'impôts spécifiques collectés par la Communauté :

- **L'impôt sur les bénéficiaires des sociétés.** Constatant que l'intégration des marchés accroît la mobilité géographique des unités de production ou celle des sièges sociaux, aboutissant à une certaine délocalisation des bénéficiaires fiscaux des sociétés, les Etats membres pourraient envisager de renoncer à tout ou partie de l'imposition des bénéficiaires à l'échelon

national et de transférer cet impôt à l'échelon communautaire. Cette évolution, qui est proposée dans le Rapport Padoa-Schioppa (CE, 1988), aurait l'avantage de contourner les difficultés inhérentes à l'harmonisation de l'IS, tout en facilitant l'émergence d'un véritable droit fiscal européen et d'une réglementation commune des entreprises que le processus d'intégration des marchés rendra, en tout état de cause, nécessaire. L'attribution de l'IS à l'échelon communautaire doterait le budget européen d'une ressource d'un montant non négligeable et très sensible aux fluctuations conjoncturelles, ce qui lui conférerait un rôle de stabilisateur automatique. Elle n'exclurait pas que les gouvernements nationaux prélèvent eux aussi un certain impôt sur les bénéfices des sociétés, comme le montre l'exemple des fédérations existantes <sup>(17)</sup>. Une telle attribution pose cependant trois problèmes :

- Quelle administration fiscale contrôlerait le versement de cet impôt ? Il paraît difficile d'imaginer que les entreprises dépendent d'une administration nationale pour certains impôts et communautaire pour d'autres.

- La très forte volatilité des montants prélevés par cet impôt rend difficile d'imaginer qu'il soit autre chose qu'une ressource d'appoint.

- Une partie de l'impôt sur les sociétés est reversée aux ménages sous la forme d'avoir fiscal. Si, comme il est souhaitable, cette pratique se généralise, plus un pays aura d'actionnaires, plus il financera la Communauté. Les pays auront donc intérêt à décourager la détention d'actions par leurs résidents.

- **L'impôt sur les revenus de placements mobiliers.** L'institution d'une imposition communautaire des revenus de placements mobiliers permettrait peut-être d'éviter que ces revenus soient totalement exonérés d'impôts en Europe. Si l'unification monétaire arrive à son terme, il faudra de toute façon unifier les règles fiscales applicables aux placements monétaires. Toutefois l'imposition communautaire de ces revenus ne paraît guère probable dans l'immédiat.

- **Les taxes sur les activités polluantes.** Dans la mesure où la pollution ignore les frontières nationales, le transfert à l'échelon communautaire et la généralisation des taxes sur les activités polluantes pourraient permettre d'augmenter les ressources propres du budget communautaire sans accentuer le poids des autres formes de fiscalité, ni dépouiller les Etats membres de leurs recettes, étant donné la faible part actuelle de ces prélèvements dans les budgets nationaux. L'attribution à la Communauté de ces compétences fiscales pourrait, en outre, se révéler politiquement plus facile, tant vis-à-vis des autorités nationales que vis-à-vis de l'opinion.

---

(17) On pourrait alors avoir recours, pour la répartition des bénéfices imposables entre Etats, à des formules fondées sur le chiffre d'affaires, l'emploi... Pour une description de l'expérience américaine, voir : McClure, 1989.

## **Les conséquences macroéconomiques de quelques scénarios d'harmonisation fiscale**

Le débat en cours sur l'harmonisation de la fiscalité indirecte dans la CE est loin d'être clos et l'opportunité d'une telle réforme est, nous l'avons vu, très discutable. Il peut être néanmoins utile d'en simuler les effets macroéconomiques, non pour dessiner les contours d'un scénario vraisemblable, mais pour chiffrer les ordres de grandeur des enjeux économiques nationaux d'une discussion qui reste souvent trop juridique et nationale. Par la prise en compte des interactions intra-européennes et mondiales, le modèle MIMOSA permet de fournir une estimation des conséquences de l'harmonisation pour chaque pays <sup>(18)</sup>. Les montants en jeu dans l'éventuelle harmonisation des revenus de placements, voire de celle des bénéfices des sociétés, étant faibles et leurs effets macroéconomiques difficilement mesurables, nous limiterons cette évaluation au cas de l'harmonisation des impôts indirects.

L'harmonisation de la fiscalité indirecte dans la CE est sans doute un élément important de succès pour l'établissement du marché unique, dans la mesure où elle crée des règles du jeu communes à tous les producteurs de la Communauté. Reste à définir le champ de cette harmonisation et son rythme. L'égalisation des taux sur la moyenne communautaire est une solution de moyen terme acceptable pour la TVA et la fiscalité pétrolière. Elle n'est guère envisageable avec les accises qui touchent des produits dangereux pour la santé, comme l'alcool et le tabac : il serait difficile de convaincre les pays d'Europe du Nord, qui ont relevé progressivement ces taxes, de revenir sur ces mesures en sacrifiant la santé de leurs habitants au nom d'une unification communautaire sans réel enjeu économique.

L'unification n'a pas un caractère d'urgence : comme nous l'avons montré, plusieurs dispositions, faciles à mettre en œuvre, permettent de supprimer les frontières sans craindre d'importants détournements de trafic si les écarts sont simplement réduits d'un pays à l'autre. On peut donc s'attendre à un processus de convergence assez long dans lequel chaque pays progresse en fonction de sa situation initiale et d'impératifs spécifiques de sa politique économique. Dans l'état actuel des

---

(18) Pour une description synthétique de ce modèle réalisé par une équipe commune CEPII-OFCE, se reporter à : Equipe MIMOSA, 1990.

discussions dans chaque pays, il est impossible de définir un scénario réaliste d'harmonisation. Mais les simulations effectuées au moyen du modèle MIMOSA peuvent illustrer les problèmes macroéconomiques auxquels seraient confrontées les économies européennes. Elles contribueront donc à éclairer les débats qui ne manqueront pas de se prolonger entre les pays membres sur le rythme de l'unification fiscale.

A titre illustratif, les variantes ont été définies *a maxima*, c'est-à-dire que l'on a supposé que l'unification était totale et immédiate. Deux simulations ont d'abord été réalisées : unification de la TVA, puis unification de la TVA et de la fiscalité pétrolière ; nous avons étudié ensuite la neutralisation des effets de cette unification sur les finances publiques par un relèvement de la fiscalité directe sur les ménages, puis par des mesures d'accompagnement adaptées plus finement à la diversité des situations nationales.

Dans la variante A, on a supposé qu'en 1990 les pays de la CE aligneraient leurs taux sur la moyenne communautaire. Le calcul a été réalisé à partir des taux apparents rapportés à la demande finale (tableau 11). Des quatre grands pays, seule la France serait amenée à baisser son taux apparent (de 1,6 point), la RFA, l'Italie et le Royaume-Uni augmentant le leur respectivement de 0,5, 1,6 et 0,7 point. Enfin la

### 11. Taux apparents de TVA et coût ex-ante d'une unification totale

	Taux apparent*	Ecart à la moyenne CE 12 en %	Coût de l'harmonisation en millions d'ECU 1987
RFA	6,2	- 0,5	+ 4 573
France	8,4	+ 1,6	- 12 534
Italie	5,6	- 1,1	+ 7 269
Royaume-Uni	6,0	- 0,7	+ 4 048
Espagne	5,3	- 1,4	+ 3 574
Pays-Bas	8,1	+ 1,4	- 2 571
Belgique	7,5	+ 0,8	- 881
Danemark	10,0	+ 3,3	- 2 857
Grèce	7,5	+ 0,8	- 343
Portugal	6,2	- 0,5	+ 180
Irlande	8,6	+ 1,9	- 453
Luxembourg	6,8	+ 0,1	- 5
CE 12	6,7	—	—
8 «petits pays»	7,2	+ 0,5	- 3 356

\* Ces taux sont calculés pour 1987. En France et en Italie, ils sont corrigés pour tenir compte des modifications de taux intervenues depuis.

Sources : TVA : OCDE, 1989b ; demande finale : Comptabilités nationales EUROSTAT ; calculs des auteurs.

présence de taux élevés en Belgique, aux Pays-Bas et surtout au Danemark conduit en moyenne à une baisse des taux de 0,5 point pour les huit autres pays de la Communauté <sup>(19)</sup>.

Les effets de ces mesures sont résumés dans le tableau 12. En France, la variante est fortement désinflationniste : la première année, les prix de la consommation diminuent de 2,5 % et les trois années suivantes le taux d'inflation est réduit de 0,7 % en moyenne par an. Par contre, l'Italie, qui doit faire l'effort le plus grand pour s'aligner sur la moyenne communautaire, voit ses prix s'accroître de près de 2,6 % la première année. En RFA et au Royaume-Uni, cette hausse n'atteint pas un point.

A ces évolutions de prix correspondent des impacts inverses sur la croissance. Les variations des taux de TVA modifient indirectement la compétitivité des produits nationaux vis-à-vis de la concurrence étrangère, dans la mesure où elles amorcent des dynamiques divergentes de la boucle prix-salaires. La désinflation française stimule donc les exportations françaises. Elle autorise par ailleurs une baisse du taux d'épargne des ménages, qui peuvent consacrer une fraction plus faible de leur revenu à reconstituer le pouvoir d'achat de leurs encaisses monétaires. Il s'en suit une hausse de la consommation privée. Au total c'est 0,8 % de croissance par an en plus que la France obtient sur la période. A l'inverse, l'Italie et le Royaume-Uni connaissent une baisse sensible de leur activité. Seule la RFA réussit à limiter l'impact défavorable de la hausse des prix : le surcroît d'importations françaises et l'absence d'effet sur la demande interne de la hausse des prix neutralisent l'impact des pertes de compétitivité. Au total et malgré le caractère globalement neutre *ex-ante* de la mesure pour l'ensemble de la CE, on obtient un accroissement du PIB communautaire de 0,6 % au bout de quatre ans. Mais l'unification renforce les déséquilibres de balance courante de certains pays : la France voit son déficit extérieur s'accroître de 1,1 %, la RFA augmente son excédent de 0,4 %.

On assiste à une redistribution importante des revenus et des soldes de financement. En France les ménages en bénéficient fortement : même si les rémunérations nominales suivent rapidement la baisse des prix, le pouvoir d'achat du salaire augmente de plus d'un point à moyen terme grâce au raffermissement du marché du travail. Partout ailleurs, mais spécialement en Italie, l'inflation et la montée du chômage rognent les salaires réels. Quant aux entreprises, elles arrivent en France à financer et même au-delà leur supplément d'investissement grâce à l'amélioration de leurs marges. Partout ailleurs, leurs capacités de financement se dégradent.

---

(19) Le modèle MIMOSA regroupe ces huit pays dans une zone «Autres CE».

## Variante A

### 12. Unification de la TVA dans la CE

Ecarts par rapport à la simulation de référence

	RFA		France		Italie		Royaume-Uni		Autres CE	
	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année
PIB en volume	- 0,1	0,0	0,8	3,3	- 0,9	- 1,4	- 0,3	- 0,4	0,1	0,8
Consommation privée (volume)	- 0,3	- 0,3	1,5	4,0	- 1,6	- 2,0	- 0,6	- 0,7	—	—
FBCF productive en volume	- 0,4	- 0,5	1,5	5,1	- 1,3	- 2,1	- 0,7	- 0,7	—	—
Exportations en volume	0,2	0,9	- 0,0	1,5	0,0	1,5	0,1	0,2	0,1	0,9
Importations en volume	- 0,3	- 0,0	1,6	3,9	- 1,0	- 0,7	- 0,7	- 0,1	0,3	1,1
Prix à la consommation	0,6	0,9	- 2,5	- 4,5	2,6	3,1	0,9	1,2	- 0,4	- 0,4
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	- 0,4	0,0	0,9	1,1	- 1,2	- 2,0	- 0,3	- 0,2	—	—
Emploi	- 0,0	0,1	0,1	1,8	- 0,3	- 0,9	- 0,1	- 0,3	—	—
Revenu disponible réel des ménages	- 0,6	- 0,4	2,0	3,3	- 1,9	- 2,0	- 0,7	- 0,7	—	—
Capacité de financement en points de PIB :										
• ménages	- 0,2	- 0,1	0,4	- 1,2	- 0,2	- 0,0	- 0,0	0,0	—	—
• entreprises	- 0,1	- 0,2	0,5	0,5	- 0,3	0,0	- 0,5	- 0,3	—	—
• administrations publiques	0,5	0,6	- 1,4	- 0,7	0,9	0,5	0,7	0,5	- 0,4	- 0,2
Solde courant en points de PIB	0,2	0,4	- 0,5	- 1,1	0,3	0,4	0,2	0,2	- 0,1	- 0,1

Source : modèle MIMOSA CEPII-OFCE.

Vers une fiscalité européenne ?

La variante B étend l'unification de la fiscalité indirecte aux accises pétrolières. L'établissement de conditions équivalentes de concurrence dans la CE, notamment en matière de transports routiers, peut justifier en effet que les carburants soient au même prix dans tous les pays. Le tableau 13 dresse une image synthétique de la situation en 1987. Il fait apparaître une situation très contrastée, les maxima étant enregistrés en Italie, les minima en Belgique, en Espagne et en RFA. Dans ce dernier pays en 1989, un important relèvement des taxes pétrolières, correspondant à 3,5 milliards d'ECU de recettes supplémentaires a réduit fortement l'écart avec les moyennes communautaires : il en a été tenu compte dans la mise en œuvre de la variante. Au total l'unification de la TVA et de la fiscalité pétrolière conduit à un accroissement *ex-ante* des recettes fiscales en RFA (7,7 milliards d'ECU 1987), en Italie (2,5 milliards) et au Royaume-Uni (2,1 milliards). Elle provoque une baisse en France (- 14,5 milliards) et dans les autres pays de la CE (- 1,1 milliard). A la différence de la première variante, la mesure n'est pas neutre globalement puisqu'une partie du chemin a d'ores et déjà été réalisée en RFA.

*13. Taux apparents des accises sur les produits pétroliers en 1987 et coût ex-ante d'une unification totale*

	Accise* moyenne en ECU par tonne	Ecart à la moyenne CE 12	Coût de l'harmonisation en millions d'ECU 1987
RFA	161	- 84	6 604
France	285	39	- 2 201
Italie	375	129	- 5 036
Royaume-Uni	296	50	- 1 922
Espagne	183	- 63	1 150
Pays-Bas	252	6	- 48
Belgique-Luxembourg	125	- 121	1 585
Danemark	249	3	- 21
Grèce	204	- 42	248
Portugal	376	130	- 401
Irlande	324	78	- 158
CE 12	246	0	0
8 «petits pays»	204	- 42	2 354

\* Montant des accises sur les produits pétroliers rapporté à la consommation d'essence pour automobiles, de gasoil et de fuel domestique.

Sources : OCDE, 1989b, EUROSTAT, *Statistiques énergétiques*.

Les résultats de cette variante sont cohérents avec l'impact *ex-ante* sur les recettes fiscales de chaque pays (tableau 14). En France, la désinflation est légèrement plus marquée que dans la variante précédente : la baisse des prix atteint 2,7 % la première année, 0,8 % par

## Variante B

### 14. Unification de la TVA et de la fiscalité pétrolière dans la CE

Ecart en pourcentage par rapport à la simulation de référence

	RFA		France		Italie		Royaume-Uni		Autres CE	
	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année
PIB en volume	- 0,4	- 0,7	0,8	3,8	- 0,2	- 0,5	- 0,6	- 0,9	0,0	0,5
Consommation privée (volume)	- 0,7	- 1,2	1,7	4,8	- 0,5	- 1,0	- 1,0	1,2	—	—
FBCF productive en volume	- 0,8	- 1,1	1,6	5,9	- 0,5	- 3,1	- 1,2	- 1,2	—	—
Exportations en volume	- 0,0	0,4	- 0,3	1,3	0,4	1,1	- 0,1	- 0,0	- 0,1	0,6
Importations en volume	- 0,4	- 0,3	1,6	4,5	- 0,9	- 1,1	- 1,1	- 0,2	0,0	0,5
Prix à la consommation	1,5	2,4	- 2,7	- 5,0	0,3	- 0,1	1,7	2,4	- 0,1	0,3
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	- 1,1	- 0,7	1,0	1,3	- 0,2	- 0,3	- 0,5	- 0,5	—	—
Emploi	- 0,1	- 0,3	0,2	2,1	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,7	—	—
Revenu disponible réel des ménages	- 1,3	- 1,3	2,2	3,9	- 0,9	- 1,2	- 1,1	- 1,2	—	—
Capacité de financement en points de PIB :										
• ménages	- 0,4	- 0,1	0,5	- 1,3	- 0,3	- 0,3	- 0,1	- 0,0	—	—
• entreprises	- 0,1	- 0,1	0,6	0,6	- 0,2	0,1	- 0,7	- 0,4	—	—
• administrations publiques	0,7	0,7	- 1,7	- 0,7	1,1	1,0	1,0	0,7	- 0,2	- 0,0
Solde courant en points de PIB	0,2	0,5	- 0,5	- 1,5	0,2	0,3	0,3	0,2	- 0,1	- 0,0

Source : modèle MIMOSA CEPII-OFCE.

an en moyenne les trois années suivantes. A l'inverse l'inflation se développe plus en RFA (1,5 % d'abord, 0,3 % en moyenne ensuite) et au Royaume-Uni. En Italie, l'impact est inflationniste à court terme, mais la hausse des prix est modérée et finit par s'inverser. La demande intérieure française augmente fortement et entraîne avec elle les exportations des autres pays, en particulier celles de l'Italie. De ce fait et malgré les pertes de pouvoir d'achat et la dégradation de la compétitivité, les autres pays ne connaissent pas un ralentissement marqué de la croissance. Le pays le plus touché est le Royaume-Uni qui après quatre ans voit son PIB inférieur de 1 % à la situation de référence. L'impact de la variante est globalement expansionniste pour la Communauté, mais les effets en sont modestes : 0,5 % au bout de quatre ans. L'effet sur le reste du monde est encore plus limité. Le rééquilibrage des balances courantes à l'intérieur de la CE se fait au profit des pays qui doivent augmenter leur fiscalité, car les effets de freinage de la demande intérieure et donc des importations l'emportent sur la détérioration de la compétitivité-prix. La France connaît certes une croissance plus forte, donc plus d'emplois ; la convergence de son taux d'inflation avec celui de la RFA est renforcée, mais ceci est payé par un important déficit extérieur de 1,5 % du PIB après quatre ans.

L'unification de la fiscalité indirecte proposée dans ces deux variantes nécessite que certains pays soient prêts à subir d'importantes variations de leurs recettes budgétaires pour réaliser l'objectif communautaire : fort déficit en France, excédent en RFA par exemple. On peut supposer au contraire qu'une réforme éventuelle se traduirait par un simple réajustement de la structure fiscale à recettes inchangées. Cet exercice n'est pas un simple cas d'école : il correspond à des aménagements fiscaux récents dans certains Etats membres. C'est ainsi qu'en RFA l'augmentation des taxes sur les carburants en 1989 a précédé la mise en place de la troisième étape de la grande réforme fiscale qui se traduit en 1990 par une baisse sensible des prélèvements directs sur les ménages. De même on peut penser que les ressources qui seraient utilisées en France pour réduire la fiscalité indirecte ne seraient plus disponibles pour la baisse d'autres prélèvements.

Dans la variante C, à titre d'exemple, la compensation par l'impôt sur le revenu a été introduite pour tous les pays européens. Plus précisément l'impôt sur le revenu augmente en France et dans les petits pays de la CE et diminue ailleurs d'un montant qui neutralise la première année l'impact sur le solde budgétaire de l'unification de la fiscalité indirecte (tableau 15). Ce mode de compensation pose cependant problème : la baisse de la TVA provoque une baisse des prix qui, les salaires étant indexés, ne modifie pas le niveau des salaires réels. Les salariés sont donc *a priori* les victimes de l'opération, puisque leurs impôts augmentent à revenu réel inchangé. En fait, l'histoire est un peu plus contrastée : la baisse de la TVA se répartit *ex-post* en gain à la fois pour les entreprises et pour les ménages ; mais comme la compensation ne porte que sur les ménages ceux-ci restent initialement perdants.

Le gain essentiel sur le plan macroéconomique porte sur les prix : ce type de mesure est désinflationniste. En revanche le rééquilibrage des finances publiques annule en grande partie les effets sur la croissance et provoque un déplacement de pouvoir d'achat des ménages vers les entreprises : les premiers supportent l'intégralité de la hausse des impôts directs et ne bénéficient que très partiellement des baisses de prix ; les seconds tardent à répercuter la baisse de leurs coûts dans leurs prix et augmentent donc leurs marges. Les écarts du PIB par rapport à la situation de référence sont modestes sauf dans le cas français où la croissance est en moyenne supérieure de 0,35 %. Stimulées par la désinflation, les exportations progressent de 2,1 % en quatre ans et favorisent un effort d'investissement des entreprises dont les marges s'améliorent. Quant aux ménages, leur salaire réel progresse grâce à la désinflation et aux tensions nouvelles sur le marché du travail, mais après impôt, ils enregistrent une baisse du pouvoir d'achat de leur revenu. Malgré cela, leur consommation ne faiblit pas, grâce à l'effet d'encaisses réelles déjà mentionné, particulièrement fort en France.

En RFA, au Royaume-Uni et en Italie, les ménages améliorent leur situation à la faveur de la baisse de la fiscalité sur les revenus et en dépit de la hausse des prix qui lamine le pouvoir d'achat des salaires. L'effet global sur la consommation est positif. La demande étrangère entraînée par la croissance française limite les conséquences sur les exportations des pertes de compétitivité dues à l'inflation.

Globalement cette variante se présente sous un jour favorable : dans aucun pays elle n'a de conséquences négatives sur la croissance. Mais chaque pays connaît le revers de la médaille. En France la désinflation a pour pendant un transfert supplémentaire de revenu des ménages vers les entreprises, dont la part des profits dans la valeur ajoutée a déjà fortement progressé dans le passé. Le mouvement inverse, un transfert vers les ménages, a lieu en Italie et au Royaume-Uni, mais il se paye de hausses de prix dangereuses qui relancent la spirale prix-salaires dans ces pays où les pressions inflationnistes restent supérieures à la moyenne communautaire.

La variante D explore un scénario plus circonstancié dans lequel chaque pays profite de l'unification de la fiscalité indirecte pour améliorer sa situation fiscale. En Italie, où la dette de l'Etat devient de plus en plus incontrôlable, le supplément de recettes dégagé permet de réduire le déficit budgétaire et par conséquent limite la croissance de l'endettement public. Au Royaume-Uni, la hausse de la TVA concerne essentiellement les produits de première nécessité qui sont exonérés actuellement. On peut penser que cette réforme n'est acceptable politiquement que si des transferts sociaux compensatoires sont mis en place. Les prestations familiales ont donc été relevées d'autant, ce qui au vu de la situation des finances publiques britanniques est tout à fait possible. On relève de la même façon les prestations d'aide sociale en RFA, puisque ce pays doit faire face dans les prochaines années à l'intégration de plusieurs millions d'immigrés de souche allemande, indépendamment du problème de l'intégration de la RDA. Pour la France le choix retenu

## Variante C

## 15. Unification de la fiscalité indirecte compensée par des mesures sur la fiscalité directe des ménages

	RFA		France		Italie		Royaume-Uni		Autres CE	
	1ère année	4ème année								
PIB en volume	0,0	- 0,0	0,2	1,4	0,3	0,7	- 0,0	- 0,1	0,1	0,5
Consommation privée (volume)	0,2	0,5	0,3	0,9	0,5	1,2	0,1	0,4	—	—
FBCF productive en volume	- 0,1	- 0,1	0,6	3,2	0,4	- 0,5	- 0,3	- 0,2	—	—
Exportations en volume	- 0,0	0,1	0,4	2,1	0,4	0,4	0,0	- 0,1	0,2	0,7
Importations en volume	0,5	1,0	0,3	0,9	0,1	0,6	0,2	0,9	0,1	0,4
Prix à la consommation	1,4	2,7	- 2,6	- 4,6	0,4	0,7	1,6	2,8	- 0,1	0,4
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	- 0,8	- 0,3	0,9	0,6	- 0,1	0,4	- 0,4	- 0,1	—	—
Emploi	0,0	0,0	0,0	0,8	0,1	0,3	- 0,0	- 0,1	—	—
Revenu disponible réel des ménages	0,3	0,6	- 0,9	- 0,4	1,1	1,4	0,6	0,9	—	—
Capacité de financement en points de PIB :										
• ménages	0,1	0,1	- 0,6	- 1,0	0,5	0,2	0,3	0,3	—	—
• entreprises	- 0,2	- 0,2	0,5	0,6	- 0,1	0,0	- 0,5	- 0,4	—	—
• administrations publiques	0,0	0,1	0,0	0,5	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Solde courant en points de PIB	- 0,1	- 0,2	- 0,0	0,0	- 0,0	- 0,2	0,2	0,0	- 0,2	0,1

Source : modèle MIMOSA CEP11-OFCE.

## Variante D

### 16. Unification de la TVA et de la fiscalité pétrolière accompagnée par des mesures différentes selon les pays

	RFA		France		Italie		Royaume-Uni		Autres CE	
	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année	1ère année	4ème année
PIB en volume	- 0,1	- 0,3	0,1	1,1	- 0,2	- 0,6	- 0,0	- 0,2	0,0	0,3
Consommation privée (volume)	0,1	0,3	0,3	0,8	- 0,5	- 1,1	0,1	- 0,6	—	—
FBCF productive en volume	- 0,4	- 0,7	0,4	2,7	- 0,5	- 3,4	- 0,9	0,4	—	—
Exportations en volume	- 0,2	- 0,5	0,1	1,3	0,5	0,6	- 0,1	- 0,4	0,1	0,3
Importations en volume	0,4	0,6	0,1	0,5	- 0,8	- 1,4	0,1	0,8	- 0,0	0,1
Prix à la consommation	1,4	2,6	- 2,6	- 4,6	0,3	- 0,1	1,6	2,8	- 0,1	0,2
Pouvoir d'achat du salaire brut par tête	- 0,9	- 0,5	0,9	0,6	- 0,2	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,1	—
Emploi	- 0,0	- 0,1	- 0,0	0,7	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,2	—	—
Revenu disponible réel des ménages	0,3	0,4	- 0,9	- 0,5	- 0,9	- 1,3	0,6	0,9	—	—
Capacité de financement en points de PIB :										
• ménages	0,1	0,1	- 0,6	- 1,0	- 0,3	- 0,1	0,3	0,3	—	—
• entreprises	- 0,2	- 0,1	0,5	0,6	- 0,2	0,1	- 0,5	- 0,4	—	—
• administrations publiques	- 0,0	- 0,1	0,0	0,4	1,1	0,9	0,0	0,0	- 0,0	0,0
Solde courant en points de PIB	- 0,1	- 0,2	- 0,0	- 0,1	0,2	0,3	0,0	- 0,2	- 0,0	- 0,0

Source : modèle MIMOSA CEPII-OFCE.

pour compenser les pertes de TVA et de TIPP consiste à augmenter l'impôt sur le revenu des ménages : celui-ci est faible en France et n'atteint qu'un nombre limité de ménages ; il n'a pas de conséquences sur la compétitivité des entreprises comme les cotisations sociales employeurs ou l'impôt sur les sociétés. On ne préjuge pas ici de la forme précise que ce relèvement pourrait adopter, ni de l'opportunité sociale d'une telle mesure. Enfin, par convention plutôt que par choix économique compte tenu de la diversité des huit petits pays européens, on a retenu aussi pour le reste de la Communauté une compensation par l'impôt sur le revenu.

Prise globalement, cette variante exerce *ex-ante* un effet légèrement restrictif puisque les hausses de fiscalité indirecte ne sont pas compensées en Italie (tableau 16). Ce sont effectivement les consommateurs italiens qui pâtissent le plus de la réforme, avec une baisse de la consommation de plus d'un point au bout de quatre ans. Le revenu réel des ménages allemands et surtout anglais est dopé par les augmentations de prestations, mais au prix d'un regain d'inflation. En fait cette variante est proche de la variante précédente, dans la mesure où une baisse d'impôt sur le revenu et une augmentation des transferts sociaux ont des impacts macroéconomiques similaires même si leurs effets redistributifs sont largement différents.

On peut tirer quelques conclusions robustes des simulations précédentes sur les problèmes macroéconomiques posés par l'unification de la fiscalité indirecte en Europe. Parmi elles, il faut retenir son impact inflationniste au Royaume-Uni et dans une moindre mesure en RFA et son impact désinflationniste en France. Dans la situation conjoncturelle du premier pays, caractérisée par des tensions sur les prix, les réticences du gouvernement actuel pour une telle opération et sa volonté affirmée de ne pas toucher au taux « zéro » sont compréhensibles. A l'opposé, la France peut y voir un moyen d'assurer une convergence durable de son taux d'inflation avec la RFA ; mais ceci se paye soit par un accroissement du déficit extérieur dans un contexte expansionniste, soit par une réduction du pouvoir d'achat des ménages.

## Conclusion

Les exigences d'harmonisation qu'impose l'achèvement du processus d'intégration des marchés des biens et des capitaux sont modestes et peuvent, si l'harmonisation s'accompagne de quelques mesures com-

pensatoires, n'avoir que des conséquences macroéconomiques limitées. Cependant, étant donné la diversité des structures fiscales existantes et le manque de justifications économiques d'un grand nombre de particularismes nationaux actuels, le processus d'harmonisation pourrait être mis à profit pour rationaliser les fiscalités nationales et promouvoir des réformes fiscales «à l'européenne», afin d'organiser une convergence qui, tout en préservant les divergences justifiées, assurerait, à terme, une plus grande cohésion de l'ensemble européen.

La réalisation de l'union économique et monétaire risque, par ailleurs, de réduire encore davantage l'autonomie des politiques budgétaires et fiscales nationales et de faire naître des situations où l'action concertée des gouvernements sera nécessaire à la stabilisation conjoncturelle de l'économie européenne. Une telle coordination, qui n'implique pas toujours des choix uniformes, serait grandement facilitée par l'existence de structures fiscales moins disparates.

Puisque les progrès de l'intégration économique européenne ne manqueront pas de resserrer les interdépendances et de restreindre un peu plus les souverainetés nationales en matière fiscale, les remises en cause qu'ils imposent devraient être l'occasion pour les Etats membres de renforcer conjointement les instruments fiscaux permettant la poursuite concertée d'objectifs de croissance et de justice sociale à l'échelle de l'Europe.

## Références bibliographiques

AMALRIC F., STERDYNIAK H., 1989 : «Interdépendance et coopération : les leçons d'une maquette», *Revue de l'OFCE*, n° 26, janvier.

ATKINSON A.B., STIGLITZ J.E., 1980 : *Public Economics*, McGraw-Hill.

TERRA B., 1988 : *Sales Taxation — The Case of Value Added Tax in the European Community*, Deventer, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers.

BIVAS P., 1987 : *L'évolution de la taxation indirecte dans la perspective du Grand marché européen*, rapport de stage, Ecole polytechnique.

BOSI P., GOLINELLI R., STAGNI A., 1988 : «Effetti macroeconomici e settoriali dell'armonizzazione dell'IVA e delle accise: la valutazione del modello Hermes Italia», *Politica economica*, n° 3.

- CE, 1977 : *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne*, dit Rapport MacDougall, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles.
- CE, 1986 : *Efficacité, stabilité et équité*, dit Rapport Padoa-Schioppa, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles.
- CE, 1989a : *Les finances publiques de la Communauté ; le budget européen après la réforme de 1988*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles.
- CE, 1989b : *Vade-mecum budgétaire de la Communauté*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles.
- CE, 1989c : *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, dit Rapport Delors, Luxembourg : OOPEC.
- CEP11-OFCE, 1990 : *Vers une fiscalité européenne ?*, rapport présenté à la Commission des finances du Sénat, Sénat, 2<sup>nd</sup>e session ordinaire 1989-1990, n° 221.
- Commission de réflexion économique pour la préparation de l'échéance de 1992 (Commission Boiteux), 1988 : *Rapport d'étape*, Paris.
- Conseil national du crédit, 1988 : *La fiscalité de l'épargne dans le cadre du marché intérieur européen*, dit Rapport Lebègue, Paris, juin.
- Conseil national des impôts, 1986 : *Huitième rapport au président de la République relatif à l'imposition du capital*, Paris, Journaux officiels.
- CORNILLEAU G., 1988 : «L'harmonisation de la TVA dans la perspective du Grand marché européen», *Revue de l'OFCE*, n° 22, janvier.
- CORNILLEAU G., 1989 : «1993 : La peur des douaniers», *Lettre de l'OFCE*, n° 63, mars.
- CORNILLEAU G., PEARSON M., SMITH S., 1989 : *Indirect Tax Harmonisation in the European Community*, CEPS's Working Party Report n° 1, Bruxelles.
- DARMON D., L'HARDY P., 1989 : «L'harmonisation des taux de TVA aura des effets limités sur la consommation», *Economie et statistique*, n° 217-218.
- DEVEREUX M., PEARSON M., 1989 : *Corporate Tax Harmonisation and Economic Efficiency*, Institute for Fiscal Studies Report Series, n° 35.
- Equipe MIMOSA, 1990 : «MIMOSA : une modélisation de l'économie mondiale», *Revue de l'OFCE*, n° 30, janvier.
- GOUZEE N., BOSSIER F., ENGLERT M., 1988 : *Le rapprochement des fiscalités indirectes en Europe*, Planning Paper, Bureau du Plan, Bruxelles.
- GUBIAN A., LE CACHEUX J., 1987 : «Fiscalité des placements liquides et financiers des ménages en France, en RFA et aux Etats-Unis», *Revue de l'OFCE*, n° 18, janvier.
- HAGEMAN R.P., JONES B.R., MONTADOR R.B., 1988 : «Les réformes fiscales dans les pays de l'OCDE : motifs, contraintes et mise en œuvre», *Revue économique de l'OCDE*, n° 10, printemps.
- LE CACHEUX J., MATHIEU C., STERDYNIAK H., 1989 : «Un chèque en blanc pour l'Europe monétaire ?», *Lettre de l'OFCE*, n° 64 bis, mai.

- LEE C., PEARSON M., SMITH S., 1988 : *Fiscal Harmonisation: An Analysis of the European Commission's Proposals*, The Institute for Fiscal Studies, FS Report Series n° 28, London.
- MCCLURE Jr., C.E., 1989 : «European Integration and Taxation of Corporate Income at Source: Lessons from the US» in M. Gammie and B. Robinson (eds), *Beyond 1992: A European Tax System*, Institute for Fiscal Studies Commentary n° 13.
- MESSERE K.C. et OWENS J.P., 1987 : «Comparaisons internationales du niveau de la fiscalité : écueils et éclairages», *Revue économique de l'OCDE*, n° 8.
- MUET P.-A., AVOUYI-DOVI S., 1987 : «L'effet des incitations fiscales sur l'investissement», *Revue de l'OFCE*, n° 18, janvier.
- OCDE, 1987 : *La fiscalité dans les pays développés*, OCDE, Paris.
- OCDE, 1988 : *L'impôt sur la consommation*, OCDE, Paris.
- OCDE, 1989a : *Comptes nationaux 1975-1987, tableaux détaillés*, OCDE, Paris.
- OCDE, 1989b : *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1988*, OCDE, Paris.
- OCDE, 1989c : *Economies en transition — L'ajustement structurel dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- PARSCHE R., SEIDEL B., TEICHMANN D., 1988 : *Die Besitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft, n°145.
- STERDYNIAK H., 1986 : «Des conséquences patrimoniales de la désinflation», *Revue de l'OFCE*, n° 17, octobre.
- STERDYNIAK H., VILLA P., 1984 : «Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs ? », *Revue de l'OFCE*, n° 6, janvier.
- THOM R., 1988 : *The Revenue Implication of Tax Harmonisation*, Report prepared for the European League for Economic Cooperation, miméo, University College of Dublin, Department of Economics.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1987 : *Fiscale harmonisatie in de Europese Gemeenschap*, brief van de staatssecretaris van financiën, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20380, n° 1.