

N° 211

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 avril 1990.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la fiscalité en Europe,

Par M. Christian PONCELET,

Sénateur,
Président,

et par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME I

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, vice-présidents ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; M. Roger Chinaud, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Vaùde, André-Georges Voisin.

TABLE DES MATIERES

Pages

INTRODUCTION - L'HARMONISATION : POURQUOI ?	5
A. Le principe européen	6
B. Les objections	7
C. L'expertise économique	8
D. L'enjeu	12
Etat d'avancement de l'harmonisation fiscale	15
PREMIERE PARTIE : RESUME DU RAPPORT DES EXPERTS	15
CHAPITRE I - LE CONSTAT DE DEPART : L'HETEROGENEITE DES REGIMES FISCAUX	19
SECTION 1 - ANALYSE COMPARATIVE DU POIDS GLOBAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES	20
I - Des définitions parfois réductrices, souvent difficilement comparables.	20
II - Des différences importantes de niveaux.	21
III - Des divergences marquées de structures.	23
A. Répartition des prélèvements entre l'Etat, les collectivités locales et la sécurité sociale.	23
B. Structure de la fiscalité.	23
IV - L'accentuation des divergences au cours de la période 1970-1987.	26
SECTION 2 - ANALYSE COMPARATIVE PAR TYPE DE PRELEVEMENT	28
I - L'impôt sur le revenu.	28
A. Des rendements fiscaux très différents.	28
B. Des caractéristiques divergentes	29
II - La fiscalité des placements mobiliers des ménages.	32
A. Caractéristiques générales.	32
B. Fiscalité des placements par catégorie.	33
III - Les cotisations sociales.	35
A - Les comparaisons entre pays sont-elles significatives ?	35
B - La part des cotisations sociales dans le P.I.B.	36
C - Coût salarial et prélèvements obligatoires sur les salaires.	37
D - Le partage de la valeur ajoutée des entreprises entre les charges salariales et les profits.	38
E - Le mode de financement des dépenses de santé.	40
IV - L'impôt sur les sociétés.	41

V - TVA et accises.	43
A. La TVA.	43
B. Les accises.	45
VI - La fiscalité du patrimoine.	48
A. Impôt sur l'actif net des personnes physiques.	48
B. Impôts sur les successions et donations.	49
VII - La fiscalité locale.	50
A. Des divergences structurelles.	50
B. Eléments de comparaison.	50
CHAPITRE II - LES RECOMMANDATIONS DES EXPERTS	55
SECTION 1 - LES FONDEMENTS THEORIQUES ET EMPIRIQUES DES RECOMMANDATIONS DES EXPERTS	55
I - Harmoniser et rationaliser : un objectif ambitieux, une analyse complexe.	55
II - Comment apprécier l'incidence économique réelle des différentes catégories d'impôts ?	57
A - Intérêt et limites de l'approche macroéconomique.	57
B - Quelques équivalences macroéconomiques.	58
III - Principes généraux d'harmonisation.	59
IV - Les enseignements tirés des réformes fiscales intervenues dans les pays de l'O.C.D.E.	60
A - Impôts sur le revenu	61
B - Impôts sur les sociétés	61
V - La prise en compte de la situation actuelle des finances publiques dans les pays de la C.E.E.	64
SECTION 2 - LES RECOMMANDATIONS DES EXPERTS POUR LES DIFFERENTES CATEGORIES DE PRELEVEMENTS	64
I - L'impôt sur le revenu.	64
II - L'imposition des revenus des capitaux mobiliers.	65
A - Les différents aspects de la délocalisation de l'épargne.	65
B - L'échec des projets envisagés au niveau communautaire.	66
C - Les inconvénients d'une absence de fiscalité sur les revenus des placements.	67
III - Les prélèvements sociaux.	67
A - Faut-il harmoniser ?	67
B - L'adaptation des régimes sociaux aux évolutions démographiques.	68
IV - L'impôt sur les bénéfices des sociétés.	70
V - Les impôts indirects (T.V.A. et accises).	71
A - Ne pas exagérer l'ampleur du problème.	71

B - Incidences budgétaires des rapprochements de taux de T.V.A. proposés par la Commission des Communautés.	72
C - Le débat entre taxation dans le pays d'origine et taxation dans le pays de destination.	73
VI - Les impôts locaux.	75
VII - Trois nouvelles ressources dans l'escarcelle de la Communauté.	76
CHAPITRE III - RESULTATS DE SIMULATIONS MACRO-ECONOMIQUES REALISEES A L'AIDE DU MODELE MIMOSA	77
SECTION 1 - VARIANTES ELEMENTAIRES : incidences macroéconomiques de modifications de quatre types de prélèvements obligatoires en France.	78
SECTION 2 - SCENARIOS D'HARMONISATION DE LA T.V.A. ET DE LA FISCALITE PETROLIERE.	79
I - Une vision à long terme : l'harmonisation complète de la T.V.A. et de la fiscalité pétrolière.	80
II - Effets propres (sans mesures d'accompagnement) de l'harmonisation complète de la T.V.A. et de la fiscalité pétrolière.	82
III - Un scénario d'harmonisation de la T.V.A. et de la fiscalité pétrolière avec des mesures d'accompagnement.	83
SECTION 3 - UN SCENARIO DE "DUMPING FISCAL" : Baisse des cotisations sociales employeurs en France, en Italie et en Espagne.	85
DEUXIEME PARTIE	87
EXAMEN EN COMMISSION	87
INTERVENTION DE M. MICHEL AUJEAN Chef de la Division TVA à la Commission des Communautés européennes	95
INTERVENTION DE M. PATRICE VIAL Directeur de la Prévision au ministère de l'Economie, des Finances et du Budget	103
Annexe : Fiche signalétique du modèle MIMOSA	111

INTRODUCTION

L'HARMONISATION : POURQUOI ?

L'harmonisation de la fiscalité en Europe constitue à la fois une implication majeure et une condition essentielle du marché unique européen, dont le Traité de Rome a défini le principe, et l'Acte Unique de 1987 prévu l'achèvement pour le 1er janvier 1993.

Compte tenu de l'importance de l'enjeu et du rapprochement des échéances, votre Commission des Finances a souhaité pouvoir disposer d'une étude dont les objectifs ont été ainsi définis :

- prendre la mesure du chemin à parcourir à partir d'une analyse comparative détaillée de l'état de la fiscalité dans chacun des pays concernés ;

- évaluer l'impact des différentes mesures d'harmonisation fiscale - prises séparément et conjointement-, d'abord sur l'équilibre des finances publiques de chaque pays, puis sur l'ensemble des grands équilibres macro-économiques -emploi, prix, croissance, solde extérieur- à partir de simulations réalisées sur le modèle MIMOSA, qui intègre l'ensemble des économies européennes (1).

En mars 1989, votre Commission a donc confié cette étude à une équipe d'experts, formée de deux organismes français -l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques et le Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations internationales- travaillant en collaboration avec un organisme britannique -l'Institute for Fiscal Studies-. Le "pilote" de ces travaux, qui ont duré une année entière, a été effectué par la Cellule économique du Sénat. La version intégrale de cette étude figure au tome II du présent rapport.

Avant de présenter les principales conclusions de cette étude, votre Commission souhaite définir à la fois l'importance et les limites de l'enjeu de l'harmonisation des fiscalités européennes.

(1) Voir en annexe p. 113, la fiche signalétique du modèle Mimosa.

A - Le principe européen

L'objectif défini par le **Traité de Rome**, signé le 25 mars 1957, était celui de la réalisation d'un grand marché unique, permettant à la fois d'assurer la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, et le jeu d'une concurrence "non faussée" (1).

Dans son **Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur**, approuvé au Conseil européen de Milan de juin 1985 par les chefs d'Etat et de gouvernement, la Commission européenne a estimé que le rapprochement des impôts indirects frappant la production et la consommation constituait un des trois axes majeurs de toute politique visant à la réalisation de ce grand dessein.

Les recommandations de la Commission reposaient sur un double objectif :

- assurer les conditions d'exercice d'une parfaite concurrence entre les Etats-membres et donc éviter les distorsions dans les coûts de production et dans les prix de vente ;

- supprimer les formalités et contrôles frontaliers nécessaires pour prévenir ces distorsions et empêcher les détournements de trafic et le développement de la fraude fiscale.

Cet objectif a été confirmé par l'Acte Unique Européen signé le 29 juin 1987. Celui-ci a, en outre, fixé au 31 décembre 1992 l'achèvement du marché intérieur.

Ainsi, aux termes du nouvel article 99 du traité CEE :

"Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects, dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur."

L'objectif d'harmonisation fiscale est dès lors précisément circonscrit :

- d'une part, l'harmonisation ne concerne que la fiscalité indirecte ;

(1) Article 3 du Traité de Rome.

- d'autre part, l'harmonisation n'est pas un principe absolu. Elle n'est requise que dès lors qu'elle est "nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur";

- enfin, l'unanimité du Conseil est indispensable.

L'harmonisation ne constitue donc pas une fin en soi. Elle représente plutôt un instrument nécessaire pour promouvoir les objectifs communautaires de libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et la libre concurrence.

Elle constitue, en outre, un moyen important d'assurer le financement de la Communauté.

En effet, les ressources communautaires sont constituées par les droits de douane, les prélèvements agricoles et 1 % de l'assiette de TVA. Dès lors, afin que la réalisation de ce financement s'opère de manière équitable, il fallait, en ce qui concerne le 1 % TVA, non seulement exiger sa généralisation à l'ensemble des Etats-membres, mais également lui donner une assiette uniforme.

B - Les objections

La mise en oeuvre de cette volonté d'harmonisation n'est pas exempte de difficultés.

En effet, la fiscalité constitue, pour chaque Etat, l'instrument d'une politique économique et sociale nationale. Celle-ci dépend d'une part de la structure démographique, économique et sociale qui caractérise ce pays, d'autre part du "choix collectif" qui définit le degré de régulation et d'interventionnisme de l'Etat. Celui-ci est généralement exprimé au travers des choix électoraux.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, dans un Etat démocratique, le vote de l'impôt constitue un droit fondamental du Parlement (1).

La politique fiscale représente donc à la fois un moyen d'expression de la représentation nationale et un instrument d'exercice privilégié de la souveraineté nationale.

Mais rien ne permet d'assimiler harmonisation fiscale et perte de souveraineté des Etats.

(1) Article 34 de la Constitution française.

Article 31 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Même harmonisé, l'impôt demeure un instrument essentiel de la politique économique d'un Etat. Plus encore, si cette harmonisation s'inscrit dans une démarche de rationalisation, elle peut en devenir un instrument privilégié.

C - L'expertise économique

L'étude établie par les experts de l'OFCE, du CEPII et de l'IFS comporte deux parties de nature très différente.

La première partie fournit un tableau comparatif détaillé des différents prélèvements dans les pays de la Communauté Européenne, complété par des comparaisons avec la fiscalité dans les principaux pays de l'OCDE. Compte tenu des réserves tenant à l'imperfection de la comparabilité des données, les principales conclusions de cette analyse sont les suivantes :

Les systèmes fiscaux européens sont caractérisés par des taux de prélèvements obligatoires très différents : de 52 % pour le Danemark à 31 % pour le Portugal. Toutefois, tous les pays de la Communauté ont une fiscalité plus lourde que la moyenne OCDE et que le Japon et les Etats-Unis. Une telle hétérogénéité est confirmée au niveau des structures des prélèvements. C'est la part des prélèvements pesant sur le coût du travail qui différencie le plus les pays de la Communauté.

Dans ce cadre, la fiscalité française apparaît marquée par une particulière spécificité.

Exprimée en pourcentage du PIB, la fiscalité française est la plus lourde parmi les grands pays d'Europe. La France est, parmi les principaux pays européens, celui dont la structure fiscale est la plus éloignée de la moyenne communautaire. Plus du tiers du prélèvement fiscal total est affecté à la Sécurité sociale. Les cotisations prélevées sur les employeurs, qui pèsent sur le coût du travail, sont les plus lourdes d'Europe. Le rendement de l'impôt sur le revenu est très inférieur à la moyenne communautaire. Toutefois, cette différence s'estompe considérablement dès lors qu'on y adjoint les cotisations salariés.

La deuxième partie de l'étude des experts définit, à partir d'une analyse de l'incidence économique des différents impôts, un certain nombre de recommandations.

En réalité, l'analyse présentée dépasse celle des seules contraintes définies par une harmonisation strictement conforme au Traité de Rome des fiscalités européennes.

Les conclusions des auteurs tiennent compte, en effet, de quatre contraintes -ou objectifs- majeurs :

- le respect du "principe européen" d'harmonisation fiscale ; c'est-à-dire l'harmonisation strictement nécessaire pour ne pas nuire à la concurrence et à la libre circulation des biens et des personnes entre les différents pays de la Communauté ;

- la recherche d'une rationalisation des structures fiscales susceptible d'assurer à la fois l'efficacité économique et la justice sociale ;

- la préservation d'un minimum de souveraineté fiscale des Etats, nécessaire pour à la fois permettre l'exercice d'une politique de régulation conjoncturelle, et respecter les spécificités nationales, notamment en matière de protection sociale ;

- la nécessité d'assurer un certain niveau de ressources propres au budget communautaire, appelé à se développer progressivement.

Compte tenu de ces objectifs, les principales conclusions des experts -qui n'engagent pas votre Commission- sont les suivantes :

- **Il n'est pas souhaitable d'harmoniser les prélèvements qui pèsent sur les ménages.**

L'impôt sur le revenu des ménages et les cotisations sociales des salariés doivent demeurer à la discrétion des Etats nationaux.

Ils représentent en effet un instrument indispensable de régulation conjoncturelle. Dans la perspective de l'union monétaire, seuls ces deux instruments resteront disponibles pour réguler les évolutions macroéconomiques à l'échelon national : la politique monétaire relèvera d'une autorité bancaire communautaire et les autres grandes catégories de prélèvements ne pourront, en pratique, être modifiées que de façon concertée entre les Etats.

Enfin, le prélèvement sur les ménages apparaît le plus adéquat pour financer les dépenses sociales. Or, celles-ci dépendent, d'une part, de la structure démographique propre d'un pays, et d'autre part, du choix collectif national (électoral) concernant le degré d'interventionnisme étatique et l'ampleur de la redistribution. Elles ne peuvent donc être que spécifiquement nationales.

Les experts préconisent toutefois une réforme de l'impôt sur le revenu français. Celui-ci présente en effet le double inconvénient d'être d'un faible rendement et de nuire à l'efficacité économique. Les auteurs considèrent notamment que le rôle distributif de cet impôt serait mieux assuré si sa base était élargie, et que son impact serait mieux perçu s'il était prélevé à la source.

- **L'harmonisation de la fiscalité des placements mobiliers est en revanche indispensable.**

Dans une situation de forte mobilité des capitaux et d'unification monétaire (donc de disparition des primes de risque de change), les conditions de concurrence entre les différentes places financières, et entre les institutions financières et les organismes de placement, doivent être unifiées. Cette unification implique la convergence des réglementations et des modes d'imposition des transactions mobilières et des intermédiaires.

En ce qui concerne la fiscalité des revenus des placements des ménages, l'absence d'harmonisation entraîne inévitablement des risques de fraude. Seul un renforcement considérable du contrôle fiscal permettrait d'y remédier, sauf à envisager la généralisation de l'exonération complète, dont les auteurs soulignent les inconvénients. Il leur paraît préférable de définir une harmonisation négociée aboutissant à un taux minimum prélevé à la source.

- **L'harmonisation de la TVA et des accises n'entraîne pas de contraintes rigoureuses.**

Il s'agit uniquement d'éviter les détournements de trafic entre pays voisins, après la suppression des contrôles aux frontières.

Concernant la TVA, les experts estiment que les orientations proposées par la Commission (2 fourchettes de taux) paraissent suffisantes, complétées par un régime spécifique pour l'automobile (possibilité de prélever une taxe à l'immatriculation).

Concernant les accises, ils estiment possible le maintien de régimes différents.

L'évaluation de l'incidence budgétaire des mesures proposées par la Commission montre que la perte de recettes fiscales ne serait importante que pour le Danemark, le Luxembourg et l'Irlande.

- **Les modifications de TVA et de cotisations sociales employeurs deviendront de plus en plus difficiles.**

Plus l'intégration européenne progresse -abolition des frontières et surtout unification monétaire- plus il devient difficile d'augmenter tout impôt qui se répercute directement -ou indirectement- sur les prix. Les experts déconseillent donc toute majoration de TVA ou de cotisations sociales employeurs. Ils considèrent inversement qu'une diminution de ce type de prélèvement pourrait être assimilée à une dévaluation déguisée. Toutefois ce type de "dévaluation" ne peut réussir que si elle s'accompagne de mesures restrictives sur les ménages.

- **L'harmonisation de l'impôt sur les sociétés est une nécessité économique.**

Elle permettra en effet d'éviter les distorsions dans les choix de localisation, de financement et d'investissement des entreprises, qu'entraînent aujourd'hui les modalités actuelles d'imposition des bénéficiaires.

Les auteurs recommandent en priorité l'extension du système de l'impôt fiscal sur les dividendes et l'unification des systèmes de taxation des bénéficiaires, qu'ils soient rapatriés ou non.

- **Le nécessaire développement du budget communautaire implique à terme une augmentation de ses ressources propres, qui pourrait être réalisée par le transfert de certains prélèvements nationaux.**

A partir de l'analyse de la mobilité relative des différents biens et facteurs de production et de l'impact des "effets externes", les auteurs préconisent le transfert à la Communauté de trois impôts : l'impôt sur les bénéfices des sociétés (en tout ou partie), l'impôt sur les revenus des placements financiers, les taxes sur les activités polluantes.

En troisième lieu, les auteurs ont évalué l'impact de différentes mesures d'harmonisation concernant la seule fiscalité indirecte.

Les principales conclusions de ces simulations sont les suivantes :

Pour la France, seul pays amené à réduire ses taxes, l'harmonisation de la T.V.A. et de la fiscalité pétrolière, entraîne désinflation, relance de l'activité, creusement du déficit public, détérioration du solde extérieur.

Pour les pays amenés à augmenter leurs taxes (R.F.A., Royaume-Uni, Italie), elle entraîne au contraire inflation, freinage de l'activité, amélioration du solde des finances publiques, augmentation du solde extérieur.

Les compensations les plus adaptées à la situation économique de chaque pays de la modification de la fiscalité indirecte retenues par les experts sont les suivantes :

- France : relèvement des impôts directs sur les ménages
- Royaume-Uni et R.F.A. : majoration des prestations sociales
- Italie : réduction du déficit public.

Les incidences macroéconomiques d'une harmonisation ainsi compensée des fiscalités indirectes se traduisent par un impact très limité sur la croissance économique et un impact sensible sur les prix.

Le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, l'Allemagne, subiront un fort impact inflationniste.

La France bénéficierait, en revanche, d'un net ralentissement de l'inflation, dans le sens d'une convergence durable avec l'Allemagne. Mais ceci irait de pair, soit avec l'accroissement de son déficit extérieur, soit avec une modification de la répartition du revenu national à l'avantage des entreprises et au détriment du pouvoir d'achat des ménages.

D - L'enjeu de l'harmonisation

L'étude présentée à votre commission incite à une réflexion d'ensemble sur la fiscalité française, au sein de la fiscalité européenne.

Fondamentalement, en matière d'harmonisation des fiscalités européennes, les objectifs doivent être explicitement définis.

Il s'importe d'abord de rendre nos dispositions fiscales compatibles avec le grand marché.

Il apparaît ensuite souhaitable de les rendre comparables à celles de nos principaux partenaires européens, notamment l'Allemagne.

Il serait enfin opportun de définir des structures fiscales européennes susceptibles de concourir à la convergence des politiques économiques européennes.

Pour rendre compatible notre système fiscal avec les règles du grand marché, il faut d'abord prendre les mesures qui permettent de supprimer les entraves aux échanges et d'assurer des conditions équitables et équilibrées de concurrence.

L'harmonisation préalable des réglementations nationales n'est, dès lors, requise que lorsqu'elle constitue le seul moyen d'éliminer les entraves aux échanges.

Dans ce cadre, il semble que les contraintes effectives de l'harmonisation fiscale demeurent limitées. On peut, en effet, considérer que, au sein de la Communauté, l'interpénétration des économies nationales s'est, depuis trente ans, largement développée. Par le jeu des mécanismes du marché, elles ont intégré les différences caractérisant leurs systèmes fiscaux et sociaux.

Les différences fiscales induisent en effet des ajustements, d'une part entre les agents économiques -notamment par le jeu des salaires réels, d'autre part entre les Etats- notamment par le jeu des taux de change.

Ce phénomène -fondamental- d'ajustements incite toutefois à ne pas limiter les modifications d'impôts à la seule fiscalité indirecte. La nécessité d'harmoniser la fiscalité des entreprises trouve là un de ses premiers arguments : il convient d'éviter les effets de report -tant au niveau interne qu'externe- qui pourraient naître de la répercussion, par les entreprises, de toute modification de la fiscalité directe.

Mais le cadre ainsi défini par la Commission des Communautés Européennes n'est qu'un cadre minimum et n'épuise pas le problème. Le seul souhait d'"éliminer les obstacles" ne saurait constituer une démarche constructive.

Or cette étude permet, en comparant la fiscalité française à celle de nos principaux partenaires, de constater que notre taux de prélèvement est beaucoup plus élevé que celui de l'Allemagne et des autres grands pays d'Europe, et qu'il pèse particulièrement sur le coût du travail et les hauts salaires.

Toute volonté durable de réduire le chômage -qui est plus élevé en France que dans tous les autres pays européens, à l'exception de l'Espagne- d'augmenter l'investissement et l'épargne -qui restent insuffisants- de renforcer la compétitivité des entreprises, implique un rapprochement des taux et des structures de prélèvement vers un niveau moyen, le plus proche possible de celui de l'Allemagne.

Cet objectif peut être d'autant mieux atteint que seront judicieusement utilisés les avantages que procure le retour de la croissance, à condition que les dépenses publiques croissent moins vite qu'en France, et le fait que l'Allemagne, avec l'incidence probable de la réunification, ne pourra pas diminuer, et devra sans doute même augmenter, ses prélèvements fiscaux

Enfin, l'harmonisation fiscale peut constituer un moyen opportun, un "prétexte" en quelque sorte, pour "rationaliser" les systèmes fiscaux.

Dès lors, elle doit s'inscrire dans un double objectif.

D'une part, améliorer l'efficacité économique.

A cet égard, la préservation, et même le renforcement de la compétitivité des entreprises, est particulièrement important. En outre, il convient d'harmoniser non pas autour d'une "moyenne", mais à partir du système qui apparaît le meilleur, fut-il très éloigné de la moyenne.

C'est bien d'ailleurs ce souci d'accroître l'efficacité économique qui a inspiré les réformes fiscales importantes engagées depuis les années quatre-vingt dans les principaux pays de l'OCDE : indépendamment de toute volonté d'harmonisation, les systèmes fiscaux ont généralement évolué vers la simplification des processus, une plus grande neutralité, la réduction des taux marginaux et l'élargissement de l'assiette.

D'autre part, assurer la justice sociale.

A cet égard, une clarification du financement de la protection sociale -solidarité ou assurance- semble particulièrement opportune. En outre, l'allègement des cotisations sociales employeurs -qui pèsent sur le coût du travail et aboutissent à l'existence d'un écart considérable entre le coût "social" et le coût "privé" des embauches, notamment pour les bas salaires- serait une voie à approfondir pour oeuvrer à la réduction impérieuse du chômage.

Cette démarche, qui peut apparaître fondée, doit toutefois se garder de certains écueils. En particulier, toute modification de taux ou de structure de l'impôt, se traduit, certes par des incidences macroéconomiques, mais aussi par des modifications de comportements.

Dans ce cadre, les comportements d'offre sont sans doute insuffisamment pris en compte par les modèles économiques, essentiellement fondés sur une analyse de la demande.

A cet égard, les effets pervers, sur le comportement des agents -et plus particulièrement sur les entreprises françaises et les investisseurs étrangers- d'une trop grande instabilité, ou imprévisibilité, de l'environnement fiscal, ne doivent pas être négligés, dès lors qu'il s'agit de garantir la réalisation d'objectifs aussi fondamentaux que la poursuite de la croissance, la réduction du chômage et le renforcement de la compétitivité.

Ceci impose une certaine prudence dans les réformes à envisager et nécessite une réflexion approfondie.

Assurer une croissance créatrice d'emplois, préserver la stabilité monétaire, garantir un taux d'épargne suffisant pour financer l'investissement nécessaire, enfin conforter la compétitivité de l'Europe face à ses grands partenaires américains et japonais constituent autant d'objectifs majeurs indiscutables auxquels doit concourir d'abord notre réflexion, puis la réforme de la fiscalité française, enfin l'harmonisation "nationalisée" des fiscalités en Europe.

Etat d'avancement de l'harmonisation des fiscalités au 1er janvier 1990

La TVA (1) : des progrès significatifs Principales étapes

- **1967-1969** : Généralisation de la TVA dans les Etats-membres.
 - 1ère directive - 11 avril 1967
 - 2e directive - 30 avril 1968
 - 3e directive - 9 décembre 1969)

- **1977** : Définition d'une assiette commune, assortie de nombreuses clauses dérogatoires.
 - 6e directive - 17 mai 1977)

- **1987** : Recommandation de la Commission ("propositions Cockfield" 17 juin 1987) 
 - Deux fourchettes de taux :
 - . un taux réduit compris entre 4 % et 9 %
 - . un taux normal compris entre 14% et 20 %

- Recommandation de la Commission - 4 août 1987 -
 - suppression du "taux zéro à l'exportation" entre pays membres (taxation dans le pays de destination)
 - mise en place d'un système de compensation entre les Etats

- **1989** :
 - a) Aménagements des modalités : définition d'un "compromis" sur proposition française (Conseil Ecofin du 8 décembre 1989)
 - maintien du système du taux zéro à l'exportation jusqu'au 31 décembre 1996 (et donc suppression du mécanisme de compensation)
 - d'ici le 1er janvier 1993 :
 - . relèvement progressif puis suppression des franchises pour les achats des particuliers,
 - . suppression des contrôles aux frontières pour les entreprises, substitution de contrôles aux formalités actuelles de dédouanement,
 - . dispositions spéciales pour l'automobile.

 - b) Aménagement des taux (Conseil Ecofin - 18 décembre 1989)
 - taux normal :
 - . d'ici le 31 décembre 1991, convergence dans la fourchette 14-20,
 - . d'ici le 1er janvier 1993, recherche d'un rétrécissement de la fourchette 14-20
 - taux réduit :
 - . accord d'ici 1991 sur une harmonisation de l'assiette,
 - . maintien d'un taux zéro pour un champ d'application délimité

(1) Cf. Rapport de la commission Boiteux. "Fiscalité et marché unique européen" - février 1988.

La fiscalité de l'épargne (1) : un échec partiel

Principales étapes

- **Conseil Ecofin du 13 juin 1988** : accord de principe sur la libération des mouvements de capitaux

"La Commission soumettra au Conseil, avant le 31 décembre 1988, les propositions visant à supprimer ou à atténuer les risques de distorsion, d'évasion ou de fraude fiscale liés à la diversité des régimes nationaux concernant la fiscalité de l'épargne et le contrôle de son application."

- **Propositions de la Commission - février 1989**

- instauration d'une retenue à la source minimum de 15 % sur les intérêts versés aux résidents,
- renforcement de l'assistance administrative entre Etats-membres en matière de lutte contre la fraude.

- **Opposition quasi-généralisée des pays-membres :**

- "maximalistes" (Pays-Bas et Espagne) : favorables à une obligation déclarative généralisée ;
- "minimalistes" (Royaume-Uni et Luxembourg) : opposés à la retenue à la source ;
- le 1er juin 1989, la RFA supprime la retenue à la source qu'elle venait d'instaurer.

- **Conseil Ecofin du 18 décembre 1989** : début d'accord en matière de coopération fiscale (opposition du Luxembourg) :

- amélioration de l'assistance mutuelle entre Etat-membres,
- extension de l'entraide judiciaire,
- renforcement de la coopération avec les pays non membres.

(1) Cf. rapport du Groupe de travail présidé par M. Lebègue. "Fiscalité de l'épargne dans le cadre du marché intérieur européen" (Conseil National du Crédit - juin 1988)

Accises **Principales étapes**

- **Résolution du Conseil du 21 avril 1970** : abolition au 1er janvier 1976 des droits exclusifs de monopoles relatifs à l'importation de gros des tabacs manufacturés.
- **Directive du 19 décembre 1972** : harmonisation progressive des accises sur les tabacs manufacturés.
- **Propositions de la Commission - décembre 1989** :
 - définition, d'ici le 1er janvier 1993, de taux minima pour les taxes frappant les tabacs manufacturés, les huiles minérales et les boissons alcoolisées ;
 - définition d'une fourchette de taux pour les produits pétroliers ;
 - principe de paiement des accises dans le pays de consommation de la marchandise :
 - pour les particuliers : suppression totale des franchises,
 - pour les opérations commerciales : circulation des marchandises en "suspension de taxes" jusqu'au lieu de consommation (interconnexion des entrepôts douaniers).

Fiscalité directe des entreprises **Principales propositions**

Plusieurs propositions de la Commission sont en examen devant la Conseil depuis 1969.

- **1969** : Fiscalité des fusions et des sociétés-mères et filiales
- **1975** : Adoption d'un système commun d'impôt des sociétés en vue d'atteindre le plus haut degré possible de neutralité fiscale
 - rapprochement des taux d'imposition,
 - adoption d'un système commun de crédit d'impôt visant à alléger la double imposition des dividendes (chef d'entreprises-actionnaires),
 - accord sur le champ d'application et l'assiette de l'impôt.
- **1976** : Elimination des cas de double imposition
- **mars 1990** : Communication générale de la Commission concernant :
 - les dispositions à mettre en oeuvre d'ici 1993 (notamment suppression des doubles impositions, fiscalité des groupes, et reprise des projets précédents),
 - la définition de la fiscalité des entreprises dans le futur marché unifié.

PREMIERE PARTIE

RESUME DU RAPPORT DES EXPERTS

CHAPITRE PREMIER

LE CONSTAT DE DEPART : L'HETEROGENEITE DES SYSTEMES FISCAUX

L'étude réalisée par l'OFCE et le CEPPII, en collaboration avec l'Institute for Fiscal Studies de Londres, comporte dans sa première partie une analyse comparative très détaillée (près de 200 pages) de chacun des différents prélèvements directs et indirects -y compris les cotisations sociales- dans l'ensemble des pays de la Communauté Européenne ainsi qu'au Japon et aux États-Unis (1).

Cette analyse est complétée, en outre, en annexe par des "fiches-pays" retraçant, pour chacun des pays étudiés, le système fiscal actuellement en vigueur.

Deux conclusions majeures se dégagent de cette étude :

- la grande hétérogénéité des fiscalités européennes. Celle-ci caractérise à la fois la définition même des prélèvements, leur niveau, leur structure, leur assiette, leur taux, leur affectation et leur incidence économique ;
- la situation relativement marginale de la France, dont la fiscalité exprimée en pourcentage du PIB est une des plus lourdes d'Europe, et qui apparaît marquée par une forte prédominance des prélèvements sur le travail, notamment sous forme de cotisations sociales, et la faiblesse relative du produit de l'impôt sur le revenu.

(1) *Chapitre 4 : impôt sur le revenu ; Chapitre 5 : impôt sur les placements mobiliers ; Chapitre 6 : cotisations sociales ; Chapitre 7 : impôt sur les sociétés ; Chapitre 8 : TVA et accises ; Chapitre 9 : impôt sur les patrimoines ; Chapitre 10 : fiscalité locale.*

SECTION 1 - ANALYSE COMPARATIVE DU POIDS GLOBAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

(Chapitre 1 du rapport des experts)

I - DES DEFINITIONS PARFOIS REDUCTRICES, SOUVENT DIFFICILEMENT COMPARABLES

Toute comparaison en termes de taux global de prélèvements obligatoires doit faire l'objet de réserves. En effet, la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre pas les mêmes concepts selon les pays.

- Ainsi, par exemple, les versements obligatoires de cotisations effectués par les employeurs à des régimes privés -particulièrement importants en Grande-Bretagne et en RFA- ne sont pas comptabilisés : certes, ils sont obligatoires mais, dans la mesure où ils sont versés à des régimes privés, ils sont exclus de la définition OCDE des prélèvements obligatoires.

De même, les versements facultatifs à des régimes de sécurité sociale publics ne sont pas non plus comptabilisés au titre des prélèvements obligatoires.

Or, aux Pays-Bas et en RFA, au-dessus d'un certain niveau de salaire, l'adhésion aux régimes publics de sécurité sociale devient facultative. Dans la pratique, la quasi totalité des salariés y adhère.

De fait, les auteurs de l'étude évaluent entre 3 et 6 points de PIB le montant des cotisations non incluses dans la définition officielle des prélèvements obligatoires (3 points pour la France, 5 points pour l'Allemagne, 6 points pour les États-Unis).

De tels écarts contribuent à fausser d'autant la comparaison des taux de prélèvements obligatoires.

- D'autre part, la mesure des prélèvements obligatoires dépend également des choix faits par les comptables nationaux, concernant notamment le degré d'intégration des impôts versés par les administrations publiques. L'importance de ces impôts est elle-même fonction des relations entre les différents niveaux d'administration.

- Par ailleurs, le niveau de prélèvements obligatoires est partiellement lié aux modalités des politiques d'intervention des États. Ainsi, en matière de politique familiale, selon que l'État choisit d'intervenir par des prestations supplémentaires ou par des allègements fiscaux, le taux de prélèvement global se trouve augmenté ou diminué.

• Enfin, l'acceptation d'un déficit budgétaire plus ou moins ample peut être un moyen de limiter -au moins transitoirement- la pression fiscale. Inversement, l'existence d'une dette publique importante (conséquence d'une gestion trop accommodante dans le passé) engendre des charges d'intérêt qui finissent par contraindre à élever la pression fiscale.

RECETTES ET DEPENSES PUBLIQUES
en % du PIB (1)

	Prélèvements obligatoires	Déficit public*	Charges d'intérêts nets	Prestations sociales	Autres dépenses publiques
Danemark	52,3	- 2,0	4,5	16,4	29,4
Pays-Bas	47,3	6,5	5,2	26,4	22,2
Belgique	45,7	7,2	10,5	21,4	21,0
France	44,6	2,0	2,1	21,9	22,6
Luxembourg	41,6	- 2,7	1,1	19,5	18,3
RFA	41,2	1,8	2,8	16,0	24,2
Irlande	41,0	11,8	9,5	17,0	26,3
Royaume-Uni	38,4	2,4	3,0	14,0	23,8
Italie	35,6	11,2	7,3	17,3	22,2
Grèce	35,2	12,0	7,2	13,8	nd
Portugal	34,5	6,4	8,8	11,6	20,5
Espagne	30,9	6,1	3,1	16,2	17,7

(1) Année 1987 sauf Luxembourg, Irlande, Royaume-Uni, Grèce, Portugal : année 1986.

* Un signe négatif correspond à un excédent

II - DES DIFFERENCES IMPORTANTES DE NIVEAUX

Les statistiques établies par l'OCDE sur le poids des recettes fiscales en % du PIB font ressortir trois conclusions principales.

• En moyenne, la fiscalité des pays européens est plus forte que dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

Elle est même supérieure de près de dix points à la fiscalité américaine ou japonaise.

• Cette moyenne recouvre une disparité importante entre les différents pays européens : les niveaux globaux de prélèvements obligatoires vont de 52,3 % pour le Danemark à 30,9 % pour l'Espagne.

• La France est, par rapport à ses partenaires européens, le pays dont la fiscalité pèse le plus lourdement dans le PIB (44,6 %), à l'exception des petits pays nordiques (Danemark : 52,3 %, Pays-Bas : 47,3 %, Belgique : 45,7 %).

TOTAL DES RECETTES FISCALES EN POURCENTAGE DU PIB

France	44,6 %
RFA	41,2 %
Royaume-Uni	38,4 %
Italie	35,6 %
Espagne	30,9 %
Japon	30,2 %
Etats-Unis	30,0 %

III - DES DIVERGENCES MARQUEES DE STRUCTURES

A - Répartition des prélèvements entre l'Etat, les collectivités locales et la sécurité sociale

L'analyse de la répartition des prélèvements par administration conduit à souligner les caractéristiques suivantes :

- en Allemagne, les prélèvements sont répartis de façon équilibrée entre l'administration centrale, les collectivités locales (Länder) et la sécurité sociale,
- au Royaume-Uni, une part majeure des prélèvements va à l'administration centrale,
- la France est caractérisée par l'importance du prélèvement au profit de la sécurité sociale. On rappellera ici que, en matière de cotisations sociales, le processus de décision échappe complètement au Parlement.

B - Structure de la fiscalité

L'analyse de la classification des impôts fait apparaître de grandes différences selon les pays.

**STRUCTURE DES RECETTES FISCALES SELON LA NATURE
ECONOMIQUE DE LEUR ASSIETTE (1987)**

(en % du total des prélèvements
obligatoires de chaque pays)

		BEL	DAN	ESP	FRA	RU	GRC	IRL	ITA	LUX	PD	PRT	RFA	CE (1)
Revenu des ménages	RM	47,6	52,9	31,1	31,1	41,8	28,8	41	36,7	38,3	47,1	11,3	48,8	40,2
Revenu des entreprises	RE	6,6	4,5	6,7	5,2	10,6	4,4	3,2	10,5	17,1	7,7	0	5,0	7,0
Coût du travail	CT	20,3	2,4	27,4	29,1	9,4	15,3	10,1	24,7	14,1	17,0	17,8	19,1	20,6
Autres coûts de production	CP	0,4	3,0	0,2	4,8	7,0	0,6	1,3	0	3,5	1,1	0,5	2,1	2,9
Prix des produits	PP	22,8	32,8	29,3	28,1	29,7	44,7	40,1	25,0	23,8	23,8	48,3	24,3	27,1
dont : TVA		15,7	18,9	16	19,7	16,1	20,9	20,2	14,6	13,5	16,4	20,9	15,7	—
Produits pétroliers		2,4	3,6	0,9	4,3	4,9	7,8	6,4	6,1	0	2,3	11,5	3,5	—
Alcools		0,7	2,4	0	0,5	2,7	0,3	4,8	0,1	0,7	0,9	0,5	0,8	—
Tabac		1,3	1,9	0	0,7	3,2	2,1	3,8	1,5	0,2	1,0	2,9	1,9	—
Divers	DV	2,4	4,5	5,3	1,5	1,6	6,1	4,2	3,1	3,2	3,3	22,2 (2)	0,6	2,2

(1) Moyenne pondérée

(2) Impôts non ventilés entre RM et RE.

• C'est la part des prélèvements pesant sur le coût du travail qui différencie le plus les pays de la Communauté : de 2,4 % du total des prélèvements obligatoires pour le Danemark à 29,1 % pour la France.

La part des seuls prélèvements sur les salaires dans le total des prélèvements obligatoires varie entre 4,4 % pour le Danemark et 44,9 % pour la France.

Seules l'Espagne et l'Italie se rapprochent de la France, avec un niveau de prélèvement sur le coût du travail supérieur à 20 % du total des prélèvements obligatoires.

- Concernant les impôts pesant sur le revenu des ménages pour lesquels les divergences sont moins marquées, la France, caractérisée par la faiblesse relative de ce type d'impôt, se situe très en-deçà de la moyenne communautaire. Elle ne partage cette caractéristique qu'avec l'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal.
- La situation est plus homogène pour la fiscalité pesant sur le prix des produits -TVA et accises-. Seuls la Grèce, l'Irlande et le Portugal occupent une position relativement marginale avec une part de l'impôt sur le prix des produits supérieure à 40 % du total des prélèvements.

- La France est donc caractérisée par une double distinction :
 - l'importance du prélèvement sur le coût du travail. Le plus lourd des pays de la Communauté, il la situe 10 points au-dessus de la moyenne.
 - la faible part de l'impôt sur le revenu.

Cette divergence est particulièrement accentuée par rapport à notre voisin allemand.

En RFA, les recettes prélevées sur le coût du travail sont -en points de PIB- deux fois moins lourdes qu'en France.

De même, les impôts pesant sur le revenu des entreprises et sur les autres coûts de production sont moins élevés en R.F.A. qu'en France.

En revanche, le prélèvement opéré sur les revenus des ménages allemands est supérieur de 4,5 points de PIB au prélèvement supporté par les ménages français. Cette différence s'explique essentiellement par l'impôt allemand sur le revenu, dont la part dans le PIB représente le double de la part française.

**PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES VENTILÉS SELON LA NATURE
ECONOMIQUE DE LEUR ASSIETTE
EN % DU PIB
(France - Allemagne - Moyenne communautaire)**

	1970			1987		
	France	RFA	Moyenne Communautaire (1)	France	RFA	Moyenne Communautaire (1)
Revenu des ménages dont :	8,3	14,4	11,3	13,9	18,4	16,0
- impôt sur le revenu	4,2	8,8	7,0	5,7	10,9	9,6
- cotisations soc. salariés	2,4	4,5	3,0	5,5	6,1	4,5
Revenu des entreprises	2,2	1,9	2,1	2,3	1,9	2,8
Coût du travail	9,7	5,5	6,5	13	7,2	8,2
Autres coûts de production	1,2	1,0	1,0	2,1	0,8	1,1
Prix des produits dont :	13,0	9,9	10,9	12,7	9,1	10,7
- TVA	8,9	5,6	5,3	8,7	5,9	6,7
- Accises	3,0	3,4	3,8	2,9	2,4	3,0
Divers	0,5	0,3	0,8	0,7	0,2	0,8
TOTAL	35,1	32,9	32,1	44,8	37,6	39,7

(1) Moyenne pondérée.

• Pour "évaluer" la disparité des structures fiscales, les auteurs de l'étude établissent un indicateur de l'écart entre les prélèvements d'un pays donné et la moyenne de la Communauté Européenne.

Cet indicateur mesure le nombre de points de PIB dont il faudrait modifier la structure fiscale pour retrouver la structure moyenne européenne.

Il en ressort que la France reste le grand pays dont la structure fiscale est la plus éloignée de la moyenne communautaire. Pour aligner sa fiscalité sur la moyenne européenne, il lui faudrait modifier l'équivalent en recettes fiscales de 14,3 points de PIB.

Seuls la Grèce, l'Irlande et surtout le Danemark sont marqués par une divergence plus forte.

La RFA et l'Italie, en revanche, sont les plus proches de la moyenne communautaire.

**ECART ENTRE LA STRUCTURE DE
CHAQUE FISCALITE NATIONALE ET
CELLE DE LA MOYENNE
COMMUNAUTAIRE**

Danemark	36,6
Irlande	19,1
Grèce	18,8
France	14,3
Royaume-Uni	12,5
Espagne	12,3
Belgique	10,4
Luxembourg	10,4
Pays-Bas	10,1
RFA	7,8
Italie	7,8

IV - L'ACCENTUATION DES DIVERGENCES AU COURS DE LA PERIODE 1970-1987

Les conclusions suivantes ressortent de l'analyse comparée de l'évolution des prélèvements obligatoires entre 1970 et 1987.

• Entre 1970 et 1987, le taux de prélèvement obligatoire moyen de l'ensemble des pays de la Communauté s'est alourdi de 7,8 points de PIB.

• Cette moyenne recouvre en réalité des évolutions assez différenciées : ainsi, l'alourdissement fiscal n'est que de 0,5 points au Royaume-Uni et de 5 points en RFA. Il atteint 16 points en Espagne et 13 points au Luxembourg. Les autres pays ont enregistré une majoration de l'ordre de 10 à 12 points de PIB.

**EVOLUTION DU TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES
EN % DU PIB**

	1970	1987	Evolution (en points de PIB)
Moyenne CE	32,1	39,7	+ 7,6
Belgique	35,2	46,1	+ 10,9
Danemark	40,4	52,0	+ 11,6
Espagne	16,9	33,0	+ 16,1
France	35,1	44,8	+ 9,7
Royaume-Uni	37,0	37,5	+ 0,5
Grèce	24,3	37,4	+ 13,1
Irlande	31,2	39,9	+ 8,7
Italie	26,1	36,2	+ 10,1
Luxembourg	30,2	43,8	+ 13,6
Pays-Bas	37,6	48,0	+ 10,4
RFA	32,9	37,6	+ 4,7

• La hausse moyenne communautaire de 1970 à 1987, + 7,6 points de PIB, est ainsi répartie:

- 2,5 points de majoration de la fiscalité sur le travail alors que le chômage n'a cessé d'augmenter,
- 2,5 points d'alourdissement de la fiscalité sur les revenus, dont 1,5 point de cotisations sociales salariés.

• En France, les 9,7 points d'alourdissement fiscal résultent d'une majoration de 3,3 points de la fiscalité sur le travail, et d'un alourdissement de 4,6 points de la fiscalité sur les revenus, essentiellement lié à l'augmentation de 3,1 points des cotisations sociales salariés.

SECTION 2 - ANALYSE COMPARATIVE PAR TYPE DE PRELEVEMENT



I - L'IMPOT SUR LE REVENU

(Chapitre 4 du rapport des experts)

C'est dans le domaine de la fiscalité sur le revenu des personnes physiques que les différences apparaissent les plus marquées entre les pays de la Communauté européenne.

A - Des rendements fiscaux très différents

Ces différences apparaissent d'abord au niveau du rendement de l'impôt sur le revenu.

En pourcentage du PIB, les recettes de l'impôt sur le revenu varient de 4,6 % pour la Grèce à 25,6 % pour le Danemark. Avec 5,7 % du PIB, la France se situe parmi les pays dont les recettes sont les plus faibles, avec la Grèce (4,6 %) et l'Espagne (7 %).

On notera toutefois que ces écarts importants se trouvent atténués dès lors que l'on ajoute à l'impôt sur le revenu les cotisations sociales prélevées sur les salaires.

INCIDENCE COMPAREE DE L'IMPOT SUR LE REVENU (1987) (en % du P.I.B.)

Moyenne communautaire	11,2
Belgique	15,1
Danemark	25,6
Espagne	7,0
France	5,7
Royaume-Uni	10,0
Grèce	4,6
Irlande	13,8
Italie	9,5
Luxembourg	11,1
Pays-Bas	9,5
RFA	10,9

B - Des caractéristiques divergentes

Ces écarts de rendement s'expliquent par des divergences notables tant en ce qui concerne l'assiette de l'impôt que son taux.

1°) L'assiette de l'impôt

Concernant l'assiette de l'impôt sur le revenu, les auteurs établissent des comparaisons détaillées relatives au mode d'intégration de la résidence principale, à la nature des allègements fiscaux (abattements pour frais professionnels, abattements spécifiques pour les salariés, allègements spécifiques non forfaitaires), enfin aux modalités de prise en compte de la structure familiale.

Cette première analyse conduit à souligner un certain nombre de particularismes français.

- **Le système français aboutit à ce que 48 % des foyers ne payent aucun impôt sur le revenu.**

- **Le salarié français est celui qui bénéficie de la plus forte réduction de son assiette d'imposition du fait, d'une part, de l'importance des abattements proportionnels, d'autre part, de la déductibilité intégrale des cotisations sociales.**

Ainsi, l'abattement pour frais professionnels atteint 10 % des salaires en France, alors que, dans la plupart des pays de la Communauté, il ne dépasse guère 1% des salaires

De même, le salarié français bénéficie d'un abattement supplémentaire qui atteint 20 % du revenu net des frais professionnels. Ce système n'existe, et encore à des niveaux très inférieurs, qu'en Italie, en Irlande, au Luxembourg et en Belgique.

- **Le système français du quotient familial est celui (avec le Luxembourg) qui tient le mieux compte de la faculté contributive différenciée des familles et qui réduit le plus fortement la charge fiscale des familles avec enfants.**

Ainsi, en 1989, le "gain fiscal maximum" par enfant (quotient familial) atteint 11.420 francs en France, soit le triple du niveau allemand (4.700 francs) et 25 fois le niveau italien (440 francs).

- **Le système français présente enfin la particularité de ne pas comporter une retenue à la source sur les salaires.**

2°) Le taux de l'impôt

Les taux d'imposition en vigueur dans les pays de la Communauté sont marqués par deux caractéristiques :

- l'application généralisée de la progressivité de l'impôt

Le cas extrême est atteint par la RFA où, pour les revenus moyens, le taux marginal d'imposition croît de façon continue en fonction du revenu. Il n'y a pas de "tranches".

Avec 13 "tranches" de revenu, la France se situe parmi les pays où le nombre de tranches est le plus élevé (Luxembourg : 25 ; Espagne : 17).

- une tendance générale à la réduction des taux marginaux maximum

Avec un taux maximum de 56,8 %, la France n'est plus dépassée en 1988 que par les pays nordiques : les Pays-Bas (72 %), la Belgique (70,8 %) et le Danemark (68 %).

PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L'IMPOT SUR LE REVENU (1988)

	Nombre de tranches	Taux maximum
Belgique	13	70,8
Danemark	3	68
France	13	56,8
RFA	--	56
Irlande	4	58
Italie	8	50
Luxembourg	25	56
Pays-Bas	10	72
Espagne	17	56
Royaume-Uni	3	40

- La comparaison des taux moyens d'imposition doit être effectuée avec une certaine prudence.

D'une part, la hiérarchie est modifiée de façon importante par la structure familiale.

Surtout, dès lors que l'on intègre les cotisations sociales salariés, les différences constatées sont très largement compensées.

Les comparaisons effectuées par les auteurs sur le taux moyen d'imposition d'un célibataire, d'un couple marié avec deux enfants et un seul salaire et d'un couple marié avec deux enfants et deux salaires, selon différents niveaux de revenus, confirment toutefois, dans tous les cas, la faiblesse du taux moyen français.

Ainsi, le taux moyen d'imposition d'un célibataire français s'élève, pour un revenu allant de 70 % du salaire moyen ouvrier à 5 fois ce salaire moyen, de 3 % à 40 % de son revenu.

Pour le célibataire allemand, ce même taux passe de 16 à 46 % de son revenu. Pour le célibataire danois, de 40 à 63 % de son revenu.

La France est le seul pays de la Communauté pour lequel un couple marié avec deux enfants et un seul salaire ouvrier moyen ne paye aucun impôt.

C'est encore le seul pays de la Communauté dans lequel un couple marié avec deux enfants et deux salaires, dont le premier atteint 70 % du salaire ouvrier moyen et le second 50 %, ne paye aucun impôt.

II - LA FISCALITE DES PLACEMENTS MOBILIERS DES MENAGES

(Chapitre 5 du rapport des experts)

La fiscalité des placements mobiliers des ménages touche à la fois les revenus tirés de ces placements et les transactions elles-mêmes.

A - Caractéristiques générales

Concernant les revenus tirés des placements mobiliers, l'étude dresse un tableau complet des différents modes d'imposition appliqués dans les pays européens, en fonction de la catégorie des placements : revenus d'intérêts, dividendes, plus-values, épargne-retraite et assurance-vie, épargne-logement.

Il en ressort que la fiscalité des revenus des placements mobiliers dans les pays européens présente deux caractéristiques majeures :

1°) Une stratification complexe

La complexité des réglementations résulte de deux facteurs :

- la volonté des gouvernements d'intervenir, par voie fiscale, dans l'orientation des choix de placement de l'épargne.

- la superposition, au fil des ans, de divers traitements spécifiques dont les justifications initiales ont, dans de nombreux cas, disparu.

2°) Un traitement favorisé par rapport aux revenus du travail

Le caractère sensiblement plus favorable que l'imposition des revenus d'activité, même à des degrés divers selon les pays et les instruments de placement, traduit la volonté des gouvernements d'encourager l'épargne et de limiter la "double imposition" des revenus qu'elle engendre.

Selon les auteurs de l'étude, un tel "favoritisme" pouvait être justifié en période de forte inflation.

Mais la désinflation des années quatre-vingt et la hausse considérable du rendement brut réel des actifs financiers enregistrée depuis lors ont considérablement amoindri cette justification. Les pays anglo-saxons ont d'ailleurs déjà, dans l'ensemble, abrogé les privilèges fiscaux dont jouissaient les revenus de placements et les plus-values, désormais généralement soumis au régime de droit commun des revenus des ménages.

La plupart des pays pratiquent une discrimination liée à la nationalité du placement d'une part, de l'investisseur d'autre part. Ainsi, certains pays -dont la France- ont mis en place des régimes favorisant les placements en titres nationaux.

Par ailleurs, tous les Etats-membres de la C.E.E. appliquent aux investisseurs non nationaux un régime fiscal différent -et généralement plus favorable- que celui des détenteurs nationaux, sans distinguer entre les résidents d'autres pays-membres de la Communauté et les résidents des Etats-tiers.

B - Fiscalité des placements par catégorie

Les principales différences, par catégorie de placements, sont les suivantes :

1°) Intérêts sur les dépôts

Concernant les intérêts sur les dépôts, la France est actuellement le seul pays, parmi les grands pays de la Communauté, à interdire la rémunération libre des dépôts à vue auprès des banques et à offrir des produits d'épargne liquide totalement exonérés et dont le taux de rémunération est administré.

Dans tous les autres pays, la rémunération des placements à vue est libre et il n'y a aucune distinction, dans le régime fiscal, entre dépôts à vue et dépôts à terme.

Les intérêts perçus sur les dépôts à terme, les bons négociables et les titres du marché monétaire sont généralement soumis, pour les résidents, au droit commun de l'impôt sur le revenu, sauf en France où il est possible d'opter pour un prélèvement libératoire.

2°) Intérêts d'obligations

Les intérêts d'obligations sont imposables partout selon le régime général des revenus des personnes, sauf en France, où le contribuable peut opter, dans le cas de titres français, pour un prélèvement libératoire, et en Italie où il existe une retenue à la source libératoire.

3°) Dividendes

Les dividendes sont généralement imposables au taux de l'impôt sur le revenu du détenteur.

Toutefois, pour limiter la double imposition des bénéfices distribués par les sociétés, la plupart des pays européens pratiquent un système comparable à celui de l'avoir fiscal français. L'Allemagne et l'Italie pratiquent un avoir fiscal à 100 %.

4°) Plus-values

Les plus-values mobilières restent généralement soumises à un traitement fiscal privilégié, sauf au Royaume-Uni et en Espagne, où elles sont désormais soumises au régime de droit commun des revenus des ménages.

III - LES COTISATIONS SOCIALES (1)

(Chapitre 6 du rapport des experts)

A - Les comparaisons entre pays sont-elles significatives ?

Du point de vue institutionnel, les cotisations sociales se différencient des impôts en ce qu'elles sont affectées à la couverture de dépenses définies : les différentes catégories de prestations sociales.

Cependant, il arrive que des dépenses publiques sociales soient considérées comme prestations sociales dans certains pays et pas dans d'autres (en matière de soins médicaux notamment).

Par ailleurs, certaines prestations sociales (dans le domaine familial, par exemple) sont financées, tantôt par des cotisations sociales, tantôt par le budget de l'Etat (donc par l'impôt).

Enfin, toutes les prestations sociales ne sont pas versées par les administrations publiques et toutes les cotisations sociales ne sont pas incluses dans les prélèvements obligatoires.

PLACE DES ADMINISTRATIONS DANS LES TRANSFERTS SOCIAUX

(En % du P.I.B.)

	Cotisations sociales			Prestations sociales		
	Incluses dans les prélèvements obligatoires	Autres	Total	Versées par les administrations	Autres (3)	Total
France (1)	19,2	3,3	22,5	21,9	1,7	23,6
R.F.A. (1)	14,0	5,0	19,0	16,0	4,4	20,4
Royaume-Uni (2)	6,9	3,6	10,5	14,0	4,5	18,5
Italie (1)	12,5	4,4	16,9	17,3	4,4	21,7
Espagne (2)	11,9	3,0	14,9	16,2	2,3	18,5
U.S.A. (1)	8,7	6,0	14,7	10,8	6,8	17,6

(1) En 1987

(2) En 1986

(3) Mutuelles, régimes d'employeurs, autres fonds privés.

(1) Le chapitre 6 du rapport des experts inclut une analyse des modes de financement de chaque catégorie de prestations sociales qui n'est pas reprise dans le présent résumé.

Du point de vue de l'analyse économique, la part des dépenses de santé dans le P.I.B. présente plus d'importance que leur mode de financement. De même, la proportion des personnes âgées inactives dans la population totale paraît un élément plus décisif que le niveau des prestations vieillesse versées par les régimes obligatoires de retraite.

Dans l'optique des prélèvements obligatoires, ce qui préoccupe le plus l'économiste, ce n'est pas de savoir s'il s'agit d'un impôt ou d'une cotisation sociale, mais plutôt d'apprécier sur quelle catégorie d'agents (ménages ou entreprises) ce prélèvement est répercuté.

Ces précautions étant prises, on peut extraire du rapport des experts quelques éléments de comparaison entre les systèmes nationaux de sécurité sociale.

B - La part des cotisations sociales dans le P.I.B.

Le tableau ci-dessous présente les montants, rapportés au P.I.B., des cotisations sociales perçues dans les principaux pays étudiés et classées en prélèvements obligatoires. En outre, comme les cotisations sociales à la charge des assurés (salariés et entrepreneurs individuels) présentent, aux yeux de l'économiste, de grandes analogies avec l'impôt sur le revenu, on a également fait figurer dans ce tableau le total des cotisations versées par les ménages et de l'impôt sur le revenu.

COTISATIONS SOCIALES ET IMPÔT SUR LE REVENU (en 1987)
(En % du P.I.B.)

	Ensemble des cotisations sociales (1)	Cotisations sociales employeurs	Cotisations sociales salariés	Impôt sur le revenu + Cotisations sociales des ménages (2)
Belgique	15,6	9,4	5,1	21,3
Danemark	1,9	0,9	1,0	26,6
Espagne	11,9	9,1	2,0	9,8
France	19,2	12,2	5,5	12,7
Italie	12,4	8,7	2,4	13,2
Pays-Bas	20,5	8,2	9,0	21,8
R.F.A.	14,0	7,2	6,1	17,7
Royaume-Uni	6,8	3,6	3,1	13,2
Etats-Unis	8,6	5,0	3,3	14,5

(1) Employeurs, salariés, entrepreneurs individuels.

(2) Cotisations sociales des salariés et des entrepreneurs individuels.

C - Coût salarial et prélèvements obligatoires sur les salaires.

Les cotisations sociales versées par les employeurs ne sont qu'une composante du coût salarial. C'est sur la totalité de ce dernier, et non pas sur l'une de ses composantes, qu'il est intéressant d'effectuer des comparaisons internationales.

Les experts ont fait un calcul portant sur le coût salarial et le revenu net après impôt d'un ouvrier percevant le salaire moyen, dont le conjoint est inactif et qui a deux enfants.

COUT SALARIAL ET SALAIRE DISPONIBLE APRES IMPÔT (pour un salaire moyen)

(En ECU par an)

	Coût d'un salarié moyen pour l'entreprise (A)	Salaire brut (B)	Salaire net (C)	Salaire disponible après impôt sur le revenu (D)	Total des prélèvements obligatoires (A) - (D)
Belgique	22 360	15 650	13 860	11 600	10 760
Danemark	24 280	23 800	23 300	14 640	9 640
France	18 880	13 200	10 940	10 940	7 940
Grèce	8 400	6 550	5 540	5 340	3 060
R.F.A.	23 670	20 100	16 600	14 840	8 830
Irlande	13 770	12 250	11 600	9 180	4 590
Italie	19 740	13 200	12 250	10 040	9 700
Pays-Bas	22 280	17 800	13 400	11 820	10 460
Portugal	4 550	3 650	3 250	3 030	1 520
Espagne	13 750	10 600	9 900	9 210	4 540
Royaume-Uni	18 280	16 450	15 000	12 170	6 170

Une comparaison limitée aux quatre principaux pays de la C.E.E. permet de vérifier que l'ouvrier allemand est le plus coûteux, suivi par l'ouvrier italien, l'ouvrier français et l'ouvrier britannique.

C'est en Italie que les prélèvements obligatoires sur le salaire ouvrier moyen sont le plus élevé. Viennent ensuite l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni.

Dans cet exemple, l'ouvrier français est le seul à ne pas payer d'impôt sur le revenu. Malgré cela, son revenu disponible après impôt est inférieur, non seulement à celui de son collègue allemand, mais également à celui de son collègue britannique.

Les calculs qui précèdent ont le mérite de mettre en évidence quelques données fondamentales qu'il importe de garder à l'esprit lorsque l'on compare les taux de cotisations sociales appliqués dans les différents pays.

**TAUX DES COTISATIONS SOCIALES
DANS LES PRINCIPAUX PAYS EUROPEENS**

	Taux salariés (1)	Taux employeurs (1)	Plafonds (2)
Belgique	12,0	27,7	Non
Espagne	6,0	30,6	2,2
France	16,4	36,5	1,3 (a)
Italie	8,2	48,1	Non
Pays-Bas	34,1	24,5	1,2 ; 1,6 ou 1,7
R.F.A.	18,0	18,0	1,3 ou 1,7
Royaume-Uni	9,0 (b)	10,45 (b)	1,5 (c)

(1) En pourcentage du salaire brut.

(2) Calculés par référence au salaire ouvrier moyen.

(a) Uniquement pour les cotisations vieillesse au régime de base.

(b) Taux plus bas pour les très bas salaires.

(c) Uniquement pour les cotisations employeurs.

D - Le partage de la valeur ajoutée des entreprises entre les charges salariales et les profits.

Les cotisations sociales n'étant qu'une composante du coût salarial, il est utile de compléter les analyses comparatives qui viennent d'être faites par l'examen de la façon dont la valeur ajoutée des entreprises est répartie entre :

- la rémunération des salariés (salaires bruts + cotisations sociales patronales) ;
- les profits des entreprises (excédent brut d'exploitation) (1).

(1) Pour ne pas compliquer l'exposé, on n'évoque pas ici la troisième composante de la valeur ajoutée, à savoir les impôts à la production (nets de subventions).

**PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTEE
DES ENTREPRISES (1987)**

(en %)

	Part des charges salariales et sociales	Part de l'excédent brut d'exploitation
Belgique	52,9	36,5
Danemark	56,5	27,1
Espagne	45,8	45,6
France	53,0	34,5
Italie	45,2	47,8
Pays-Bas	53,6	36,9
R.F.A.	53,6	36,3
Royaume-Uni	54,9	31,0

Quand on met ce tableau en regard de celui des taux de cotisation (paragraphe précédent), on mesure la prudence dont il faut user dans les comparaisons internationales :

- l'Italie, qui est le pays où le taux affiché des cotisations sociales patronales est le plus élevé, est en même temps celui où la part des charges salariales dans la valeur ajoutée est la plus faible ;
- inversement, c'est au Danemark que la part des charges salariales dans la valeur ajoutée est la plus élevée, alors que les entreprises ne payent pas de cotisations sociales ;
- en France, la part des charges salariales dans la valeur ajoutée des entreprises est comparable (et même, légèrement inférieure) à ce qu'elle est en Allemagne, alors que le taux des cotisations employeurs est deux fois plus élevé en France (36,5 %) qu'en Allemagne (18 %) ;
- au Royaume-Uni, la part des charges salariales est plus élevée qu'en Allemagne et en France, en dépit de taux de cotisations sociales beaucoup plus bas.

E - Le mode de financement des dépenses de santé.

Comme on l'a déjà dit, les conventions de la comptabilité nationale (en particulier pour ce qui est du traitement des dépenses hospitalières) et les différences de comportements nationaux en matière d'assurance-maladie nécessitent de ne comparer qu'avec précaution le coût de la protection contre la maladie dans les différents pays.

Pour contourner les difficultés rencontrées quand on raisonne uniquement en termes de sécurité sociale, les experts ont emprunté à une étude de l'O.C.D.E. les données suivantes sur les dépenses publiques et privées de soins médicaux.

DEPENSES DE SOINS MEDICAUX

(En % du P.I.B.)

	1970			1987		
	Dépenses publiques	Autres dépenses	Total	Dépenses publiques	Autres dépenses	Total
France	4,3	1,8	6,1	6,7	2,0	8,7
Italie	4,8	0,7	5,5	5,7	1,5	7,2
R.F.A.	4,2	1,4	5,6	6,3	1,7	8,0
Royaume-Uni	3,9	0,6	4,5	5,3	0,8	6,1
Etats-Unis	2,8	4,8	7,6	6,0	5,1	11,1
Japon	3,0	1,6	4,6	5,0	1,9	6,9

Aussi bien dans leur structure de financement que dans leur volume ou leur évolution au cours du temps, les dépenses de soins médicaux sont assez comparables dans les quatre principaux pays européens. La principale différence mise en évidence par ce tableau est que la progression de ces dépenses au cours des années 1970-1987 a été plus modérée en Grande-Bretagne que dans les trois autres pays. Faut-il y voir le signe de l'efficacité du système national de santé ou l'indice d'un retard à rattraper ?

Ce tableau montre également que la particularité du système américain ne tient pas aux dépenses publiques de soins médicaux (qui, rapportées au P.I.B., sont d'un niveau semblable à ce que l'on observe dans les autres pays), mais à l'importance du volume de dépenses couvertes par un financement privé. Aussi, quand on évoque l'importance de l'assurance privée dans la couverture du risque maladie aux Etats-Unis, il ne faut pas perdre de vue qu'elle correspond à peu près exactement au surcroît de dépenses médicales des Américains par rapport aux Européens ou aux Japonais.

IV - L'IMPOT SUR LES SOCIETES

(Chapitre 7 du rapport des experts)

Le chapitre consacré à l'impôt sur les sociétés comprend une analyse théorique d'où il résulte que, tel qu'il est actuellement conçu, cet impôt empêche l'allocation optimale des ressources.

En d'autres termes, les auteurs estiment nécessaire une révision des mécanismes d'imposition, en dehors même de toute éventuelle contrainte d'harmonisation.

La comparaison des législations nationales fait ressortir deux caractéristiques :

- la faible part de l'impôt sur les sociétés dans les recettes fiscales des pays (de 3,2 % en Irlande à 10,6 % au Royaume-Uni), à l'exception du Luxembourg (17,1 %).
- des différences sensibles de réglementations, qui concernent à la fois les taux d'imposition, le traitement spécifique des bénéfices distribués, l'existence ou non d'un système d'avoir fiscal et son taux, et enfin, les règles d'amortissement.

- Ainsi, le taux d'imposition varie de 34 % pour le Luxembourg à 50 % pour le Danemark et la RFA (pour les seuls bénéfices non distribués).

- Seules la RFA et la France pratiquent une différenciation entre bénéfices distribués et bénéfices non distribués. La France est caractérisée par un double taux d'imposition qui favorise la non distribution de bénéfices. La RFA, qui pratique le même système, privilégie au contraire les bénéfices distribués, moins taxés. Le taux maximum français applicable aux bénéfices distribués est le plus élevé de ceux en vigueur dans les grands pays européens (42 %). Seuls la Belgique et le Danemark (50 %) pratiquent des taux supérieurs.

- A l'exception du Luxembourg et des Pays-Bas, tous les pays connaissent un mécanisme d'avoir fiscal. Celui-ci atteint 100 % en RFA, en Grèce et en Italie.

IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

	en % du PIB ¹	en % des recettes fiscales ¹	Taux ²	Taux de l'avoir fiscal ²
Belgique	3,0	6,6	43	73
Danemark	2,3	4,5	50	40
France	2,3	5,2	42*/37**	69
RFA	1,9	5,0	36*/50**	100
Grèce	1,7	4,4	40****/46	100
Irlande	1,3	3,2	10****/43	53
Italie	3,8	10,5	36	100
Luxembourg	7,5	17,1	34	0
Pays-Bas	3,7	7,7	35	0
Espagne	2,2	6,7	35	26
RU	4,0	10,6	35	71
Japon	6,9	22,9	32*/42**	0
USA	2,4	8,1	15/25/34***	0

¹ en 1987

² en 1990 : part de l'impôt sur les bénéfices distribués qui est considéré comme un acompte pour l'impôt sur le revenu des actionnaires.

* bénéfices distribués ; ** bénéfices non distribués.

*** selon taille de l'entreprise ; **** taux réduit pour les entreprises manufacturières.

V - TVA ET ACCISES

(Chapitre 8 du rapport des experts)

A - La T.V.A.

Dans tous les pays, la TVA est un impôt majeur qui assure, en général, entre 15 et 20 % du total des recettes fiscales.

Il est particulièrement important en France, où il représente 19,5 % du total des recettes fiscales.

POIDS DE LA T.V.A. (1987)

	En % du PIB	En % des recettes fiscales
Moyenne communautaire	6,7	--
Belgique	7,2	15,7
Danemark	9,8	18,9
Espagne	5,6	16,0
France	8,7	19,5
Royaume-Uni	6,0	16,1
Grèce	10,0	26,9
Irlande	8,0	20,2
Italie	5,3	14,6
Luxembourg	5,9	13,5
Pays-Bas	7,9	16,4
Portugal	--	20,9
RFA	5,9	15,7

Mis en place entre 1967 et 1973 dans l'ensemble des pays européens, à partir de principes élaborés au niveau communautaire, ayant fait l'objet de plusieurs directives européennes, le système actuellement en vigueur, relativement homogène, reste marqué par un certain nombre de divergences, qui portent d'une part sur les modalités d'application de la taxe, d'autre part sur ses taux.

1°) Les divergences "réglementaires"

Les divergences "réglementaires" entre les pays portent sur les domaines suivants :

- **exonération de certains produits,**
Exemple : les produits de "première nécessité" au Royaume-Uni et en Irlande
- **classement des produits par catégorie de taux**
Exemple : les journaux sont assujettis à 9 taux différents allant de 0 % au Royaume-Uni à 22 % au Danemark
- **droit à déduction par les entreprises**
Exemple : déductibilité des produits pétroliers en France
- **délais d'ouverture du droit à déduction**
Exemple : règle du décalage d'un mois en France
- **délais moyens de paiement et de remboursement**
Exemple :
 - Délais de versement par les assujettis : de 3,6 semaines en RFA à 13,6 semaines au Danemark ;
 - Délais de remboursement par le fisc : de 3,5 semaines au Danemark à 38 semaines en Italie.

2°) Les différences de taux

Plus fondamentalement, la comparaison des taux de TVA actuellement en vigueur conduit à constater la persistance d'écart importants entre les différents niveaux de taxes appliquées à un même produit selon les pays.

- Le Royaume-Uni, l'Irlande, la Belgique et le Portugal continuent de pratiquer un taux zéro ;
- Certains pays pratiquent plusieurs taux réduits (deux pour l'Italie, le Luxembourg, le Portugal - trois pour la Belgique et l'Irlande) ;
- Il existe dix taux "normaux" différents dont l'écart est supérieur à 10 points : de 12 % pour l'Espagne à 25 % pour l'Irlande ;
- 6 pays - la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne - continuent de pratiquer un taux majoré compris entre 25 % et 38 %.

LES TAUX DE T.V.A. 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	—
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	—

• La suppression du taux zéro

Selon les calculs réalisés par l'Institute for Fiscal Studies, la suppression du taux zéro applicable aux produits de première nécessité en Grande-Bretagne, avec alignement sur le système communautaire, se traduirait par un prélèvement de 1 % (en moyenne) sur les revenus des ménages. La ponction serait d'autant plus forte que le revenu est faible (2,2 % pour un revenu inférieur à 60 livres par semaine).

B - Les accises

Les accises représentent une part importante des recettes fiscales des pays de la Communauté : environ 10 % en moyenne du total des recettes fiscales, et de 15 à 20 % du total des recettes de l'Etat, avec une prédominance plus importante en Grèce et en Irlande (près de 20 % des recettes fiscales, près de 30 % des recettes de l'Etat).

**POIDS DES ACCISES
(1987)**

	% du PIB	% du total des recettes fiscales
Belgique	2,1	7,1 -
Danemark	6,7	13,8
France	2,9	9,1 -
RFA	2,4	8,6 -
Grèce	4,8	17,8
Irlande	6,9	19,9
Italie	2,6	10,4 -
Luxembourg	4,0	10,3 -
Pays-Bas	2,7	7,4 -
Portugal	nd	nd
Espagne	2,0	13,3
Royaume-Uni	4,4	13,6

La structure des accises est marquée par des différences importantes selon les pays.

1°) Fiscalité pétrolière

La fiscalité pétrolière oppose les pays (RFA et Grande-Bretagne notamment) qui pratiquent des taux relativement modérés pour l'essence mais avantagent très peu le diesel, 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 gazole.

2°) Fiscalité des alcools

Les écarts d'imposition sont encore plus importants en ce qui concerne les boissons alcoolisées.

On distingue nettement les pays du Nord (Danemark, Irlande et Grande-Bretagne) qui appliquent des taux très élevés ; les pays du Centre (Belgique, Pays-Bas, RFA, France) qui appliquent des taux modérés ; les pays du Sud (Espagne, Italie, Grèce, Portugal) qui appliquent des taux très faibles, voire nuls (sur les vins et les champagnes).

En outre, les structures des taux par produits tendent systématiquement à favoriser les productions locales.

3°) Fiscalité du tabac

La taxation du tabac est globalement plus homogène.

La part des taxes dans le prix final des cigarettes est en général comprise entre 70 et 75 %. Là encore, toutefois, la structure des taux oppose pays producteurs et pays importateurs.

Exemple : La France applique un système de taxation proportionnel qui favorise la production nationale de tabac brun.

4°) Taxes spécifiques

Enfin, on trouve dans de nombreux pays des taxes spécifiques pour le moins désuètes :

Exemple : en RFA sur le café, le thé, le sucre, le sel, les ampoules électriques et les icé-cream ; au Danemark sur les almanachs et le saumon ; en Italie sur les bananes.

La France se distingue, pour sa part, par un foisonnement de taxes à destination spécifique.

Exemple : taxe au profit du Fonds national du Livre, taxe au profit de la Caisse nationale des Lettres.

VI - LA FISCALITE DU PATRIMOINE

(Chapitre 9 du rapport des experts)

En 1987, seuls 3 pays de la Communauté (contre 9 en 1965) percevaient plus de 5 % du total de leurs recettes fiscales sous forme d'impôt sur le capital : le Royaume-Uni : 13,2 % ; le Luxembourg : 6,8 % ; la France : 5,7 %.

Une telle différenciation s'explique essentiellement par la fiscalité sur la propriété immobilière.

Celle-ci représente 10 % des recettes fiscales au Royaume-Uni, alors qu'elle est quasi inexistante en Belgique, en Espagne, en Grèce, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

Ce n'est donc pas l'existence ou non d'un impôt sur l'actif net qui explique en premier lieu ces différences en matière de fiscalité du patrimoine. En effet, cet impôt, qui existe dans la moitié des pays de la Communauté, n'est significatif qu'au Luxembourg où il touche essentiellement les banques, et en RFA- où il touche essentiellement les entreprises.

A - Impôt sur l'actif net des personnes physiques

L'impôt sur l'actif net des seules personnes physiques existe dans cinq pays : l'Allemagne, la France, l'Espagne, les Pays-Bas, le Danemark et le Luxembourg.

Il occupe une part très faible dans le total des recettes fiscales puisque celle-ci varie entre 0,2 % et 0,5 %.

Les systèmes d'imposition sont marqués par des différences très sensibles.

- Les taux sont partout uniformes, sauf en France et en Espagne, où ils sont progressifs.

- Les seuils d'imposition varient de 64.000 francs au Luxembourg à 4 millions de francs en France.

- Les exemptions et dégrèvements varient considérablement : ainsi, l'exonération des oeuvres d'art n'est appliquée systématiquement qu'en France et au Danemark.

- La France est également le seul pays à exclure de la base imposable les trois-quarts de la valeur des patrimoines forestiers et surtout le capital des entreprises pour le propriétaire qui y travaille effectivement.

B - Impôts sur les successions et donations

La fiscalité sur les successions et donations représente moins de 1 % des recettes fiscales totales en moyenne, avec des différences importantes selon les pays.

Le Royaume-Uni est le seul pays qui impose directement la masse successorale, quel que soit le nombre et la qualité des héritiers. Dans tous les autres pays, c'est la part de l'héritage qui constitue la base fiscale. 71

Si, d'une manière générale, les taux sont faibles et les seuils d'imposition élevés, chaque système national présente des particularités complexes.

Ainsi, l'imposition des conjoints obéit aux règles suivantes :

- Au Royaume-Uni et en Irlande, les conjoints ne sont pas imposés.

- Dans les autres pays, les taux minimaux s'échelonnent entre 2 % (Danemark) et 8 % (Portugal), avec des seuils très différents, et les taux maximaux entre 8 % (Luxembourg) et 55 % en Irlande (40 % en France).



VII- LA FISCALITE LOCALE

(Chapitre 10 du rapport des experts)

A - Des divergences structurelles

Destinée pour l'essentiel au financement des biens et services publics fournis par les collectivités locales, la fiscalité locale, dans les pays-membres de la Communauté européenne, est caractérisée par une grande diversité.

Celle-ci résulte de divergences fondamentales qui concernent conjointement :

- la structure institutionnelle de décentralisation,
- la répartition et la définition des compétences en matière de dépenses,
- les mécanismes de transferts (subventions, dotations, péréquation...),
- la nature des ressources budgétaires des collectivités territoriales.

B - Eléments de comparaison

1°) Degré de décentralisation de la fiscalité

Le degré de décentralisation des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire la part de la fiscalité locale dans le total des prélèvements obligatoires, est variable selon les pays. Généralement faible dans les Etats unitaires, la part de la fiscalité locale atteint 30 % au total en RFA.

**PART DE LA FISCALITE LOCALE DANS LE TOTAL
DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN 1987**
(en %)

Etats fédérés :	
RFA	30,6
USA	30,8
Etats unitaires :	
Belgique	5,0
Danemark	28,8
Espagne	10,6
France	8,7
Grèce	0,9
Irlande	2,3
Italie	1,1
Japon	25,9
Luxembourg	11,7
Pays-Bas	2,2
Portugal	5,6
Royaume-Uni	10,8

2°) Degré de financement direct des dépenses publiques locales.

Malgré l'existence d'importantes divergences dans le classement des différentes ressources et dépenses entre les niveaux d'administration, qui rend délicate l'interprétation des comparaisons internationales, l'étude met en évidence une grande dispersion des pays selon le degré de financement des dépenses publiques locales par les prélèvements perçus directement par les collectivités locales.

La part de la fiscalité locale dans les budgets des collectivités est plus importante qu'ailleurs dans les Etats fédérés où, cependant, il existe d'importants mécanismes de transferts entre les différents niveaux d'administration locale.

**PLACE DE LA FISCALITE LOCALE DANS LES RECETTES
TOTALES DES COLLECTIVITES LOCALES (1985)**

Etats unitaires :	
Espagne	49,7 %
France	42,7 %
Royaume-Uni	34,6 %
Danemark	30,0 %
Belgique	28,7 %
Italie	21,0 %
Pays-Bas	5,0 %
 Etats fédérés :	
Etats-Unis	56,5 %
RFA	64,4 %

3°) Degré de prélèvement direct

La fiscalité locale des différents pays étudiés est majoritairement constituée de prélèvements directs sur les ménages et les entreprises. Toutefois, la part des impôts indirects est, dans certains cas, loin d'être négligeable : elle est proche de 40 % en Espagne et au Portugal.

En France, malgré le transfert aux collectivités locales de certaines taxes indirectes à la suite de la loi de décentralisation de 1982, leur part est demeurée faible dans le total des recettes fiscales locales, dont l'essentiel est constitué des "quatre taxes directes" (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle), l'Etat prenant en charge une partie de ces impôts.

**POIDS DE LA FISCALITE INDIRECTE DANS LES RESSOURCES
FISCALES TOTALES DE CERTAINS ETATS DE L'OCDE
EN 1984, EN %**

Etats unitaires :	
Royaume-Uni	0
Danemark	1,4
France	9,65
Italie	9,38
Belgique	14
Japon	17,98
Pays-Bas	26,63
Portugal	35,5
Espagne	39,9
Etats fédérés :	
RFA	16,9
Etats-Unis	38,85

4°) Prélèvement sur les ménages

La fiscalité locale prélevée sur les ménages est essentiellement constituée d'impôts assis sur les biens immobiliers : l'impôt foncier, largement répandu à l'exception notable du Royaume-Uni, et la taxe de résidence (ou d'habitation).

Les impôts prélevés sur les personnes ou le revenu n'existent qu'au Royaume-Uni, avec le rétablissement récent -et contesté- de l'impôt forfaitaire par capitation (en substitution à l'impôt foncier) et en RFA, état fédéral.

5°) Prélèvement sur les entreprises

La fiscalité locale prélevée sur les entreprises est également, là encore, essentiellement représentée par l'impôt foncier -assis généralement sur la valeur vénale des immobilisations, sauf en France, où l'impôt sur la propriété foncière bâtie est assis sur la valeur locative. Cet impôt existe dans tous les pays de la Communauté, à l'exception de l'Italie (qui prélève un impôt sur le bénéfice).

Seules la France et la RFA ont recours, en outre, à la taxe professionnelle.

CHAPITRE II

LES RECOMMANDATIONS DES EXPERTS

SECTION 1 - LES FONDEMENTS THEORIQUES ET EMPIRIQUES DES RECOMMANDATIONS DES EXPERTS

I - HARMONISER ET RATIONALISER : UN OBJECTIF AMBITIEUX, UNE ANALYSE COMPLEXE

Les experts n'ont pas limité leur analyse aux implications de l'achèvement du grand marché intérieur sur les systèmes fiscaux. Ils ont parallèlement réfléchi aux moyens de rationaliser la fiscalité.

Dans leur esprit, trois exigences sont à prendre en compte :

- aboutir à l'intégration parfaite des marchés au sein de la Communauté ;
- concilier l'efficacité économique avec la justice sociale ;
- respecter les préférences et les spécificités nationales, principalement en matière de protection sociale.

La démarche est ambitieuse et il n'est pas surprenant que les analyses faites dans le rapport des experts soient parfois d'un abord difficile. Aussi faut-il tenter d'en mettre en évidence quelques fondements essentiels, de façon à disposer de points de repère, avant d'entrer dans des raisonnements parfois complexes.

De la lecture du rapport des experts, on retire l'impression que l'achèvement du marché intérieur dans la Communauté n'a, en lui-même, que des exigences assez limitées en ce qui concerne le rapprochement des systèmes fiscaux nationaux.

Au sein de la Communauté, les économies nationales se sont déjà largement ouvertes les unes aux autres depuis trente ans. Par le jeu des mécanismes du marché (taux de change, détermination des rémunérations en particulier), elles ont, pour ainsi dire, intégré dans leurs relations les différences caractérisant leurs systèmes fiscaux et

sociaux. Dans ces conditions, les questions à débattre ne devraient pas porter sur la situation existante, mais sur les "faits nouveaux" qui peuvent la modifier, par exemple :

- franchissement d'une étape nouvelle dans le processus d'intégration (l'achèvement du marché intérieur peut s'interpréter ainsi ; il en va de même pour le projet d'union monétaire) ;
- désir d'un pays, ou nécessité pour lui, d'aménager son système fiscal ou son régime de protection sociale.

Cependant, allant au-delà des seules exigences de l'achèvement du marché intérieur en matière d'harmonisation fiscale, les réflexions des experts portent également sur la possibilité d'améliorer l'efficacité du système économique, aussi bien au niveau national qu'à celui de l'ensemble de la Communauté. Et cette recherche d'une meilleure rationalité économique requiert des analyses plus poussées qu'une réflexion limitée aux problèmes d'harmonisation stricto sensu.

L'exemple des cotisations sociales des employeurs permet d'illustrer la démarche suivie :

- du point de vue de l'égalité des conditions de concurrence au sein de la Communauté, on peut penser que les évolutions économiques passées ont "intégré" le haut niveau des cotisations employeurs en France, et que celui-ci a pour contrepartie des salaires directs moins élevés qu'ils ne l'auraient été dans le cas d'un autre financement des régimes sociaux (1) ; dans l'optique de l'harmonisation, il n'y aurait donc pas lieu de soulever ce problème ;
- mais, du point de vue de la rationalité économique, on peut craindre qu'un système de prélèvements sociaux qui aboutit à ce que le coût du facteur travail pour l'entreprise représente trois fois son coût pour la Nation ne nuise à l'efficacité globale de l'économie.

(1) *On a vu, dans la première partie du résumé, qu'il n'y avait pas de corrélation entre le niveau des taux de cotisations sociales employeurs appliqués dans les différents pays et la part des charges salariales et sociales dans la valeur ajoutée des entreprises.*

II - COMMENT APPRECIER L'INCIDENCE ECONOMIQUE REELLE DES DIFFERENTES CATEGORIES D'IMPOTS ?

(Chapitre 2 du rapport des experts).

A - Intérêt et limite de l'approche macroéconomique.

L'incidence réelle d'un prélèvement obligatoire peut être différente de ce qu'elle est en apparence car, s'il en a la possibilité, un agent économique cherchera à reporter sur d'autres la charge fiscale qui le frappe. Pour l'économiste, l'important est de savoir sur qui l'impôt est finalement répercuté et quelles sont les conséquences de cette répercussion. Son raisonnement tourne autour de deux questions :

- l'impôt est-il finalement répercuté sur les ménages ou sur les entreprises ?
- l'impôt modifie-t-il, ou non, les coûts relatifs des facteurs de production (capital et travail) ?

Pour mener à bien une telle analyse, l'économiste est conduit à se fonder sur les grands agrégats macroéconomiques et à établir des relations entre eux. Ce type d'analyse est à la fois éclairant et simplificateur. Il met en lumière des enchaînements qui, parfois, ne contredisent pas un raisonnement intuitif mais qui, dans d'autres cas, sont moins évidents.

De tels enchaînements sont utiles à saisir car ils constituent des facteurs explicatifs des phénomènes observés. Mais il faut garder à l'esprit qu'ils n'épuisent pas le sujet. En matière fiscale, d'autres éléments d'appréciation ont également leur importance :

- les facteurs psychologiques : un impôt sur le revenu perçu par retenue à la source est mieux supporté qu'un impôt versé après réception d'un avis du percepteur ; un relèvement des cotisations sociales des salariés peut être plus indolore qu'une hausse de l'impôt sur le revenu ; un employeur peut avoir plus de mal à tolérer une hausse de cotisations sociales qu'une hausse de salaires ;
- les aspects institutionnels : le fait que les cotisations sociales soient des prélèvements obligatoires affectés à des catégories définies de dépenses (les prestations sociales) autorise un mode de gestion de la sécurité sociale différent des règles applicables au budget de l'Etat ; cela met les partenaires sociaux en situation d'arbitrer, en connaissance de cause, entre plus ou moins de prestations et plus ou moins de cotisations.

- **les effets redistributifs de l'impôt** : même si, au niveau macroéconomique, on ne perçoit pas de différence entre une hausse de l'impôt progressif sur le revenu, une hausse des cotisations sociales des salariés ou un élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux à l'ensemble des revenus, le choix de l'une ou l'autre de ces formules a des conséquences sur la distribution des revenus qui ne doivent pas être négligées.

B - Quelques équivalences macroéconomiques.

Parmi les "théorèmes d'équivalence macroéconomique" énoncés par les experts, deux peuvent se comprendre intuitivement mais le troisième requiert une analyse plus approfondie.

- 1°) Du point de vue des effets macroéconomiques, les cotisations sociales des salariés équivalent à un impôt sur le revenu prélevé à la source.
- 2°) De même, augmenter les cotisations sociales des employeurs pour financer un surcroît de prestations sociales a les mêmes effets qu'une hausse des salaires ; vice versa, une "réforme" qui consisterait à diminuer d'un point les cotisations patronales en augmentant du même montant les salaires bruts et les cotisations salariés n'aurait pas d'impact macroéconomique.
- 3°) L'incidence économique réelle de la T.V.A. nécessite une réflexion plus poussée.

Apparemment, la T.V.A. est un impôt sur la consommation des ménages. S'il en était bien ainsi, une baisse de la T.V.A. serait une mesure favorable aux ménages et il serait logique de la compenser (si l'on ne veut pas augmenter le déficit budgétaire) par une hausse des prélèvements directs sur les ménages.

Mais, pour que ce raisonnement soit valable, il faut supposer que les salaires nominaux se déterminent indépendamment de la hausse des prix.

Or, l'observation de la réalité ne confirme pas cette hypothèse. Certes, en France, les salaires ne peuvent pas être juridiquement indexés sur les prix. Cela ne signifie pas que le taux d'inflation passé ou anticipé ne soit pas pris en considération dans les discussions salariales. Et, quand on "fait tourner" un modèle économique, on constate qu'un ralentissement (ou, inversement, une accélération) de l'inflation se répercute en une année environ sur l'évolution des salaires nominaux.

Ainsi une baisse de T.V.A. profite bien aux ménages l'année où la mesure intervient, mais c'est, pour ainsi dire, un "effet de surprise". La moindre hausse des prix qui en résulte a pour conséquence que, l'année suivante, les salaires nominaux augmentent moins qu'ils ne l'auraient fait en l'absence de baisse de T.V.A.

Dans ces conditions, compenser une baisse de T.V.A. par une augmentation des prélèvements sur les ménages n'est pas une mesure "neutre" : elle entraîne un transfert de revenus des ménages vers les entreprises.

III - PRINCIPES GENERAUX D'HARMONISATION

(Chapitre 3 du rapport des experts).

La logique de l'intégration des marchés conduit à une harmonisation fiscale plus ou moins poussée selon le degré de "mobilité géographique" de la matière imposable.

A cet égard, l'harmonisation des revenus des placements financiers des ménages est jugée indispensable par les experts.

Pour l'impôt sur les sociétés, leurs conclusions sont hésitantes comme on le verra dans le paragraphe consacré à ce sujet. Ils font observer qu'aux Etats-Unis, des différences existent entre les taux d'imposition pratiqués dans les différents Etats.

S'agissant de la T.V.A., les experts ont une conception restrictive de l'harmonisation : il s'agit simplement d'éviter les détournements de trafic entre pays voisins après la suppression des contrôles aux frontières. Ce problème leur paraît relativement marginal.

Plus l'intégration européenne avance, plus il devient impossible d'augmenter un impôt qui se répercute directement ou indirectement sur les prix (T.V.A., cotisations sociales employeurs principalement).

Les diminuer (comme on l'étudie, au chapitre III, dans un scénario qualifié de "dumping fiscal") pourrait-il être assimilé à une dévaluation déguisée ? Sans doute, à condition de ne pas perdre de vue qu'une dévaluation ne "réussit" que si elle s'accompagne de mesures restrictives sur le revenu des ménages. Tel serait bien le cas d'une baisse de T.V.A. (ou de cotisations sociales employeurs) compensée par une hausse des prélèvements directs sur les ménages. Mais on voit bien qu'une telle réforme ne serait pas "indolore".

Au demeurant, pour aboutir aux résultats escomptés par le pays qui y recourt, le "dumping fiscal" (tout comme la dévaluation) ne doit pas être pratiqué par plusieurs pays simultanément. Dans le cadre de l'intégration européenne on ne peut donc pas préconiser une stratégie aussi peu coopérative.

Finalement, les experts considèrent que deux grandes catégories de prélèvements obligatoires resteront à la discrétion des Etats dans une Communauté européenne intégrée : l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales des salariés.

Dans la perspective de l'union monétaire, cela signifie que seuls ces deux instruments resteront disponibles pour réguler les évolutions macroéconomiques à l'échelon national : la politique monétaire relèvera d'une autorité bancaire communautaire et les autres grandes catégories de prélèvements ne pourront, en pratique, être modifiées que de façon concertée entre les Etats.

C'est là, pour les experts, un sujet de préoccupation qui les incite souvent, dans leur rapport, à se prononcer pour une harmonisation minimum.

IV - LES ENSEIGNEMENTS TIRES DES REFORMES FISCALES INTERVENUES DANS LES PAYS DE L'O.C.D.E.

(Chapitre 13 du rapport des experts).

Au cours des années quatre-vingt, des réformes fiscales majeures sont intervenues dans plusieurs pays de l'O.C.D.E. (Etats-Unis, Royaume-Uni, Japon, Allemagne, en particulier). En général, elles ne visaient pas une réduction substantielle des prélèvements obligatoires, mais une stabilisation de leur part dans le P.I.B. et une refonte de leur structure allant dans le sens de la simplification.

Le rapport des experts analyse la philosophie des modifications apportées à l'imposition des revenus des ménages et des bénéficiaires des sociétés.

A - Impôt sur le revenu : élargissement de l'assiette et moindre progressivité des barèmes.

Les réformes poursuivaient trois buts :

- simplifier les codes fiscaux ;
- amoindrir la progressivité des barèmes ;
- rétablir une certaine neutralité dans le traitement des revenus provenant de sources différentes, en limitant le plus possible le recours aux incitations fiscales.

Sur ce dernier point, les réformes ont remis en cause une bonne partie des déductibilités existantes et des régimes spécifiques à certaines catégories de revenus, en particulier les revenus des placements.

B - Impôt sur les sociétés : baisse des taux et abandon des incitations

Pour cet impôt également, les taux ont été abaissés et l'assiette élargie. Le but recherché était moins de réduire le montant du prélèvement que de rétablir une certaine neutralité de l'impôt, en abandonnant les incitations à l'investissement et en rapprochant l'amortissement fiscal de la réalité de l'amortissement économique.

V - LA PRISE EN COMPTE DE LA SITUATION ACTUELLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS LES PAYS DE LA C.E.E. (Chapitre 12 du rapport des experts).

La marge de manoeuvre dont dispose chaque pays pour ajuster son système fiscal aux nécessités de l'harmonisation européenne, ou aux exigences de la rationalité économique, dépend de l'état présent de ses finances publiques et, en particulier, du niveau du déficit budgétaire et de celui de la dette publique.

**CAPACITE DE FINANCEMENT
DES ADMINISTRATIONS
en % du P.I.B.**

	1980	1988
Allemagne	- 2,9	- 2
France	0	- 1,3
Italie	- 8,5	- 10,1
Royaume-Uni	- 3,4	+ 0,8
Espagne	- 2,6	- 3,2
Pays-Bas	- 4	- 5,4
Belgique	- 9,2	- 7,0
Danemark	- 3,3	- 0,0
Grèce	- 2,9	- 15,3
Portugal	-	- 8,1
Irlande	- 12,2	- 3,9
Ensemble C.E.E.	- 3,6	- 3,4

Le Royaume-Uni et le Danemark ont actuellement des finances publiques en équilibre ou en excédent. La France, l'Allemagne et la Belgique ont sensiblement réduit leur déficit depuis le début de la décennie. Par contre, l'Italie, la Grèce et le Portugal sont aux prises avec un déséquilibre massif de leurs finances publiques. Circonstance aggravante, le haut niveau des taux d'intérêt réels combine ses effets avec l'accumulation des déficits pour provoquer un alourdissement rapide des charges de la dette, qui tend lui-même à aggraver le déficit.

**DETTE DES ADMINISTRATIONS
en % du P.I.B.**

	1980	1988
Allemagne	14,3	23,5
France	14,3	25,5
Italie	53,6	92,4
Royaume-Uni	47,5	38,4
Espagne	7,8	31,1
Pays-Bas	24,9	55,4
Belgique	69,3	124,5
Ensemble C.E.E. ...	27,8	43,2

Les analyses traitant des moyens de maîtriser l'endettement public accordent une place centrale au concept de "déficit primaire" (ou "d'excédent primaire") qui correspond au déficit budgétaire constaté diminué des charges d'intérêt (c'est le "déficit hors intérêt").

En première approximation, on peut admettre que, lorsque le taux d'intérêt réel est égal au taux de croissance du P.I.B., la réalisation d'un

équilibre budgétaire hors charges d'intérêt est la condition à remplir pour stabiliser le rapport entre le montant de la dette publique et le niveau du P.I.B..

Mais cette condition est insuffisante dans la situation actuelle où les taux d'intérêt réels sont supérieurs au taux de croissance du P.I.B.. Pour stabiliser le ratio dette publique / P.I.B., il faut que le budget se solde par un "excédent primaire" qui dépend, dans chaque pays, du niveau des taux d'intérêt, du taux de croissance du P.I.B. et du niveau déjà atteint par la dette publique.

Compte tenu de tous ces éléments, les experts ont calculé le niveau de l'excédent primaire requis dans chaque pays pour stabiliser le ratio dette publique / P.I.B.

**EXCEDENT PRIMAIRE EFFECTIF ET EXCEDENT
REQUIS POUR MAITRISER LA DETTE
(en % du P.I.B.)**

	Excédent primaire observé en 1988	Excédent primaire requis ("fourchette")
Allemagne	0,3	0,2 à 0,3
France	0,7	0,4 à 0,5
Italie	- 2,5	1,6 à 2,0
Royaume-Uni	3,3	0,6 à 0,8
Espagne	- 0,4	0,3 à 0,5
Pays-Bas	- 0,4	0,9 à 1,2
Belgique	2,4	1,9 à 2,5
Danemark	4,3	0,9 à 1,2
Grèce	7,2	0,7 à 1,1
Irlande	2,8	1,4 à 2,1

On peut distinguer trois groupes de pays :

- le Royaume-Uni et le Danemark où l'assainissement budgétaire est allé au-delà de l'excédent primaire requis pour stabiliser le ratio d'endettement (ces pays connaissent actuellement une baisse relative de leur endettement) ;
- l'Allemagne, la France, l'Irlande et la Belgique, pays pour lesquels excédent primaire effectif et excédent requis coïncident à peu près ;
- les Pays-Bas et, surtout, l'Italie et la Grèce, qui ont encore un effort à fournir en vue de stabiliser le ratio d'endettement public.

L'Espagne est dans une situation intermédiaire dans la mesure où le niveau faible de son endettement public et le rythme élevé de sa croissance limitent à moins d'un point de P.I.B. l'ajustement nécessaire.

Dans le cas de l'Italie, de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Irlande et de la Grèce, c'est une baisse du ratio d'endettement (plutôt qu'une simple stabilisation) qui serait nécessaire pour redonner ultérieurement quelques marges de manoeuvre à la politique budgétaire.

SECTION 2 - LES RECOMMANDATIONS POUR LES DIFFERENTES CATEGORIES DE PRELEVEMENTS

I - L'IMPOT SUR LE REVENU (1)

Pour les experts, l'impôt sur le revenu est l'exemple même de l'impôt qu'il n'est pas utile d'harmoniser et qui peut rester un moyen de poursuivre des objectifs nationaux de politique économique.

Ils jugent très limités les risques de délocalisation de la main-d'oeuvre, y compris la plus qualifiée, pour des motifs fiscaux. Les niveaux des rémunérations brutes et le coût de la vie (en particulier du logement) leur paraissent plus déterminants.

Les auteurs de l'étude font observer que, quand on considère l'ensemble de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales des salariés, les différences entre pays s'atténuent.

En revanche, les experts recommandent une rationalisation du système français d'impôt sur le revenu qui présente le double inconvénient d'être d'un faible rendement et de nuire à l'efficacité économique (en faussant l'allocation des ressources). Les auteurs considèrent notamment que le rôle redistributif de cet impôt serait mieux assuré si sa base était élargie.

(1) Hors imposition des revenus des capitaux mobiliers qui fait l'objet du paragraphe suivant.

A cet effet, ils proposent quatre mesures :

- **supprimer certains abattements**
- **intégrer dans l'assiette de l'impôt des prestations sociales qui en sont actuellement exclues (essentiellement les prestations familiales) ;**
- **réduire les taux marginaux ;**
- **instaurer un prélèvement à la source.**

En effet, pour qu'un impôt sur le revenu plus élevé en moyenne soit toléré par les contribuables (dont, par hypothèse, le nombre serait accru), il faudrait que l'impôt touchant les salaires soit prélevé à la source (comme le sont déjà les cotisations sociales).

II- L'IMPOSITION DES REVENUS DES CAPITAUX MOBILIERS

A l'exception notable des Etats-Unis (depuis la réforme fiscale de 1986), les revenus des placements sont soumis, dans la plupart des pays développés, à un régime fiscal plus favorable que le droit commun. L'existence de ces régimes dérogatoires (naturellement différents d'un pays à l'autre) et, surtout, les possibilités considérables d'évasion fiscale laissées par certains d'entre eux, peuvent faire craindre une "délocalisation" de l'épargne nationale au fur et à mesure que les dernières restrictions à la circulation des mouvements de capitaux disparaîtront dans les pays de la Communauté.

A - Les différents aspects de la délocalisation de l'épargne.

1°) Le financement des investissements

Dans un "grand marché financier intégré", le lien entre épargne nationale et investissement national doit logiquement se relâcher : l'ensemble de l'épargne communautaire financera les projets d'investissement les plus rentables, quelle que soit leur localisation géographique.

2°) Le choix de la monnaie dans laquelle le placement est effectué

Tant que l'union monétaire ne sera pas réalisée, il est possible que la liberté des mouvements de capitaux conduise à une modification sensible de la part des différentes devises dans la composition des portefeuilles des ménages. A l'heure actuelle, ce problème n'a pas de lien avec la fiscalité.

3°) Le lieu d'implantation des organismes collecteurs d'épargne

Les réglementations applicables aux institutions financières résidentes (notamment en matière d'obligation de déclaration des intérêts versés) et le régime d'imposition de leurs propres activités varient considérablement d'un Etat à l'autre. C'est essentiellement à ce propos que se pose la question de l'harmonisation.

B - L'échec des projets envisagés au niveau communautaire

Schématiquement, deux systèmes sont concevables pour maintenir une imposition des revenus des placements mobiliers dans la Communauté :

1°) Une retenue à la source identique dans tous les Etats membres

L'échec de la tentative d'introduire un tel mécanisme en Allemagne a signifié l'abandon du projet communautaire.

2°) L'imposition dans le pays de résidence du détenteur des capitaux placés.

Certains pays (en particulier la France) appliquent ce système mais on peut avoir des doutes sur son efficacité. Pour être durablement efficace, il supposerait une modification des règles du secret bancaire auxquelles certains Etats sont fermement attachés (le Luxembourg en particulier) et une collaboration efficace entre les autorités fiscales nationales. En outre, compte tenu de la mondialisation des mouvements de capitaux, il faudrait que les principaux pays du système financier mondial s'accordent sur une déontologie bancaire internationale (les Etats-Unis paraissent désireux d'aller dans ce sens).

Pour l'heure, et dans tous les cas de figure envisageables pour éviter l'exonération de facto des revenus des placements, aucun progrès ne pourra être fait sans que certains États membres renoncent à des aspects jugés intangibles de leur législation bancaire et fiscale.

C - Les inconvénients d'une absence de fiscalité sur les revenus des placements

Les experts constatent que l'on s'oriente, à court terme, vers une quasi exonération de la plus grande partie des revenus des placements dans la Communauté. Ils critiquent cette évolution de plusieurs points de vue :

- 1°) Du point de vue de l'équité : la fiscalité va se concentrer sur les revenus du travail et sur la propriété foncière.
- 2°) Du point de vue du financement des régimes de retraite : les systèmes nationaux d'incitation fiscale à la constitution d'une épargne individuelle en vue de la retraite deviendront inopérants.
- 3°) Du point de vue de l'efficacité économique : les experts estiment qu'une imposition de tous les revenus (du travail et du capital) est préférable, en termes d'efficacité économique, à la seule imposition des revenus du travail.

Ayant souligné les inconvénients de la tendance à la "défiscalisation" qui est actuellement suivie, les experts proposent, dans la perspective d'un élargissement des ressources propres de la Communauté, de faire de l'imposition des revenus des capitaux un impôt communautaire.

III - LES PRELEVEMENTS SOCIAUX

A - Faut-il harmoniser ?

Dans les recommandations des experts relatives au financement de la protection sociale, le souci d'harmoniser les systèmes nationaux n'est pas prépondérant.

1°) Les économies des pays européennes sont déjà très largement ouvertes les unes aux autres, en dépit de niveaux de dépenses sociales et de modes de financement différents. Le maintien des différences existantes ne pose pas problème : au fil du temps, les mécanismes de marché (taux de change, détermination des salaires, par exemple) ont progressivement "intégré" ces différences dans les systèmes économiques.

2°) En revanche, l'apparition de différences nouvelles, conséquences de choix nationaux différents dans l'aménagement des régimes sociaux (en particulier dans leur adaptation aux mutations démographiques) mérite attention. Mais l'avis des experts est que chaque pays restera libre de déterminer son "niveau de protection sociale", à condition que tout accroissement de dépenses soit financé par des prélèvements sur les ménages.

3°) Cependant, les experts considèrent que le problème de l'harmonisation des régimes sociaux pourrait finalement se poser pour un motif autre que le respect des équilibres macroéconomiques : la libre circulation des personnes (travailleurs ou inactifs).

B- L'adaptation des régimes sociaux aux évolutions démographiques.

Compte tenu de l'éclairage qui vient d'être porté sur la question de l'harmonisation, le rapport des experts considère que le principal problème posé par l'évolution des régimes sociaux en Europe est celui de leur adaptation aux évolutions démographiques.

RAPPORT ENTRE LE NOMBRE DE PERSONNES AGEES DE PLUS DE 65 ANS ET LA POPULATION ACTIVE POTENTIELLE (16-65 ans)

(en %)

	1980	1990	2000	2010
Espagne	17,2	19,4	21,9	22,9
France	21,9	20,9	23,4	24,6
Italie	20,7	20,2	22,6	25,7
R.F.A.	23,4	22,3	25,4	30,5
Royaume-Uni	23,3	23,0	22,3	22,7
Japon	13,5	16,2	22,6	29,5
U.S.A.	17,1	18,5	18,1	18,9

Les tendances ainsi prévues (1) entraîneront bien sûr une augmentation des charges de retraite, mais aussi des dépenses de santé puisqu'une personne de plus de 65 ans consomme, en moyenne, 2,5 fois plus de soins qu'une personne de moins de 65 ans.

Pour donner des ordres de grandeur, les experts ont esquissé un scénario d'évolution tendancielle du système français de protection sociale. Ils en tirent les résultats suivants :

EVOLUTION TENDANCIELLE DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE A L'HORIZON 2020

	En 1988	En 2020
Prestations sociales en % du P.I.B.		
- Famille	3,15	2,2
- Chômage	2,5	0,6
- Vieillesse	11,2	15,1
- Maladie	8,9	11,5
TOTAL	25,75	29,4
Cotisations sociales en % de la masse salariale (1)	35,8	41,4

(1) Dans le scénario, seules les cotisations des salariés sont augmentées.

Exprimées en pourcentage du P.I.B., les prestations vieillesse augmenteraient d'environ 4 points en une trentaine d'années et les prestations maladie d'un peu plus de 2,5 points. En revanche, le poids des prestations chômage et des prestations familiales diminuerait.

Pour équilibrer ces augmentations de dépenses, le scénario suppose une augmentation de 0,3 point par an (soit 9 points en 30 ans) des cotisations sociales des salariés, ce que les experts considèrent comme supportable puisque leur scénario fait par ailleurs l'hypothèse d'une hausse du pouvoir d'achat du salaire brut moyen de 2,5 % par an (comme la productivité).

(1) Rappelons que toutes ces projections démographiques reposent sur l'hypothèse d'une maîtrise durable des flux migratoires.

IV - L'IMPOT SUR LES BENEFICES DES SOCIETES

Le chapitre 7 du rapport des experts est probablement celui dont il serait le plus hasardeux de ne retenir que quelques idées simples.

Il contient une critique circonstanciée de la diversité actuelle des systèmes nationaux d'imposition des bénéfices des sociétés. Cette situation est source d'injustices, cause de difficultés administratives et facteur d'inefficacité économique. En particulier, le fait que les comparaisons de la rentabilité des investissements en fonction de leur localisation ne conduisent pas aux mêmes conclusions selon que l'on considère la rentabilité hors impôt ou la rentabilité après impôt empêche l'économie européenne d'atteindre une efficacité maximum.

Le raisonnement des auteurs fait appel à deux notions de neutralité de l'impôt par rapport à la localisation de l'investissement :

- la neutralité à l'exportation des capitaux : l'imposition supportée par une entreprise doit être la même quel que soit le pays où elle investit ; ainsi le choix du lieu d'implantation d'une filiale à l'étranger n'est pas influencé par l'impôt.

- la neutralité à l'importation des capitaux : 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.

Le seul moyen de respecter ces deux principes de neutralité serait d'uniformiser complètement les règles d'imposition des bénéfices des sociétés dans l'ensemble de la Communauté. Deux questions se posent alors :

1°) Quelles pourraient être les caractéristiques optimales de cet impôt uniformisé ?

Les experts reprochent aux systèmes actuels d'imposition de frapper de façon différente les intérêts, les profits distribués et les profits non distribués et, partant, d'inciter les entreprises à s'endetter au maximum. Pour corriger ce qu'ils considèrent comme des défauts, les experts évoquent différents correctifs :

- les charges d'intérêt pourraient être introduites dans le profit imposable ;

- l'impôt pourrait être assis sur la totalité du capital utilisé par les entreprises ;

- dans un système où le taux de l'impôt serait de 50 % (avec ce taux, les actionnaires ont intérêt à déclarer leur avoir fiscal), les actionnaires bénéficieraient d'un avoir fiscal de 100 % sur la totalité des profits, distribués ou non.

2°) Est-il justifié de priver les Etats membres de la possibilité de légiférer en matière d'impôt sur les sociétés ?

De très nombreuses activités économiques relèvent de ce qu'on appelle le "secteur abrité" de la concurrence étrangère et le comportement des entreprises de ce secteur ne peut pas être affecté par les différences internationales de régimes d'imposition. Ces différences ne concernent que les activités économiques transnationales. Harmoniser complètement l'imposition des sociétés réduirait au-delà du nécessaire la marge de décision des Etats, puisqu'ils n'auraient même plus la possibilité d'imposer librement les activités purement nationales.

Finalement, les experts recommandent simplement de se rapprocher d'une situation où la fiscalité serait la **plus neutre possible** quant à la localisation du capital. Ils font observer que, du point de vue de l'égalisation des conditions de concurrence, l'importance de l'impôt sur les sociétés ne doit pas être exagérée. Selon eux, le problème de l'harmonisation ne se pose en fait que lors de modifications du taux de l'impôt : un pays qui l'abaisse donne temporairement un avantage concurrentiel à ses entreprises.

A plus long terme, les experts évoquent l'idée d'un transfert à la Communauté de tout ou partie de l'imposition des bénéfices des sociétés.

V - LES IMPOTS INDIRECTS (T.V.A. ET ACCISES)

A - Ne pas exagérer l'ampleur du problème

Dans la perspective de la suppression des frontières fiscales à l'intérieur de la Communauté, la Commission et les gouvernements européens ont semblé concentrer leur attention sur l'harmonisation des impôts indirects. Les experts doutent du bien-fondé d'une telle attitude.

Selon eux, une harmonisation stricte des taux de T.V.A. n'est pas nécessaire à la réalisation du marché intérieur. Les orientations proposées par la Commission leur paraissent suffisantes : rapprochement des taux à l'intérieur de deux "fourchettes" (14-20 % pour le taux normal

et 4-9 % pour le taux réduit), avec un régime spécifique pour l'automobile (possibilité de prélever une taxe à l'immatriculation).

De même, les experts jugent possible de maintenir des accises différentes selon les pays pour le tabac et les alcools. Les propositions formulées en ce domaine par la Commission en décembre 1989 ne devraient avoir finalement qu'une très faible incidence sur les budgets nationaux.

Au total, les experts concluent que le rapprochement des fiscalités indirectes proposé par la Commission des Communautés n'aurait de conséquences budgétaires importantes que pour le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg.

B - Incidences budgétaires des rapprochements de taux de T.V.A. proposés par la Commission des Communautés sur les finances publiques des principaux États membres

1°) Danemark

Le système danois se caractérise par un taux de T.V.A. unique de 22 %. Le passage à un système comportant un taux normal à 18 % et un taux réduit à 9 % réduirait de près de 30 % les recettes de T.V.A. C'est considérable et les experts hésitent sur les solutions à proposer.

2°) France

Les experts penchent pour une harmonisation limitée au strict nécessaire. Ils considèrent que l'automobile pourrait continuer de supporter le taux majoré de la T.V.A. (par le biais d'une taxe perçue à l'immatriculation) et que l'électricité et le fioul domestique (en principe destinés à être assujettis au taux réduit selon les propositions de la Commission des Communautés) pourraient rester passibles du taux normal, puisque le commerce de ces produits est protégé de toute concurrence internationale.

3°) Allemagne

Le système allemand repose sur deux taux de T.V.A. : 14 % et 6 %. Les seules modifications à introduire sont, d'une part, un léger élargissement de l'assiette de la taxe et, d'autre part, un passage au taux réduit de produits actuellement soumis au taux normal.

4° Pays-Bas

Le système et les taux de T.V.A. (6 et 18,5 %) sont d'ores et déjà conformes aux propositions de la Commission.

5° Italie

Le passage de l'actuel système à quatre taux (s'échelonnant entre 4 % et 38 %) à un système à deux taux peut être budgétairement équilibré. Si, par exemple, l'Italie optait pour un taux réduit à 4 %, le taux normal pourrait être de l'ordre de 16 %.

6° Belgique

La mise en conformité du système belge de T.V.A. avec les propositions de la Commission des Communautés, en prenant 6 % pour taux réduit et 19 % pour taux normal, se traduirait par un supplément de recettes proche de 500 millions d'ECU.

7° Royaume-Uni

L'abandon du "taux zéro" poserait un sérieux problème au Royaume-Uni où l'on estime que les produits bénéficiant de ce taux correspondent à près de 30 % des dépenses des ménages. Leur taxation à un taux de 4 % entraînerait un accroissement des recettes fiscales de 4,6 milliards d'ECU.

8° Espagne

Le taux normal devrait être porté de 12 % à 14 % et le taux majoré (33 %) devrait être abandonné. L'ensemble de ces deux mesures se traduirait par une légère augmentation des recettes fiscales.

C - Le débat entre taxation dans le pays d'origine et taxation dans le pays de destination.

Selon le point de vue de la Commission des Communautés, la suppression des contrôles aux frontières intracommunautaires

nécessite, pour éviter les fraudes, d'abandonner le système actuel d'exportation en franchise de taxe et de taxation dans le pays de destination. Il faudrait alors passer au principe de la taxation dans le pays d'origine, et donc au taux en vigueur dans ce dernier, sauf cas particuliers : automobiles, ventes par correspondance, achat des institutions non assujetties à la T.V.A. (banques, hôpitaux, administrations).

Pour éviter que ce changement de système n'affecte les recettes budgétaires des Etats membres, la Commission a proposé un mécanisme de compensation, conçu dans un premier temps comme une sorte de "chambre de compensation supranationale", puis ramené, dans un second temps, à un mécanisme plus léger fondé sur un calcul réalisé à partir des statistiques d'importations et d'exportations. Cependant, ce type de calcul aboutit à des résultats différents selon qu'il est effectué à partir des statistiques d'importations ou des statistiques d'exportations.

**ESTIMATION DES VARIATIONS DE RECETTES FISCALES
DUES AU PAIEMENT DE LA T.V.A. DANS LE PAYS D'ORIGINE**

(Chiffres arrondis en milliards d'ECU)

	Sur la base des statistiques d'importations	Sur la base des statistiques d'exportations
- Belgique-Luxembourg	0,6	0,9
- Danemark	- 0,0	0,0
- France	0,4	- 0,4
- R.F.A.	- 0,4	1,5
- Grèce	- 0,3	- 0,4
- Irlande	0,5	0,6
- Italie	0,6	0,3
- Pays-Bas	3,2	2,0
- Portugal	- 0,2	- 0,3
- Espagne	- 1,1	- 1,5
- Royaume-Uni	- 3,3	- 2,7
Total	0	0

A l'automne dernier, les propositions de la Commission ont été repoussées par les Etats membres qui se sont prononcés en faveur du maintien (au moins, à titre transitoire) du système actuel d'exportation en franchise de taxe et de taxation dans le pays de destination.

La Commission craint que cela n'aboutisse à augmenter la fraude, sauf à mettre en place des procédures de contrôle qui ne seraient guère compatibles avec la notion de "grand marché intérieur".

Les négociations se poursuivent.

VI- LES IMPOTS LOCAUX

A l'intérieur des Etats fédéraux existants (tels les Etats-Unis d'Amérique), on constate des écarts sensibles, d'un lieu à un autre, sur les impôts prélevés par les autorités locales. Aussi les experts pensent-ils qu'il ne sera pas nécessaire, dans la plupart des cas, d'uniformiser la fiscalité locale dans la Communauté européenne.

Cependant, certains impôts locaux ont un impact sur les coûts de production, et l'achèvement du grand marché intérieur pourrait nécessiter une certaine harmonisation. Celle-ci pourrait être mise à profit pour opérer une refonte d'une fiscalité locale qui, dans de nombreux pays, et singulièrement en France, fait actuellement l'objet de critiques fondamentales.

Bien que portant sur des montants globaux très inférieurs à ceux que mettent en jeu les fiscalités nationales, les réformes de la fiscalité locale entraînent nécessairement d'importantes redistributions de charges entre contribuables. L'exemple de la récente réforme mise en oeuvre au Royaume-Uni est, à cet égard, révélateur. En France, la nécessaire révision des valeurs locatives sur lesquelles sont assis les impôts directs locaux aurait également des effets redistributifs substantiels.

La taxe professionnelle, principale source de recettes fiscales des collectivités locales en France, présente des avantages importants : étant donné sa base de calcul, elle modifie peu les coûts relatifs du capital et du travail ; par ailleurs, elle permet de faire payer par les entreprises une partie du coût des infrastructures et services publics locaux dont elles bénéficient. Les objections qu'elle soulève proviennent davantage des modalités de son application :

- la détermination des taux et des exonérations peut donner lieu à une certaine surenchère entre collectivités locales ;

- la prise en charge par l'Etat d'une part croissante des contributions dues au titre de cet impôt distend le lien entre les décisions budgétaires des autorités locales et le montant de l'impôt perçu localement.

VII - TROIS NOUVELLES RESSOURCES DANS L'ESCARCELLE DE LA COMMUNAUTE

Les experts ont le sentiment que le budget communautaire est appelé à prendre progressivement plus d'importance dans l'ensemble des finances publiques européennes. A leur avis, la question du volume et de la nature des ressources propres de la Communauté se posera à nouveau dans le futur pour plusieurs raisons :

- 1°) Le désir de renforcer le caractère de ressources propres des moyens financiers dont dispose la Communauté, dans le but de mettre fin aux revendications de "juste retour" et de sensibiliser les agents économiques privés aux activités communautaires.
- 2°) La tendance à l'augmentation des dépenses communautaires, en particulier dans le domaine de la correction des déséquilibres structurels et régionaux que la réalisation de l'union monétaire pourrait aggraver, ou encore dans des domaines nouveaux d'intervention, par exemple la protection de l'environnement.
- 3°) La volonté de disposer, à l'échelon communautaire, d'un instrument budgétaire utilisable à des fins de régulation conjoncturelle.

Dans l'hypothèse où le besoin de nouvelles ressources propres se confirmerait dans l'avenir, les experts, prenant en considération la mobilité relative des différents biens et facteurs de production, et s'appuyant sur la notion "d'effets externes", envisagent de transférer à la Communauté trois types d'impôts :

- l'impôt sur les bénéfices des sociétés (en tout ou partie) ;
- l'impôt sur les revenus des placements financiers ;
- les taxes sur les activités polluantes.

CHAPITRE III

RESULTATS DE SIMULATIONS MACROECONOMIQUES REALISEES A L'AIDE DU MODELE MIMOSA

(Chapitre 14 du rapport des experts)

Deux types de simulations doivent être distingués :

1° - Les simulations les plus simples - appelons-les "**variantes élémentaires**" - ont seulement pour objet d'appréhender les enchaînements macroéconomiques induits par une modification arbitrairement choisie (par exemple une réduction ou un allègement correspondant à 1 % du P.I.B.) d'un seul impôt. On ne se préoccupe a priori ni d'éventuelles "compensations", ni des mesures d'application : "*on veut seulement voir ce que ça fait*".

2° - Les simulations plus complexes - appelons-les scénarios de réforme fiscale ou scénarios d'harmonisation fiscale - combinent plusieurs "variantes élémentaires" et s'efforcent de tenir compte, de la façon la plus réaliste possible, des contraintes qu'imposent la gestion des finances publiques et la sensibilité des contribuables. Dans ce type de simulations, on cherche à inclure des mesures qui évitent de dégrader le solde budgétaire ou, au contraire, d'aggraver le taux de prélèvements obligatoires, ou, encore, de déclencher une poussée inflationniste.

Quel que soit le type de simulations étudié, on peut raisonner dans deux cadres différents :

a) un cadre strictement national : on étudie une réforme fiscale dans un pays en supposant que les partenaires ne modifient pas leur propre fiscalité ;

b) un cadre multinational : on étudie les effets sur un ensemble de pays (ici, la Communauté européenne) des mesures prises simultanément dans chacun d'eux.

Les simulations contenues dans le rapport des experts correspondent à ces différentes approches.

SECTION 1 - VARIANTES ELEMENTAIRES : INCIDENCES MACROECONOMIQUES DE MODIFICATIONS DE QUATRE TYPES DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE

Quatre variantes élémentaires décrivent les effets macroéconomiques d'une hausse (fixée arbitrairement à 1 % du P.I.B.) de, respectivement, l'impôt sur le revenu des ménages, les cotisations sociales des employeurs, la T.V.A. et les taxes intérieures sur les produits pétroliers (T.I.P.P.). On suppose que les pays partenaires ne modifient pas leurs propres fiscalités.

Par convention, les simulations portent sur un alourdissement des prélèvements. Mais, compte tenu du mode de fonctionnement des modèles, des variantes simulant des réductions d'impôt équivalent à 1 % du P.I.B. auraient des résultats symétriques : le sens du signe placé devant chacun des chiffres du ci-dessous serait simplement inversé.

**INCIDENCE D'UNE HAUSSE (équivalent à 1 % du P.I.B.)
DE QUATRE TYPES DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE**
(Ecart en % par rapport aux niveaux des résultats d'un scénario
construit à législation constante)

	Impôt sur le revenu		Cotisations sociales employeurs		T.V.A.		T.I.P.P.	
	1re année	4e année	1re année	4e année	1re année	4e année	1re année	4e année
P.I.B. (1)	- 0,4	- 1,3	- 0,2	- 0,9	- 0,5	- 1,3	- 0,7	- 1,2
Consommation des ménages (1)	- 0,7	- 1,8	- 0,4	- 1,0	- 1,1	- 1,6	- 1,3	- 2,2
F.B.C.F. productive (1)	- 0,7	- 1,5	- 0,7	- 2,3	- 1,0	- 2,5	- 1,4	- 2,6
Prix de production industrielle	+ 0,1	+ 0,2	+ 1,0	+ 1,9	+ 0,7	+ 1,5	+ 0,9	+ 1,8
Prix à la consommation	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,7	+ 2,0	+ 1,5	+ 2,8	+ 2,2	+ 3,6
Nombre d'emplois	- 0,1	- 0,7	- 0,1	- 0,5	- 0,1	- 0,7	- 0,1	- 0,6
Pouvoir d'achat des ménages ...	- 1,7	- 2,1	- 0,6	- 0,9	- 1,2	- 1,4	- 1,8	- 1,6
Taux de marge des entreprises (en points de P.I.B.)	- 0,1	0	- 1,0	- 0,9	- 0,6	- 0,6	- 0,8	- 0,8
Capacité de financement (en points de P.I.B.):								
- Administrations	+ 0,9	+ 0,5	+ 0,7	+ 0,5	+ 0,9	+ 0,5	+ 1,0	+ 0,5
- Nation	+ 0,2	+ 0,5	0,0	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,3	+ 0,4

(1) En volume.

Un alourdissement de la fiscalité a toujours un effet dépressif. Dans le cas de l'impôt sur le revenu, il s'agit d'une conséquence immédiate de la ponction effectuée sur le revenu des ménages. Dans les trois autres cas, l'enchaînement dépressif est induit par le "choc inflationniste" qui,

tout à la fois, ampute le pouvoir d'achat des ménages (en raison des "retards d'indexation"), dégrade les profits des entreprises et détériore la compétitivité.

Du fait de ces enchaînements dépressifs, le solde des finances publiques ne se trouve finalement amélioré que d'un montant équivalent à 0,5 % du P.I.B. alors que, "ex ante", la hausse d'impôt correspond à 1 % du P.I.B..

On remarquera enfin qu'une hausse de la T.V.A. réduit à la fois le pouvoir d'achat des ménages et le taux de marge des entreprises alors que la hausse de l'impôt sur le revenu ne pèse que sur les ménages. Dans ces conditions, une baisse de T.V.A. compensée par une hausse de l'impôt sur le revenu devrait avantager les entreprises et désavantager les ménages.

SECTION 2 - SCENARIOS D'HARMONISATION DE LA T.V.A. ET DE LA FISCALITE PETROLIERE

Comme on l'a vu au chapitre II, deux questions ont inspiré la démarche des experts :

1°) Dans l'idéal, quelles seraient les réformes à introduire dans les systèmes fiscaux des différents pays pour augmenter la rationalité de l'ensemble ?

2°) Dans la pratique, quelles sont les mesures d'harmonisation qu'exige le fonctionnement satisfaisant du "grand marché intérieur" ?

Prudemment, les experts se sont limités à illustrer, à l'aide du modèle MIMOSA, les réponses pouvant être apportées à la deuxième question. En outre, comme ce modèle est destiné aux études d'impacts macroéconomiques plutôt qu'à des simulations fines de mesures fiscales détaillées, ils ont exclu de leurs simulations l'impôt sur les sociétés et la fiscalité de l'épargne.

Finalement, les simulations réalisées portent seulement sur l'harmonisation des fiscalités indirectes et des cotisations sociales des employeurs (1). Les modifications de l'impôt sur le revenu introduites dans ces scénarios ont uniquement pour but de compenser l'incidence budgétaire des autres mesures.

I- UNE VISION A LONG TERME : L'HARMONISATION COMPLETE DE LA T.V.A. ET DE LA FISCALITE PETROLIERE

Les experts écartent la possibilité d'une harmonisation des accises sur l'alcool et le tabac car il n'est guère envisageable que les pays d'Europe du Nord, qui ont relevé progressivement ces taxes, reviennent sur cette évolution.

Ils considèrent en revanche que l'alignement des taux de T.V.A. et de la fiscalité pétrolière sur la moyenne communautaire est une perspective qui peut être envisagée à long terme. Mais, selon eux, l'unification n'a pas un caractère d'urgence et il faut donc s'attendre à un processus de convergence assez long, dans lequel chaque pays avancerait en fonction de sa situation initiale et de ses propres impératifs de politique économique.

Les simulations proposées par les experts ne décrivent pas un cheminement probable ou idéal. Leur but est de mettre en évidence la nature des effets induits par les mesures de rapprochement.

Pour ce faire, le plus simple est de prendre comme point de repère, pour l'analyse quantitative, l'incidence totale d'une harmonisation supposée intégralement réalisée en une seule fois, alors qu'il s'agira d'un processus s'étendant sur plusieurs années.

Il faut donc commencer par mesurer l'écart qui sépare la situation de chaque pays de la moyenne communautaire.

1°) La T.V.A.

La première colonne du tableau ci-dessous présente le "taux moyen apparent" de la T.V.A. dans chaque pays, c'est-à-dire le taux qu'il faudrait appliquer à l'ensemble des emplois taxables évalués par la comptabilité nationale pour obtenir le produit de la T.V.A. collectée dans le pays concerné. La deuxième colonne évalue l'incidence, en année pleine et "ex ante" (c'est-à-dire avant prise en compte des effets macroéconomiques de l'harmonisation), d'un alignement du taux moyen apparent de chaque pays sur le taux moyen communautaire (soit 6,7 %). Les calculs prennent pour base les résultats de l'année 1987, corrigés par les modifications introduites depuis lors dans les législations nationales.

(1) Les scénarios concernant les cotisations sociales font l'objet de la section 3.

EVALUATION D'UNE HARMONISATION TOTALE DE LA T.V.A.

	Taux moyen apparent* en %	Incidence "ex ante" de l'harmonisation (milliards d'ECU 1987)
- Allemagne	6,2	+ 4,6
- France	8,4	- 12,5
- Italie	5,6	+ 7,3
- Royaume-Uni	6,0	+ 4
- Autres pays	7,2	- 3,4
dont :		
- Espagne	5,3	+ 3,6
- Pays-Bas	8,1	- 2,6
- Belgique	7,5	- 0,9
- Danemark	10,0	- 2,9
- Grèce	7,5	- 0,3
- Portugal	6,2	+ 0,2
- Irlande	8,6	- 0,5
Ensemble C.E.E.	6,7	0

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

2°) Les taxes spécifiques sur les produits pétroliers

Dans ses propositions pour l'harmonisation de la fiscalité pétrolière, la Commission des Communautés européennes prend pour base des moyennes communautaires par catégories de produits. Mais, comme l'incidence budgétaire de ces propositions n'est pas connue, la méthode d'évaluation retenue ici repose sur des calculs de moyenne réalisés à un niveau plus agrégé : on a rapporté le produit des taxes spécifiques à la consommation de produits taxables (essence, gazole et fioul domestique) pour obtenir un montant moyen de taxe par tonne. On a ensuite calculé l'incidence budgétaire d'un alignement de chaque législation nationale sur la moyenne communautaire.

Sur la base des données afférentes à l'année 1987, les relèvements de taxe requis atteindraient 6,6 milliards d'ECU (1987) en Allemagne, 1,6 milliard d'ECU en Belgique-Luxembourg et 1,2 milliard d'ECU en Espagne. A l'inverse, les taxes pétrolières devraient être réduites de 5 milliards d'ECU en Italie, 2,2 milliards d'ECU en France et 1,9 milliard d'ECU au Royaume-Uni.

Cependant, l'Allemagne a procédé, en 1989, à un important relèvement des taxes pétrolières (+ 3,5 milliards d'ECU) qui vient en déduction des évaluations précitées.

U - EFFETS PROPRES (sans mesures d'accompagnement) DE L'HARMONISATION COMPLETE DE LA T.V.A. ET DE LA FISCALITE PETROLIERE

Le modèle MIMOSA n'individualise que les quatre principaux pays de la C.E.E., les huit autres étant regroupés dans la zone "autres pays de la C.E.E."

Dans ce cadre, et compte tenu des évaluations qui viennent d'être présentées, l'harmonisation simulée ici aboutit à modifier "ex ante" les recettes publiques des quatre principaux pays de la façon suivante :

	Milliards d'ECU 1987
- Allemagne	+ 7,7
- France	- 14,5
- Italie	+ 2,5
- Royaume-Uni	+ 2,1

Le modèle MIMOSA permet de schématiser les incidences macroéconomiques de ces modifications.

INCIDENCES MACROECONOMIQUES D'UNE HARMONISATION COMPLETE DE LA T.V.A. ET DES TAXES PETROLIERES, SANS MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

(Ecart en % par rapport aux niveaux des résultats d'un scénario construit à législation constante).

	Allemagne		France		Italie		Royaume-Uni	
	1re année	4e année	1re année	4e année	1re année	4e année	1re année	4e année
P.I.B. (volume)	- 0,4	- 0,7	0,8	3,8	- 0,2	- 0,5	- 0,6	- 0,9
Prix à la consommation	1,5	2,4	- 2,7	- 5,0	0,3	- 0,1	1,7	2,4
Pouvoir d'achat des ménages	- 1,3	1,3	2,2	3,9	- 0,9	- 1,2	- 1,1	- 1,2
Capacité de financement (en points de P.I.B.):								
- Administrations	0,7	0,7	- 1,7	- 0,7	1,1	1,0	1,0	0,7
- Nation	0,2	0,5	- 0,5	- 1,5	0,2	0,3	0,3	0,2

Rappelons que ces calculs ne correspondent pas à un scénario réaliste, mais tendent simplement à quantifier les principaux enchaînements macroéconomiques induits par les mesures d'harmonisation. Les résultats sont, pourrait-on dire, sans surprise :

- désinflation, relance de l'activité, creusement des déficits public et extérieur dans le pays qui réduit ses taxes (France) ;

- choc inflationniste, freinage de l'activité, amélioration du solde des finances publiques et du solde extérieur dans les trois pays qui augmentent leurs taxes.

Il est clair qu'un scénario réaliste devrait prévoir, soit un étalement sur plusieurs années des modifications simulées, soit la mise en oeuvre parallèle de mesures correctrices, soit les deux à la fois.

III - UN SCENARIO D'HARMONISATION DE LA T.V.A. ET DE LA FISCALITE PETROLIERE AVEC DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Dans ce scénario, les experts conservent l'hypothèse d'une harmonisation complète de la T.V.A. et de la fiscalité pétrolière - comme dans le paragraphe précédent - mais ils simulent en outre des mesures correctrices tenant compte de la situation de chacun des quatre pays concernés :

1°) Dans le cas de la France, l'allégement de la fiscalité indirecte est compensée par un relèvement des impôts directs sur les ménages. Comme le modèle ne donne qu'une image simplifiée de la réalité, le résultat de la simulation est indépendant de la forme précise que prendrait l'augmentation de la fiscalité sur les revenus.

2°) Dans le cas du Royaume-Uni, les experts ont simulé une compensation de la hausse de la T.V.A. (qui concernerait essentiellement les produits de première nécessité actuellement exonérés) par un relèvement des prestations sociales.

3°) Une hypothèse analogue a été faite pour l'Allemagne (1)

4°) Compte tenu du grave déséquilibre des finances publiques en Italie et des efforts entrepris par les pouvoirs publics pour maîtriser l'évolution de la dette publique, le scénario suppose que le surcroît de recettes lié à l'harmonisation de la fiscalité indirecte (hausse de la T.V.A. supérieure à la baisse des taxes pétrolières) sert à réduire le déficit budgétaire.

Les principaux résultats de ce scénario sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

**INCIDENCES MACROECONOMIQUES D'UNE HARMONISATION DE LA T.V.A.
ET DE LA FISCALITE PETROLIERE AVEC MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

*(Ecart en % par rapport aux niveaux des résultats d'un
scénario construit à législation constante)*

	Allemagne		France		Italie		Royaume-Uni	
	1re année	4e année	1re année	4e année	1re année	4e année	1re année	4e année
P.I.B. (volume)	- 0,1	- 0,3	0,1	1,1	- 0,2	- 0,6	- 0,0	- 0,2
Consommation (volume)	0,1	0,3	0,3	0,8	- 0,5	- 1,1	0,1	- 0,6
FBCF productive (volume) ..	- 0,4	- 0,7	0,4	2,7	- 0,5	3,4	- 0,9	0,4
Exportations (volume)	- 0,2	- 0,5	0,1	1,3	0,5	0,6	- 0,1	- 0,4
Importations (volume)	0,4	0,6	0,1	0,5	- 0,8	- 1,4	0,1	0,8
Prix à la consommation	1,4	2,6	- 2,6	- 4,6	0,3	- 0,1	1,6	2,8
Pouvoir d'achat des ménages	0,3	0,4	- 0,9	- 0,5	- 0,9	- 1,3	0,6	0,9
Capacité de financement (en points de P.I.B.):								
- 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	- 0,0	- 0,1	0,0	0,4	1,1	0,9	0,0	0,0
Solde extérieur courant (en points de P.I.B.)	- 0,1	- 0,2	- 0,0	- 0,1	0,2	0,3	0,0	- 0,2

Sauf dans le cas de l'Italie - où une réduction du déficit budgétaire est recherchée - les mesures simulées sont a priori sans incidence sur le solde des finances publiques. De ce fait, leurs effets directs sur la croissance économique sont très limités.

En revanche, les mesures simulées ont un impact sensible sur les prix, et c'est à partir de là que s'expliquent les principaux résultats du scénario. On observe en particulier que la France et, à un moindre degré, l'Italie, gagnent en compétitivité par rapport à l'Allemagne et au Royaume-Uni. Les parts de marché que la France et l'Italie prennent à leurs partenaires compensent (ou, dans le cas de la France, font plus que compenser) l'impact récessif de l'amputation du pouvoir d'achat des ménages.

Tout en invitant à la prudence dans l'interprétation de ces résultats, les experts estiment qu'on peut en retenir l'impact inflationniste des mesures étudiées sur le Royaume-Uni (dont on peut ainsi comprendre les réticences à renoncer au taux zéro de la T.V.A.) et

(1) Rappelons que, pour un modèle tel que MIMOSA, les effets macroéconomiques d'un allègement de l'impôt sur le revenu seraient pratiquement identiques à ceux d'une augmentation d'égal montant des prestations sociales.

sur l'Allemagne. A l'opposé, la France bénéficierait d'un net ralentissement de l'inflation, mais cela irait de pair avec une modification de la répartition du revenu national à l'avantage des entreprises et au détriment des ménages.

SECTION 3 - UN SCENARIO DE "DUMPING FISCAL" : BAISSSE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS EN FRANCE, EN ITALIE ET EN ESPAGNE

Dans un système de changes fixes, l'abaissement du "coût fiscal" du travail peut être considéré comme une alternative à la dévaluation.

Pour illustrer une politique fiscale allant dans ce sens, les experts ont bâti un scénario où le taux des cotisations sociales employeurs est abaissé de 1 point par an dans les trois pays où il est supérieur à la moyenne communautaire (France, Italie, Espagne). En compensation, ils ont supposé une hausse des prélèvements sur les ménages.

INCIDENCES MACROECONOMIQUES D'UNE BAISSSE DE 1 POINT PAR AN DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS COMPENSEE PAR UNE HAUSSE DES PRELEVEMENTS SUR LES MENAGES EN FRANCE, EN ITALIE ET EN ESPAGNE

(Ecart en % par rapport aux niveaux des résultats d'un scénario construit à législation constante)

	Allemagne		France		Italie		Autres C.E.E.	
	1re année	4e année	1re année	4e année	1re année	4e année	1re année	4e année
P.I.B. (volume)	- 0,0	- 0,4	- 0,1	- 0,3	0,0	0,4	- 0,1	- 0,2
Exportations (volume)	- 0,1	- 0,7	- 0,1	- 0,1	0,0	0,4	- 0,1	- 0,3
Importations (volume)	- 0,1	- 0,3	- 0,3	- 0,8	- 0,3	- 0,7	- 0,1	- 0,7
Prix à la consommation	0,0	- 0,1	- 0,3	- 2,0	- 0,4	- 2,4	- 1,2	- 1,2
Pouvoir d'achat des ménages	- 0,0	- 0,2	- 0,3	- 1,0	- 0,1	- 0,5	-	-
Solde extérieur courant (en points de P.I.B.)	- 0,0	- 0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1

N.B. On n'a pas fait figurer dans ce tableau les résultats concernant le Royaume-Uni car la plupart d'entre eux ne sont pas significativement différents de zéro. L'Espagne est incluse dans la zone "Autres pays de la C.E.E."

Dans les trois pays concernés, la hausse des prélèvements sur les ménages a un impact récessif que compense plus ou moins l'amélioration des échanges extérieurs en volume liée à l'amélioration de la compétitivité. L'effet résultant dépend de la sensibilité des exportations et des importations à la compétitivité-prix. Dans le cas de l'Italie, cette sensibilité est forte et cela explique que seul ce pays tire son épingle du jeu dans un scénario qui, par le jeu des interactions multinationales, a un caractère globalement restrictif.

Comme dans un scénario de dévaluation, un pays qui abaisse les cotisations sociales des entreprises diminue le coût du travail national par rapport au coût du travail étranger. Pour que cette mesure ne dégrade pas le solde extérieur mais, si possible, l'améliore, il faut prendre des mesures d'accompagnement restrictives à l'égard du pouvoir d'achat des ménages. Enfin, si une politique de ce genre est mise en oeuvre par plusieurs pays, elle ne produit plus sur chacun d'eux les effets favorables attendus. Au contraire, elle déclenche un enchaînement récessif.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

Réunion de la Commission des Finances

Mercredi 4 avril 1990

Réunie sous la **présidence de M. Christian Poncelet, président**, la commission a procédé à l'examen des conclusions du rapport sur "l'harmonisation fiscale européenne et ses conséquences économiques".

Cet examen a eu lieu en présence des auteurs de l'étude, ainsi que de :

- **M. Jean-Marcel Jeanneney**, ancien président de l'O.F.C.E.,
- **M. Patrice Vial**, directeur de la prévision au ministère de l'économie, des finances et du budget,
- **M. Michel Aujean**, directeur à la commission des Communautés européennes,
- **M. Jean-Paul Fitoussi**, président de l'O.F.C.E.,
- **M. Jean-Michel Charpin**, directeur du C.E.P.I.I.

Après avoir souligné l'urgence et l'importance d'une réflexion d'ensemble sur l'harmonisation fiscale européenne, **M. Christian Poncelet** a brièvement rappelé les deux objectifs principaux de l'étude commandée par la commission des finances du Sénat. D'une part, dresser un constat global de la diversité des systèmes fiscaux existant dans les différents pays de la Communauté européenne ; d'autre part, évaluer, notamment à l'aide de simulations macro-économiques, l'impact sur les finances publiques et les économies nationales des mesures suggérées pour progresser dans la voie de l'harmonisation fiscale.

La commission a ensuite procédé à l'examen des conclusions de la première partie du rapport, relatives à la comparaison des divers systèmes fiscaux européens.

Après un bref rappel méthodologique, **M. Jean-Paul Fitoussi** a souligné le caractère exceptionnel, tant par son exhaustivité que par sa complexité, du rapport soumis à la commission des finances du Sénat. Il a,

par ailleurs indiqué que les conclusions de cette étude n'engageaient que leur auteurs et non les instituts auxquels ils appartenaient.

M. Henri Sterdyniak, expert à l'O.F.C.E., a ensuite présenté les principaux éléments de l'étude. Il a tout d'abord souligné l'enjeu de l'harmonisation fiscale européenne dans le cadre de la préparation du marché unique européen, et notamment la prévention des déséquilibres économiques qui pourraient résulter du maintien d'une trop grande disparité entre les fiscalités des différents pays membres.

Il a ensuite fourni à la commission un aperçu de la situation actuelle des prélèvements obligatoires dans les pays membres de la Communauté économique européenne et, à titre de comparaison, aux Etats-Unis et au Japon.

Selon lui, la diversité constatée en termes de rentrées fiscales en pourcentage du produit intérieur brut entre les différents pays considérés est essentiellement imputable au degré inégal de développement et à des modalités différentes de financement des systèmes de protection sociale.

A cet égard, l'analyse comparative de la répartition des prélèvements obligatoires selon l'administration perceptrice (administrations centrales et internationales, collectivités locales, sécurité sociale), fait apparaître que la France est caractérisée par l'importance du prélèvement au profit de la sécurité sociale.

En ce qui concerne la structure des recettes fiscales selon la nature économique de leur assiette, M. Henri Sterdyniak a essentiellement attiré l'attention de la commission sur, d'une part, la diversité de la part des prélèvements pesant sur le coût du travail (2,4 % du total des prélèvements obligatoires pour le Danemark contre 29,1 % pour la France) et, d'autre part, sur la faiblesse relative du rendement de l'impôt sur le revenu en France qui se situe très en-deçà de la moyenne communautaire.

Par ailleurs, pour évaluer la disparité des structures fiscales, les experts ont établi un indicateur de l'écart entre les prélèvements d'un pays donné et la moyenne de la Communauté européenne dont il ressort que la France reste le grand pays européen dont la structure est la plus éloignée de la moyenne communautaire.

S'agissant de la part contributive de chaque pays membre au budget de la Communauté, le caractère inégal de la répartition est nettement marqué, le total des recettes ainsi mises à la disposition de la Communauté étant, en toute hypothèse, trop faible pour permettre à cette dernière de jouer un véritable rôle conjoncturel.

En guise de conclusion, M. Henri Sterdyniak a précisé que l'évaluation de la marge de manoeuvre dont dispose chaque pays pour

ajuster son système fiscal aux nécessités de l'harmonisation européenne dépend de l'état présent de ses finances publiques et, notamment, du niveau du déficit budgétaire et de celui de la dette publique. Pour stabiliser le ratio dette publique/P.I.B., il faut que le budget se solde par un "excédent primaire" qui dépend du niveau des taux d'intérêt, du taux de croissance du P.I.B. et du niveau actuel de la dette publique. Les experts ont donc calculé le niveau de l'excédent primaire requis dans chaque pays pour stabiliser le ratio dette publique/P.I.B. Il ressort de ce calcul que l'équilibre entre l'excédent primaire effectif et l'excédent primaire requis est déjà réalisé pour la plupart des pays, y compris la France.

A l'issue de cet exposé, M. Christian Poncelet, président, a insisté sur la particularité du système fiscal français, notamment en ce qui concerne le faible rendement de l'impôt sur le revenu des ménages (dû à l'étroitesse de son assiette), l'importance des cotisations sociales, et le poids élevé des cotisations sociales employeurs.

M. André Ballayer s'est interrogé sur l'apparente contradiction entre le faible excédent primaire requis au Danemark pour stabiliser son ratio d'endettement et la faible part des profits dans la valeur ajoutée des entreprises de ce pays.

M. Jean Arthuis s'est interrogé sur la part spécifique des prélèvements des collectivités territoriales et des organismes sociaux dans l'ensemble des prélèvements libératoires considérés. Par ailleurs, il s'est étonné de la faiblesse des valeurs retenues par les experts pour évaluer, en France, la dette des administrations, compte tenu notamment de l'accroissement rapide de l'endettement des collectivités locales.

M. Robert Vizet s'est fait l'écho des préoccupations exprimées par M. Jean Arthuis, en insistant sur la nécessité d'informations complémentaires sur l'endettement des collectivités locales.

M. Jacques Oudin s'est interrogé sur les différents chiffres disponibles, tant dans les propres évaluations des experts qu'auprès d'autres sources officielles, concernant le taux des prélèvements obligatoires en France exprimé en pourcentage du P.I.B. ; sur les statistiques relatives à la comparaison du coût du travail entre la France et la R.F.A., telles qu'elles ressortent des travaux du C.E.P.I.I. et de l'O.F.C.E., et qui paraissent contradictoires avec les valeurs communément admises à ce sujet ; sur la faible part des profits dans la valeur ajoutée des entreprises japonaises ; sur les disparités surprenantes constatées dans la contribution des différents pays membres au budget de la C.E.E.

M. Christian Poncelet, président, a demandé qu'on lui précise les éléments retenus pour la définition du coût du travail, notamment en ce qui concerne les cotisations sociales.

M. Jean Arthuis s'est interrogé sur la prise en compte de l'économie parallèle dans les statistiques officielles des pays concernés et sur l'influence de ce phénomène sur les conclusions des experts.

En réponse aux différents intervenants, **M. Henri Sterdyniak** a apporté les précisions suivantes. La situation particulière du Danemark résulte d'une forte progression des prélèvements obligatoires supportés par les ménages. Seuls les intérêts nets sont pris en compte par les experts pour évaluer la dette publique de l'ensemble des administrations et les données chiffrées utilisées à ce sujet datent de la fin de l'année 1988. Seuls des agrégats généraux, rassemblant l'ensemble des informations relatives aux administrations, organismes publics et collectivités locales sont pertinents au niveau international. Seules les cotisations salariales employeurs ont été intégrées par les experts dans leur définition du coût du travail, les cotisations sociales salariés étant imputées sur les revenus des ménages. La différence effective du coût du travail entre la France et la R.F.A. s'explique essentiellement par la différence du niveau des salaires bruts entre ces deux pays, alors que l'étude soumise à la commission des finances ne prenait en compte que les cotisations sociales pour déterminer le coût du travail. Les différentes valeurs parfois attribuées à certains indicateurs résultent essentiellement des spécificités des comptabilités nationales des différents pays membres. Le phénomène de l'économie parallèle fait généralement l'objet d'une évaluation forfaitaire par les services compétents et, de ce fait, se trouve partiellement pris en compte par les statistiques officielles.

Après avoir brièvement rappelé les différentes alternatives possibles en la matière, **M. Henri Sterdyniak** a ensuite exposé à la commission les fondements empiriques et théoriques des recommandations des experts. En matière d'harmonisation européenne, il a tout d'abord rappelé les exigences principales formulées par ceux-ci, à savoir : aboutir à l'intégration parfaite des marchés au sein de la Communauté ; concilier l'efficacité économique et la justice sociale ; respecter les préférences et les spécificités nationales, principalement en matière de protection sociale.

S'agissant du rapprochement des systèmes fiscaux nationaux, **M. Henri Sterdyniak** a estimé que l'achèvement du marché intérieur dans la Communauté n'imposerait que des contraintes relativement limitées, les économies nationales étant déjà largement ouvertes les unes aux autres depuis trente ans et ayant déjà intégré dans leurs relations les différences caractérisant leurs systèmes fiscaux et sociaux.

En ce qui concerne l'évaluation de l'incidence économique réelle des différentes catégories d'impôts, **M. Henri Sterdyniak** a indiqué que l'incidence réelle d'un prélèvement obligatoire peut être différente de ce qu'elle est en apparence, l'essentiel étant de déterminer si l'impôt est finalement répercuté sur les ménages ou sur les entreprises. Il a ensuite exposé les trois "théorèmes d'équivalence macro-économiques" énoncés par

les experts à ce sujet, à savoir : "on peut sans coût transformer des cotisations sociales salariés en impôt sur le revenu" ; "on peut sans coût transformer des cotisations employeurs en cotisations salariés ou en impôt sur le revenu" ; "on peut transformer des points de TVA en points de cotisations employeurs à condition de dévaluer simultanément".

A la lumière de ces principes généraux, M. Jean Le Dem, expert du C.E.P.I.I., a ensuite analysé les conséquences de l'application de ces principes sur l'harmonisation fiscale en fonction du degré de "mobilité géographique" de la matière imposable.

A cet égard, l'harmonisation des revenus des placements financiers est jugé indispensable par les experts qui soulignent les inconvénients de la tendance à la "défiscalisation" actuellement suivie et proposent, dans la perspective d'un élargissement des ressources propres de la Communauté, de faire de l'imposition des revenus des capitaux un impôt communautaire.

Pour l'impôt sur les sociétés, M. Jean Le Dem a exposé les critiques des experts concernant la diversité actuelle des systèmes nationaux d'imposition. Il a, par ailleurs, exposé la nécessité d'un rapprochement progressif vers une fiscalité des entreprises qui serait la plus neutre possible quant à la localisation du capital. A plus long terme, les experts évoquent l'idée d'un transfert à la Communauté de tout au moins une partie de l'imposition des bénéfices des sociétés.

S'agissant de la fiscalité indirecte (T.V.A. et accises), M. Jean Le Dem a exprimé le scepticisme des experts quant à l'attention particulière actuellement portée à ce sujet par la commission des Communautés et les gouvernements dans la perspective de la suppression des frontières fiscales à l'intérieur de la Communauté. Selon M. Jean Le Dem, les orientations proposées par la commission, à savoir le rapprochement des taux à l'intérieur de deux "fourchettes", paraissent suffisantes.

De même, il a indiqué que les experts estiment possibles de maintenir des accises différentes selon les pays pour le tabac et les alcools. Il a ensuite brièvement présenté les résultats des simulations macro-économiques réalisées à l'aide du modèle Mimosa en fonction des hypothèses de travail précédemment exposées.

M. Christian Poncelet, président, a ensuite invité M. Patrice Vial, Directeur de la Prévision au ministère de l'économie, des finances et du budget, à faire part de ses observations personnelles.

Après avoir salué le caractère impressionnant de l'étude présentée, et exprimé son accord sur la problématique et la plupart des hypothèses retenues dans le cadre du rapport, M. Patrice Vial a insisté sur l'importance de l'effort de rationalisation à effectuer à l'occasion de l'harmonisation des fiscalités européennes, jugé que les États-membres

conserveraient une marge de manoeuvre non négligeable en matière de politique conjoncturelle, souligné la nécessité d'une prévisibilité et d'une lisibilité raisonnables des réformes à venir pour les acteurs économiques, et enfin rappelé les limites des simulations macro-économiques et l'évaluation des effets réels d'une réforme fiscale.

M. Michel Aujean, directeur à la commission des Communautés européennes, a également déclaré partager la plupart des conclusions du rapport présenté, dont il a souligné le caractère exceptionnel. Il a ensuite exprimé diverses réflexions personnelles portant d'une part, sur la nécessité d'une démarche pragmatique respectueuse de la plus grande souveraineté possible des Etats en matière fiscale ; d'autre part, sur la nécessaire prise en compte de la mobilité de l'ensemble des facteurs économiques dans l'analyse des conséquences de l'harmonisation fiscale européenne ; enfin, sur l'évolution des propositions de la commission des Communautés européennes en matière de fiscalité indirecte.

Après avoir remercié les différents intervenants, **M. Roger Chinaud**, rapporteur général, a demandé aux experts des précisions complémentaires, notamment sur le caractère "intérimaire" qui définit, selon eux, la solution française actuellement retenue concernant les modalités d'harmonisation de la T.V.A., et sur le poids des cotisations sur la compétitivité des entreprises et sur les conséquences économiques d'une harmonisation des cotisations sociales françaises par rapport aux autres pays européens. Il a souligné l'intérêt de dépasser la seule démarche "de suppression des obstacles à la libre circulation", pour profiter de l'harmonisation et rationaliser les structures fiscales afin d'assurer conjointement l'efficacité économique et la justice sociale.

M. Jacques Oudin a exprimé son adhésion à la nécessité formulée par les experts d'une harmonisation pragmatique et progressive de la fiscalité européenne, celle-ci devant en premier lieu porter sur les facteurs économiquement les plus mobiles, et notamment les capitaux. Il a également déterminé la priorité qui, selon lui, devait guider l'action en ce domaine, à savoir, par ordre d'importance respective, l'harmonisation du mode de financement des prestations sociales, de l'imposition des bénéfices des sociétés et de la fiscalité indirecte.

M. René Ballayer s'est interrogé sur la part relative de la fiscalité locale dans le total des prélèvements obligatoires supportés par les entreprises et sur les distorsions liées à la taxe professionnelle.

M. Emmanuel Hamel a exprimé son opposition aux conclusions des experts selon lesquelles le budget communautaire est appelé à prendre progressivement plus d'importance dans l'ensemble des finances publiques européennes.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur le risque protectionniste des conséquences du maintien de la diversité des taux

nationaux de T.V.A. après harmonisation, à l'échelle européenne, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. Il a également souligné d'une part, les risques sociaux que pourrait présenter en France une modification trop hâtive du financement des cotisations sociales, d'autre part, le caractère imprévisible des évolutions économiques et sociales pouvant remettre en cause certaines conclusions du rapport présenté.

Par ailleurs, M. Michel Aujean, directeur à la commission des Communautés européennes, a exposé le calendrier prévisionnel d'harmonisation des taux nationaux de la T.V.A. Il a mis en évidence quelques problèmes concrets résultant de la mise en oeuvre de cette harmonisation et souligné le caractère éminemment transitoire des principes retenus en la matière.

En réponse aux différents intervenants, les experts du C.E.P.I.I. et de l'O.F.C.E. ont apporté les précisions suivantes. En matière de fiscalité des entreprises, il paraît opportun d'harmoniser plutôt les principes généraux d'imposition plutôt que les taux proprement dits. La spécificité de la taxe professionnelle en France et en R.F.A. ne crée pas de distorsion particulière au niveau macro-économique. L'importance des facteurs conjoncturels ne peut pas être négligée. Les principes généraux retenus pour progresser dans la voie de l'harmonisation fiscale européenne devraient pouvoir s'adapter avec souplesse aux difficultés économiques momentanées de certains pays membres.

M. Christian Poncelet, président, a ensuite invité M. Jean-Marcel Jeanneney, ancien président de l'O.F.C.E. à faire part à la commission des finances de ses observations personnelles.

Après avoir brièvement rappelé la vocation et les principes méthodologiques de l'O.F.C.E., M. Jean-Marcel Jeanneney, a souligné la qualité de la contribution du Sénat à l'occasion de l'élaboration du rapport, l'urgence et l'importance des questions évoquées, et le caractère pernicieux de la taxe professionnelle au niveau national.

M. Christian Poncelet, président, a conclu en soulignant l'importance et l'utilité du rapport présenté pour la nécessaire réflexion des différents acteurs institutionnels concernés par ce sujet.

Intervention de M. Michel AUJEAN

Commission des Communautés Européennes

Chef de la division TVA et autres taxes sur le chiffre d'affaires

En m'invitant à vous faire part de mes réactions à l'étude consacrée à l'harmonisation fiscale européenne et à ses conséquences économiques, vous me faites le grand honneur de me permettre de contribuer à un débat majeur, tant pour la construction européenne que pour la politique française.

Cette contribution, je dois l'avouer, serait peut-être plus facile si je ne partageais pas, dans une très large mesure, les conclusions de cette étude. Néanmoins, je m'efforcerai de laisser subsister ou même de monter en épingle quelques points de désaccord, afin que mon discours ne puisse en aucun cas apparaître comme une bénédiction communautaire, ce qu'il ne saurait en aucun cas être.

En effet, cette étude met en évidence un certain nombre de lignes fortes qui concernent soit le projet communautaire, soit la position de la France dans ce cadre, sur lesquelles je souhaiterais dans un premier temps revenir. Par la suite, et je dirai, dans l'esprit des fonctions que j'occupe, je reviendrai plus précisément sur le cas de la fiscalité indirecte afin de vous faire part tant de mes observations que des actions que la Commission entend poursuivre dans ce domaine.

Le principe de subsidiarité

Il y est fait plusieurs fois référence dans cette étude, en particulier au chapitre relatif à la problématique de l'harmonisation et plus encore dans celui consacré à la fiscalité communautaire. Ce principe me paraît fort utile dans la présente discussion dans la mesure où il traduit effectivement l'idée que *"le niveau de gouvernement adéquat est le niveau le plus bas auquel la fonction en cause peut être efficacement exécutée"*(1).

(1) *"Efficacité, stabilité, équité", dit "Rapport Padoa-Schioppa"*.

En effet, vu du point de vue de l'harmonisation fiscale, ce principe peut se traduire par l'idée qu'il convient d'harmoniser au niveau communautaire ce qui ne peut être laissé à la discrétion des politiques nationales, dès lors que des fractions notables des coûts et avantages de politiques débordent du niveau national. Une telle conception me paraît un corollaire du principe retenu dans le rapport selon lequel *"Le but de l'harmonisation est de concilier la plus grande souveraineté des Etats membres en matière fiscale avec la minimisation des distorsions géographiques induites par les différences internationales de fiscalité"*.

A cet égard il est utile de relever que c'est la conception qui a animé tant les rédacteurs de l'Acte unique européen que la Commission dans ses propositions sur l'harmonisation de la fiscalité indirecte. Ainsi, l'article 99 du Traité, révisé par l'Acte unique, vise-t-il l'harmonisation des impôts indirects *"dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur dans le délai prévu à l'article 8A"*. Dans le même sens, la Commission dans sa présentation globale des propositions de 1987 a indiqué qu'il ne s'agissait nullement de la recherche du système fiscal idéal ni de proposer des mesures qui ne seraient pas strictement nécessaires à l'achèvement du marché intérieur (1).

Les limites de l'harmonisation et les distorsions

Les limites qui viennent d'être mentionnées à travers le principe de subsidiarité posent le problème de la minimisation des distorsions dont la discussion peut s'avérer délicate.

En effet lors de la formation de la Communauté, puis au cours des adhésions successives, les différents types et niveaux d'intervention économique des Etats membres ont été généralement acceptés et conservés dans toute la mesure où ils ne constituaient pas des barrières aux échanges (ou des obstacles d'effet équivalent) - l'hypothèse sous-jacente étant que les adaptations se faisaient en termes de taux de salaires et de taux de change notamment.

Toutefois, au fur et à mesure de l'intégration économique, du rapprochement des conditions d'activité et de l'harmonisation réalisée dans les domaines où elle a été jugée indispensable, le poids de ce qui reste différent et non harmonisé se fait proportionnellement de plus en plus lourd, au point de susciter de nouvelles demandes d'harmonisation.

(1) Communication globale de la Commission sur le rapprochement des impôts indirects. COM (87)320 du 4 août 1987.

Ainsi, les différences sont de plus en plus perçues en termes de distorsions, au point de provoquer envers la Communauté une demande d'harmonisation tous azimuts, à l'opposé du principe énoncé ci-dessus. Il convient donc, dans ce domaine, de maintenir une approche fort prudente et qui tienne compte des impératifs d'ensemble du système fiscal et de son équilibre.

La mobilité et les ressources budgétaires

Le thème du "moins-disant fiscal" est très à la mode et il est bien que les risques en soient débattus en cette période où les processus de libéralisation dominent la pensée et les réformes économiques en cours.

En effet, la comparaison des systèmes de prélèvement et des charges qui en découlent est très généralement privilégiée au détriment de l'analyse de la productivité des services publics, de leur niveau d'offre et de la qualité ou de la variété des services offerts : il en résulte une tendance assez générale à considérer que la compression des recettes fiscales est un objectif louable en soi et non pas le résultat d'une analyse coûts-avantages.

Il est clair que le renforcement de la concurrence dans un marché en voie d'unification comme la Communauté joue un rôle considérable. Une grande partie des effets économiques évalués dans le rapport Cecchini sont des effets-concurrence. Faut-il pour autant étendre la concurrence au domaine des interventions publiques et de leur financement ?

Dans cette optique, il convient d'être attentif à la sensibilité des différentes assiettes d'impôts et à la mobilité de leur substance. C'est bien ce qui a motivé la Commission en ce qui concerne les dispositions fiscales d'accompagnement de la libération des mouvements de capitaux.

Le présent rapport souligne à juste titre la mobilité encore faible du facteur travail et le fait que l'impôt sur le revenu constitue encore de ce fait une ressource pour le niveau national. Dans ce contexte, on pourrait également soutenir que la TVA constitue une ressource au niveau communautaire, dans la mesure où le mécanisme de détaxation à l'exportation/taxation à l'importation isole le marché communautaire de celui des pays tiers et que, dès lors, les effets de la mobilité des biens ne sont pas à craindre. Par contre, à l'intérieur du marché unique, après l'abolition des frontières fiscales, ce ne sera plus le cas et de trop grands écarts de taux entre les marchés nationaux pourraient créer des distorsions importantes. Il n'y a pas en tout cas de raison objective qui s'oppose ici à un certain relèvement du taux moyen (ou de la fourchette) de TVA de la Communauté par rapport au reste du monde.

Le rapprochement des fiscalités indirectes

J'insiste sur la notion de rapprochement qui a toujours été celle retenue par la Commission de préférence à la notion d'harmonisation qui paraît impliquer davantage d'uniformisation. Ceci est d'autant plus vrai maintenant que la Commission a considérablement "flexibilisé" son approche en matière d'accises.

Est-ce la vision étriquée du spécialiste qui a dominé ma lecture mais j'ai trouvé ce chapitre moins enthousiasmant que les autres et je souhaiterais faire à cet égard un certain nombre de mises au point.

En premier lieu sur un certain nombre de points de détail -laissant les questions importantes pour la suite- il m'est apparu que le rapport manquait de précision :

- l'harmonisation de l'assiette TVA : on a coutume de dire qu'elle est réalisée à plus de 90 % mais il reste, il est vrai, à des degrés divers selon les pays, des opérations taxables qui sont exonérées et des opérations exonérables qui sont taxées. Ceci porte parfois sur des secteurs très importants : télécommunications, transports de personnes, la Commission fera rapport d'ici fin 1990 sur toutes les dérogations dans le but de supprimer celles qui sont causes de distorsions de concurrence (18e directive TVA) ;

- les limitations mises à l'exercice du droit à déduction sur certains produits (bateaux de plaisance et aéronefs, voitures de tourisme et motocycles, frais de transport, de voyages d'affaires et de restaurant, frais de réception et de divertissement) ne sont pas le seul fait de la France. Bien au contraire ceci concerne la plupart des pays de la Communauté, à l'exception systématique de l'Allemagne et des Pays-Bas. L'élimination des rémanences de taxe a été proposée de façon seulement partielle (50 % sur les voitures par exemple) dans la 12e directive TVA, toujours en discussion. Par conséquent, l'évaluation d'une éventuelle perte de recettes devra tenir compte de cette harmonisation des limitations du droit à déduction ;

- les services financiers bénéficient d'une exonération générale de TVA (avec rémanence des taxes d'amont par conséquent) et non pas d'un non-assujettissement. De plus, une option pour l'assujettissement existe. Elle est pratiquée partiellement par trois Etats membres (France, Belgique, Danemark).

Au total, on peut se demander toutefois si toutes ces différences doivent être vues en termes de besoin d'harmonisation. Il n'est pas évident qu'à court terme un tel besoin se fasse sentir dans tous les cas !

Pour en venir aux questions de substance, je voudrais souligner que la discussion de la question du rapprochement des fiscalités indirectes, et en particulier du rapprochement des taux, a pris une tournure particulière depuis la présidence française, du fait à la fois des nouvelles propositions de la Commission en matière d'accises et des orientations retenues par le conseil des ministres Ecofin.

Les accises

L'approche initiale en matière d'accises reposait sur l'idée que la libre circulation des produits soumis à accises exigeait de limiter les écarts de prix entre Etats-membres dus aux différences de fiscalité et imposait par conséquent une harmonisation complète des taux des accises - compte tenu de la flexibilité déjà disponible en matière de TVA dans le cadre des fourchettes de taux-. En fait, l'existence d'écarts très considérables entre Etats-membres -pour certains produits, cet écart pouvait aller de 1 à près de 8- avait empêché la réalisation éventuelle d'un accord par crainte des conséquences budgétaires et/ou inflationnistes.

La nécessité d'une approche flexible a été reconnue comme indispensable.

Cette nouvelle approche se traduit par l'instauration de taux minima pour tous les produits soumis à accises, sauf pour certains produits pétroliers pour lesquels des fourchettes de taux sont indispensables pour éviter des distorsions de concurrence.

Ces taux minima ou ces fourchettes devront être respectés par tous les Etats-membres à compter du 1er janvier 1993.

Par ailleurs, dans une perspective à moyen et long terme, la Commission a fixé des valeurs repères appelées "taux-objectifs", qui ne sont pas des taux communs obligatoires. Ces "taux-objectifs" représentent l'orientation de convergence à long terme pour les Etats-membres et tiennent compte des politiques communes de la santé, de l'énergie, des transports et de l'environnement.

Au-delà de cette date, toute modification à l'initiative des Etats-membres devra rapprocher les taux pratiqués des "taux-objectifs".

Les nouvelles propositions formalisant cette approche plus flexible ont été présentées par la Commission et transmises au Conseil en décembre 1989 (Com (89) 525, 526 et 527). Il appartiendra aux Etats-membres de décider si cet effort de pragmatisme fournit la base d'un compromis plus acceptable.

La TVA

En effet, suite à la mise en place d'un groupe ad hoc de juillet à décembre 1989, le Conseil Ecofin, tout en rappelant que les propositions de la Commission représentaient la meilleure solution pour l'abolition définitive des frontières fiscales, a retenu une nouvelle approche en matière de TVA qui vise, pour une période temporaire allant au moins jusqu'au 31.12.1996, à mettre en oeuvre les orientations suivantes :

"- Pour une période limitée, le bon fonctionnement du régime de TVA, dans le cas des opérations entre Etats-membres différents réalisées par les assujettis, doit être assuré par la taxation du destinataire dans le pays de destination aux taux et conditions de ce pays.

"- Les organismes exonérés ou non-assujettis qui effectuent des achats pour un certain montant dans d'autres Etats-membres seront traités de la même manière.

"- Le traitement différencié de certaines catégories d'opérations permettra d'éviter les distorsions de concurrence sans entraver la libre circulation. Les achats dans un autre Etat-membre de véhicules susceptibles d'être immatriculés seront soumis à la TVA dans le pays de destination et au taux de ce pays. Pour les livraisons à distance destinées à un particulier ou un organisme exonéré ou non-assujetti établi dans un autre Etat-membre, le vendeur ou son représentant acquittera la taxe du pays de destination dès lors que le montant de ses ventes de cette nature y dépassera certains seuils à fixer."

Par ailleurs, il a été décidé que "dans ce cadre, les Etats-membres rechercheront d'ici le 31 décembre 1991 un accord, à l'intérieur des limites proposées pour le taux normal de la Commission, sur une fourchette ou éventuellement un taux minimum applicable au 1er janvier 1993".

A cet égard, il convient de souligner que la Commission a indiqué :

- qu'elle n'était pas satisfaite de ce que la nature transitoire du système ne soit pas davantage garantie ;

- que la suppression au 1er janvier 1993 de toute limitation aux achats des particuliers constituait un élément essentiel à l'abolition des frontières fiscales ;

- qu'elle ne pouvait s'associer à ce stade aux conclusions du Conseil et maintenait une réserve.

Du point de vue de la Commission, les principales caractéristiques d'un régime transitoire de TVA après 1992 doivent être les suivantes :

1. Pour être crédible : le système doit supprimer tous les contrôles fiscaux aux frontières et il doit offrir la liberté d'achat, taxes payées, aux particuliers dans l'Etat-membre de leur choix.

2. Pour être applicable : il doit abaisser les coûts pour les entreprises, fournir des mesures appropriées de lutte contre la fraude et supprimer les obstacles -notamment bureaucratiques- au développement des échanges intracommunautaires, en particulier pour les PME.

3. Pour assurer la transition : il doit être clairement temporaire et posséder une dynamique propre qui conduise vers le régime définitif et l'abolition totale et définitive des frontières fiscales.

C'est sur la base de tels critères que la Commission pourra envisager de nouvelles initiatives dans les semaines à venir.

Intervention de M. Patrice VIAL,
Directeur de la Prévision au
Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget

C'est un grand honneur pour moi que d'intervenir devant vous.

Je tiens donc, tout d'abord, à remercier M. Christian Poncelet, Président de la Commission des finances du Sénat, de l'occasion qu'il me donne de présenter, ici, quelques commentaires sur le rapport établi par l'O.F.C.E. et le C.E.P.I.I. sur la fiscalité européenne.

Je tiens à l'en remercier car le sujet abordé représente un enjeu majeur pour la France et que le rapport qui nous est soumis est particulièrement stimulant pour la réflexion.

L'importance des enjeux de l'harmonisation fiscale européenne pour la réalisation du marché intérieur et de l'union économique et monétaire n'est pas à démontrer et je ne m'y attarderai pas. Je rappellerai, seulement, que ce n'est pas un hasard si à l'occasion du dernier examen annuel de la France par l'O.C.D.E., le thème retenu a été celui des finances publiques.

Le rapport qui vous est soumis est impressionnant à tous les sens du terme. Il est donc difficile d'épuiser sa richesse par un commentaire de quelques minutes. Il est impossible notamment de rentrer dans le détail des préconisations, impôt par impôt.

Au risque de simplifier à l'extrême, je me contenterai donc, pour être synthétique, de dire que ce rapport me paraît poser correctement la problématique d'ensemble de l'harmonisation fiscale dans la communauté européenne. On peut en revanche débattre des conclusions opérationnelles qui y sont suggérées.

Sans doute mes réactions sont-elles marquées par le fait que, par profession, je suis davantage que les auteurs obligé de prendre en compte les contraintes pratiques de mise en oeuvre. Malgré ou à cause de cela, je pense néanmoins qu'il est de l'intérêt du débat de vous les livrer.

Permettez-moi donc d'illustrer par quelques notations plus spécifiques l'impression d'ensemble dont je viens de faire état.

I - Tout d'abord, le cadre d'analyse dans lequel s'est placé le rapport me paraît dans l'ensemble correctement tracé.

Je voudrais notamment revenir sur trois idées.

A - Je partage l'avis que l'impact macroéconomique des différences de niveau et de structure des prélèvements fiscaux et sociaux ne doit pas être surestimé

1°) Il est exact qu'il faut s'efforcer d'appréhender les incidences économiques de la fiscalité en dépassant le niveau des agents qui payent la taxe ("tax payers") pour considérer ceux qui la supportent réellement ("tax bearers") et lorsque l'on raisonne ainsi en termes d'incidence des prélèvements, on est naturellement conduit à relativiser l'impact des divergences de structure. C'est pourquoi, comme le soulignent les auteurs du rapport, il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble des cotisations sociales dans l'analyse du prélèvement direct sur les revenus du travail ; de même, dans une perspective de long terme, la distinction juridique entre cotisations sociales salariales et patronales est sans grande portée économique.

2°) En outre, s'il ne faut pas négliger les effets conjoncturels des divers types de prélèvement, on peut considérer que, avec le temps, les différences de structures et de niveaux - en tout cas celles qui nous ont été léguées par le passé - ont été largement absorbées par l'évolution des prix relatifs - salaires nets, ou taux de change - et par les écarts de productivité des économies. Ainsi, le niveau des prélèvements obligatoires en R.F.A. est supérieur à celui du Portugal mais personne ne prétend que l'économie portugaise est plus compétitive que l'économie allemande.

3°) Dans ces conditions, on peut admettre, avec les auteurs du rapport, qu'une uniformisation de tous les prélèvements fiscaux et sociaux n'est pas nécessaire à la réalisation d'un espace sans frontières intérieures.

Pour autant, il ne faudrait pas sous-estimer les implications sur l'efficience et le bien-être des distorsions de comportement que sont susceptibles d'engendrer certains déséquilibres ou certains choix très typés dans la structure des prélèvements. Il en serait par exemple ainsi d'une progressivité excessive du prélèvement fiscal et social, d'une taxation relative trop élevée d'un facteur de production particulier, capital ou travail, ou d'une incitation trop forte à privilégier tel ou tel mode de financement de l'activité.

Cette remarque prend tout son sens lorsque les facteurs de production sont susceptibles de se déplacer librement.

B - C'est d'ailleurs pourquoi les auteurs du rapport ont raison de souligner que l'approche communautaire de la fiscalité ne doit pas se limiter à la fiscalité indirecte et à la fiscalité des revenus de capitaux mobiliers.

Il est certes logique de s'intéresser de prime abord à l'harmonisation de la fiscalité indirecte, et plus généralement de s'intéresser à l'harmonisation de la fiscalité pesant sur les facteurs les plus mobiles, car à défaut pourraient apparaître de graves distorsions de concurrence.

Mais, les autres aspects de la fiscalité, en particulier la fiscalité des entreprises, ne doivent pas être exclus du champ des préoccupations communes des Etats membres de la Communauté européenne, ceci de façon à éviter les risques de "dumping" fiscal et de délocalisation des activités productives dommageables à l'ensemble des Etats.

Pour autant, une uniformisation absolue ne s'impose pas, surtout lorsque l'on considère la complexité des matières concernées ; plus concrètement, les Etats membres doivent veiller à mieux ajuster et coordonner leur politique fiscale dans ces matières, dans le cadre plus informel et très pragmatique d'une coordination accrue des politiques budgétaires et fiscales.

C - On ne peut que souscrire par ailleurs au souhait exprimé par le rapport de mettre à profit la réalisation du marché intérieur puis de l'union économique et monétaire pour procéder à un effort de rationalisation et d'optimisation de la fiscalité.

Cet effort doit être mené dans une perspective à la fois d'efficacité économique et d'équité sociale.

• Du point de vue de l'efficacité économique, la France ne pourra tirer parti de la réalisation du marché intérieur que si est menée une politique d'amélioration de l'offre productive.

Ceci justifie, à mon sens, notamment :

- d'une part, la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés à laquelle il a été procédé, notamment sur les bénéfices réinvestis, ceci afin de renforcer les fonds propres des entreprises, de stimuler l'investissement et de réduire les distorsions entre les modes de financement, dette et fonds propres.

- d'autre part, d'envisager une réduction des droits de mutation à titre onéreux afin d'améliorer la mobilité des facteurs de production nécessaire aux restructurations économiques, et au rapprochement d'entreprises, comme à la résorption du chômage.

Il ne s'agit ici que de deux exemples non limitatifs, car en ce domaine de la recherche de l'efficacité, d'autres sujets pourraient sans nul doute être évoqués.

• Du point de vue de l'équité sociale, on pourrait effectivement envisager, comme le propose le rapport, de clarifier le financement de la protection sociale en distinguant d'une part les régimes d'assurances - dont la logique serait d'être financés par des cotisations sociales à la charge des intéressés en raison du lien fort existant entre cotisations et prestations - et d'autre part les régimes de solidarité. C'est dans cette perspective que s'inscrit le débat à venir sur la contribution de solidarité.

S'agissant de l'une des principales inégalités sociales actuelles, je veux parler du chômage, on doit reconnaître l'écart trop important, partiellement imputable aux cotisations sociales, entre le coût social et le coût privé d'une embauche. Il y a là, concernant notamment les travailleurs faiblement qualifiés, un obstacle à l'embauche et une source tant d'inefficacité économique que d'inégalité sociale. Différentes solutions ont été débattues : d'un point de vue d'efficacité et d'équité, l'idée de poursuivre dans la voie de la réduction des cotisations sur les bas salaires mérite probablement d'être approfondie.

II - Si le cadre d'analyse du rapport paraît ainsi largement pose, le débat est en revanche plus ouvert lorsqu'on en vient au caractère opérationnel de plusieurs des conclusions proposées.

A - En premier lieu, la crainte qui apparait en filigrane à plusieurs reprises de perdre la possibilité d'utiliser les finances publiques à des fins de réglage conjoncturel doit être relativisée.

Je ne mentionne qu'en passant le fait que, pour la France en tout cas, il n'y a pas réellement à craindre que l'harmonisation fasse disparaître toute marge de manoeuvre budgétaire et fiscale ; le coût de l'harmonisation de la fiscalité indirecte telle qu'elle a été proposée par les Etats membres, pour ne citer que cet exemple, reste contenu dans des proportions financières qui n'obèrent pas les possibilités d'action par ailleurs, compte tenu de l'amélioration de notre situation économique.

Plus fondamentalement, quelle que soit l'ampleur de cette marge de manoeuvre, il me semble que les réformes fiscales doivent être orientées prioritairement sur des objectifs de moyen et long terme d'amélioration de l'offre productive et d'équité sociale.

Ceci conduit à ne pas considérer comme première priorité le souci (exprimé par les auteurs du rapport), de pouvoir utiliser de façon systématique les finances publiques à des fins de réglage conjoncturel. L'expérience nous amène, en effet, à douter de l'efficacité d'un réglage conjoncturel fin par la politique budgétaire, ne serait-ce que pour des raisons de délais de réaction. A l'inverse, il est très important de se préoccuper de l'incidence qu'a la fiscalité sur l'environnement du secteur productif. Il est indispensable, surtout dans un grand marché ouvert, que les choix des agents économiques et notamment des entreprises puissent s'effectuer avec la plus grande visibilité dans un environnement le plus stable possible. Ceci implique de ne pas modifier de façon pratique la structure des prélèvements au gré des besoins conjoncturels. Bien entendu, ceci n'exclut pas, toutefois, de moduler les calendriers, en particulier pour la mise en oeuvre de certaines réformes fiscales, en fonction de la conjoncture macroéconomique.

J'ajoute que l'utilisation de la fiscalité à des fins de réglage conjoncturel n'est pas à l'ordre du jour non plus pour l'instant chez nombre d nos partenaires, dont le souci prioritaire actuellement est plutôt de diminuer le déficit public, en raison notamment du poids encore trop élevé de la dette publique. Quant au budget des Communautés européennes, il parait difficilement envisageable

d'accroître son rôle conjoncturel en l'absence d'un contrôle politique suffisant au niveau communautaire.

Naturellement, on ne peut que partager en revanche l'analyse du rapport sur les risques qui résulteraient de l'absence de coordination des politiques budgétaires et fiscales dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur et de la réalisation de l'union économique et monétaire. Il est clair que, face aux évolutions parfois imprévues de l'environnement international, il faudra notamment éviter tout risque de réaction en désordre pouvant déboucher par exemple sur une concurrence dans la défiscalisation. Mais ceci est un autre sujet...

B - En second lieu, il me semble que la nature même de l'approche retenue dans le rapport a pour conséquence de sous-estimer les effets de la structure des prélèvements sur l'offre productive.

L'approche retenue privilégie l'analyse de l'incidence des différentes alternatives fiscales sur la demande. Or l'évaluation de l'impact macroéconomique, même à moyen terme, de modifications de la fiscalité à l'aide de modèles centrés sur l'évolution de la demande globale ne peut être le seul critère d'appréciation du choix d'une structure de prélèvement optimale. En effet, dans une perspective de long terme, il faut tenir compte davantage des effets de ces prélèvements sur l'offre productive, effets qui nécessiteraient une approche plus microéconomique de la fiscalité.

C'est ce qui oblige à relativiser la portée pratique des "Théorèmes d'équivalence", auxquels le rapport se réfère souvent. Lorsque l'on se met dans la situation de concevoir une réforme en vraie grandeur, il apparaît qu'il n'est pas du tout évident qu'il soit indifférent de substituer, par exemple, la T.V.A. aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu ou vice versa.

Les raisons n'en sont pas mystérieuses. la T.V.A. frappe à taux proportionnel l'ensemble de la consommation des ménages mais aussi les dépenses d'autres agents non assujettis. L'impôt sur le revenu frappe, lui, les revenus d'activité, salariés ou non, et, partiellement, les revenus patrimoniaux ; il est progressif mais un ménage sur deux est exonéré. Les cotisations sociales, quant à elles, frappent les revenus d'activité principalement salariés et de façon régressive en raison du plafond.

Ces divers prélèvements diffèrent par leurs assiettes comme par leurs capacités redistributives. Dans ces conditions, une modification de la structure de la fiscalité ne saurait être sans effet

sur l'offre productive et sur l'épargne ou, pour dire les choses autrement, on ne peut faire comme si on se situait dans un monde idéal ou les périodes de transition n'existaient pas, les délais ne compteraient pas et les changes seraient infiniment ajustables. On peut d'autant moins le faire que la construction progressive de l'union économique et monétaire se traduira précisément par une discipline accrue pour tous les Etats membres en matière de change.

C - Enfin, on peut espérer que l'accord intervenu entre les Etats membres sur l'harmonisation de la T.V.A. se révélera à l'expérience une solution méritant un jugement plus positif que ne le laisse entendre le rapport.

Le rapport laisse poindre comme un regret pour le système initialement proposé par la Commission.

Je ne voudrais pas présenter de façon exhaustive les termes d'un débat particulièrement technique. Vous savez que la Commission a proposé en 1987 une taxation des échanges au taux du pays d'origine auquel serait associé un mécanisme complexe de compensation. Cette proposition s'est heurtée à une réserve unanime des Etats membres.

A l'initiative de la présidence française, ceux-ci sont parvenus à un accord dont il faut bien comprendre l'esprit. En effet, cet accord :

- permet la suppression de tous les contrôles aux frontières conformément aux engagements figurant dans l'Acte unique ;

- allège substantiellement les charges administratives des entreprises tout en permettant une lutte efficace contre la fraude ;

- permet d'éviter la mise en place d'un mécanisme de compensation de la T.V.A. complexe, peu fiable et risquant d'engendrer des contentieux entre Etats ;

- permet de limiter substantiellement, et cela dès 1993, les risques de distorsion de concurrence et, par conséquent, les ajustements de recettes fiscales pour les Etats membres ;

- et prévoit un rapprochement progressif des taux T.V.A. dans les fourchettes proposées par la commission pour le taux réduit et le taux normal. C'est d'ailleurs dans cette perspective que la France abaisse progressivement son taux majoré de T.V.A.

Ce compromis pragmatique devrait ainsi permettre d'aller dans le sens des objectifs souhaités, sans pour autant provoquer des tensions ingérables.

Permettez-moi, à ce sujet, de relever par parenthèse que les scénarios d'harmonisation fiscale qui sont présentés dans le dernier chapitre du rapport ne sont pas forcément les plus plausibles : ils se réfèrent, en effet, à des situations typées, susceptibles précisément d'engendrer le genre de tensions que l'on souhaite éviter, ainsi :

- l'hypothèse qui est faite d'une unification des taux de T.V.A. et des droits d'accises sur des taux moyens apparents ne correspond ni à une proposition faite, ni à un point de convergence des projets actuellement discutés, ni à une situation de neutralité concurrentielle ;

- elle n'est donc pas réellement en mesure d'illustrer, même à titre purement pédagogique, les conséquences de l'harmonisation de la fiscalité indirecte ; on peut prendre par exemple le cas de la France pour laquelle le coût des propositions n'est pas de 100 milliards de francs, comme semblent le retenir les simulations effectuées, mais plutôt quatre fois inférieur dans l'hypothèse où on ne modifie pas le taux normal. C'est d'ailleurs cette hypothèse nettement plus modérée qui figure à un autre endroit du rapport.

- En conséquence, et contrairement à ce qu'indique le rapport, il n'est pas du tout fatal que l'on soit "contraint" à un scénario de compensation par l'impôt sur le revenu ; celui-ci n'est ni nécessaire, ni souhaitable, ni probable, tout au moins pour la France.

Voilà quels sont les points essentiels que je souhaitais souligner. Je l'ai fait sans détours pour alimenter votre débat. J'espère que les auteurs du rapport me feront grâce de ma franchise.

L'analyse économique de la fiscalité constitue un sujet d'une grande complexité qui suscite - c'est bien naturel - de nombreuses controverses. Ce rapport contribue de façon très stimulante à l'enrichir.

Il s'agit d'un enjeu essentiel pour l'économie française. Depuis le début de la décennie, les grands pays de l'O.C.D.E. se sont engagés dans la voie de réformes fiscales de grande ampleur. Les perspectives de l'intégration économique européenne sont l'occasion, pour la France, de donner une plus grande cohérence à la réforme fiscale autour des objectifs que j'ai rappelés il y a un instant : efficacité économique, équité sociale et maîtrise des finances publiques.

C'est une occasion et une chance qu'il nous incombe de saisir.

A N N E X E

Fiche signalétique du modèle MIMOSA

- **Modèle économétrique annuel dynamique.**
- **Périodicité : annuelle.**
- **Horizon de projection : moyen terme.**
- **Couverture mondiale en quinze zones :**
 - **six grands pays industriels (Etats-Unis, Japon, RFA, France, Royaume-Uni, Italie) ;**
 - **neuf zones (Autres CEE, Autres Europe, Autres OCDE, Nouveaux pays industriels d'Asie, Moyen-Orient et Maghreb, Afrique noire, Amérique latine, Autres Asie, URSS et Europe de l'Est).**
- **Echanges commerciaux en quatre catégories de produits : produits manufacturés, produits agro-alimentaires, matières premières, énergie.**
- **Echanges de services en deux catégories : services non-facteurs, services facteurs.**