

# Groupe de travail

## Intégration économique européenne et fiscalité

### La concurrence fiscale entre européens : un sujet clé !

Si la fiscalité est un sujet clé pour l'avenir de l'Europe aujourd'hui, c'est avant tout en raison de la concurrence fiscale que se livrent les États européens entre eux. Cette concurrence fiscale a conduit les États européens à ajuster progressivement leur fiscalité vers le bas. Ainsi, la tendance est à la baisse du taux d'imposition effectif moyen des entreprises en Europe, ce qui n'est pas sans conséquence, puisque de moindres recettes fiscales impliquent également des resserrements budgétaires pour les États européens, ainsi que des sacrifices difficiles pour leurs populations.

Comme l'écrit Anne-Laure DELATTE, Directrice adjointe du CEPPII (Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales), dans sa chronique pour Libération [\*Avis de concurrence fiscale impitoyable\*](#) parue le 15 mai 2017, « En Europe tout le monde n'applique pas exactement le même taux d'imposition. [...] Et, bien évidemment, les multinationales françaises et européennes en profitent : elles transfèrent leurs profits dans leurs filiales des pays à faible taux d'imposition. [...] Le problème, c'est que nous avons tout à perdre avec la concurrence fiscale. Car si on pousse le raisonnement, alors le taux optimal est simplement zéro ! ». Et Anne-Laure DELATTE de conclure : « Adieu le service public ! ».

Le problème que soulève ici Anne-Laure DELATTE doit interpeler les fédéralistes européens. Car en ouvrant les frontières, et en établissant un marché unique fondé sur la libre circulation, sans pour autant doter les pays européens des moyens permettant d'harmoniser leurs politiques fiscales, la construction européenne a rendu possible une concurrence fiscale acharnée, qui permet aux plus fortunés et aux grandes entreprises d'échapper à l'un de leurs devoirs : payer des impôts.

### Problématiques autour de la fiscalité

La question de la concurrence fiscale entre États européens constitue un angle de réflexion incontournable en ce qui concerne la fiscalité en Europe. La problématique de la taxation des GAFAM, qui est actuellement sur le devant de la scène, devra également être évoquée.

Par ailleurs, les fédéralistes devront prendre position sur les rapports rédigés récemment par les députés européens Paul TANG (S&D) à propos de l'ACIS ([\*Assiette Commune pour l'Impôt sur les Sociétés\*](#)) et Alain LAMASSOURE (PPE) concernant l'ACCIS ([\*Assiette Commune Consolidée pour l'Impôt des Sociétés\*](#)).

De plus, on ne peut parler de la fiscalité en Europe sans évoquer la notion de budget européen. Aujourd'hui, le budget de l'Union européenne est très restreint : il ne représente qu'un pourcent du PIB de l'UE. Le fait de mettre en place une véritable politique fiscale européenne permettrait donc, non seulement d'harmoniser les fiscalités des États membres pour réduire la concurrence fiscale, mais aussi de donner à l'Europe les moyens de mettre en œuvre de grands projets – que ce soit en matière

de défense, de diplomatie, d'éducation, de protection de l'environnement et de développement des territoires, de lutte contre le chômage de masse ou le terrorisme – et de bâtir ainsi une véritable souveraineté européenne.

Enfin, une question sous-jacente à celle de la fiscalité est celle de la justice sociale.

## **Objectifs du groupe de travail sur la fiscalité en Europe**

Le groupe de travail sur la fiscalité vous propose de commencer à réfléchir sur cette question en s'appuyant sur un corpus de trois documents. Ces documents montrent l'importance du phénomène de concurrence fiscale, ainsi que la difficulté de le combattre, dans une Europe où la vision intergouvernementale l'emporte malheureusement sur la vision fédérale.

La finalité de ce groupe de travail sur la fiscalité en Europe sera de développer un point de vue fédéraliste sur la question de la fiscalité. Ce point de vue pourra être diffusé dans les médias, ainsi que dans le cadre des missions d'influence de l'UEF-France, auprès des responsables politiques français et européens.

## **Ressource 1 : Les Petits Pas de l'Europe Fiscale – Article publié par Le Grand Continent en décembre 2017**

On prête à Colbert la définition irrévérencieuse de l'impôt : « L'art de l'imposition consiste à plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avant d'obtenir le moins possible de cris ». La métaphore à elle seule résume l'autorité et les moyens de coercition que la puissance publique était prête à démontrer. Au lendemain des Paradise Papers, l'on pourrait presque dire que, pour les multinationales, l'art de l'imposition consiste à donner le moins de plumes avec le plus de cris.

L'impôt a longtemps été dans l'ombre du débat européen. Mais le marché unique, la libre circulation des capitaux entre les États membres et les pays tiers, puis, plus tard, la numérisation de l'économie, l'affaiblissement des administrations fiscales, sont autant de facteurs qui contribuent, dans le cadre plus global de l'internationalisation de l'économie, à faire de la fiscalité, en particulier l'impôt sur les sociétés, une arme puissante de compétition économique.

Du point de vue économique, le débat consiste à savoir si la concurrence fiscale est propice ou non à l'efficacité du marché unique ; mais du point de vue géopolitique, il consiste à savoir si l'on est en présence d'une concurrence fiscale, c'est-à-dire d'un processus d'ajustement et de décisions sans conséquences stratégiques, ou d'une guerre fiscale larvée. Les institutions européennes se tiennent au milieu de la mêlée. Leur rôle d'arbitre commun leur impose de veiller à ce que les politiques fiscales de tous les membres soient un jeu à somme positive, favorable à la croissance de chacun, mais elles disposent pour cela d'une cote mal taillée. L'impôt est affaire de territoire et de gouvernement, il est intimement lié au « monopole de la violence légitime » défini par Max Weber – un monopole que l'Union européenne n'a précisément pas. Et quand sa légitimité manque, on s'en remet à la négociation entre gouvernements.

Les fractures de l'Europe ont été maintes fois documentées, et il y a mille manières de recomposer l'origami des 28 (bientôt 27) États membres. Les fractures engendrées par la fiscalité ne recoupent ni l'opposition entre Europe du Sud et Europe nordique, ni celles entre les pays « anciens » et les « nouveaux États membres » (davantage Est-Ouest). L'impôt génère plutôt une force centrifuge, à la fois du centre vers la périphérie, et des grands vers les petits. Il oppose moins les pays ouverts aux pays fermés, que ceux avec une forte demande intérieure et ceux avec une faible demande : produire ou attirer.

Pour délibérer des problèmes posés par la fiscalité et tracer les lignes communes d'entente entre les États, le processus de décision européen sur cette question souffre du même vilain défaut que la fiscalité elle-même : l'opacité. Les négociations fiscales sont à Bruxelles les plus opaques avec celles sur les traités commerciaux.

Face à l'établissement d'une sérieuse adversité fiscale entre États, il a donc fallu l'émergence de facteurs extérieurs pressants pour que des stratégies coopératives entre européens émergent ; mais celles-ci sont limitées par le processus de décision, les intérêts géoéconomiques des États européens, et l'absence de doctrine extérieure commune.

**Concurrence fiscale européenne : taux et assiettes, des armes à double tranchant**

## La centrifugeuse. Le marché unique entre efficacité et effets pervers

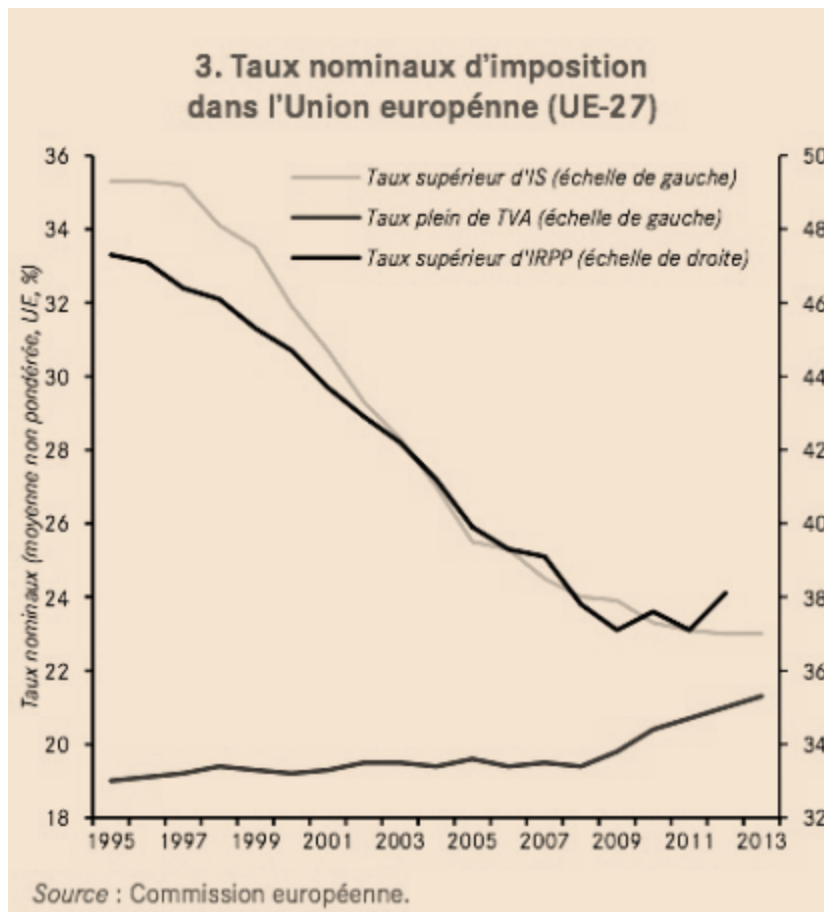
Le marché unique, en instaurant la mobilité des facteurs de production, avec une infiniment plus grande mobilité du capital, a rapproché l'Europe, du point de vue financier, des modèles de fédération. Or la littérature économique a établi (Olson, 1965) qu'en pareil cas, la supériorité numérique des « petits » sur les « grands » leur confère un avantage dans la compétition économique. En outre, avec une union monétaire, la concurrence fiscale est le premier levier de stratégies hostiles (« non-coopératives » dans le langage économique). Pour les « grandes » économies, il est plus profitable d'utiliser des politiques budgétaires favorables à leur importante demande intérieure, tandis que les petites économies ont intérêt à se concentrer sur une stratégie d'attractivité des facteurs. On reconnaît là une première différence : entre la France, l'Italie, l'Espagne, d'un côté, et des pays comme Malte, Chypre, l'Irlande, les pays Baltes.

Comment s'exerce la concurrence fiscale dans cet espace divisé entre grands et petits ? Il y a trois types de concurrence fiscale : horizontale, verticale, et par comparaison. La concurrence fiscale horizontale s'opère au sein d'un espace où interagissent des autorités de même niveau : les États membres de l'Union. Alors, plus la mobilité de l'assiette fiscale (les bénéfices, le travail, etc) est grande, et plus l'incitation à la concurrence fiscale par le bas est forte. La concurrence verticale est celle qui s'opère entre plusieurs niveaux d'autorité : dans un État, on ne comprend pas toujours qui impose quoi, entre les municipalités, les régions, l'État. Dans pareil cas, plus les responsabilités sont floues, et plus l'acceptabilité des citoyens est grande, plus les différents niveaux d'autorité publique ont intérêt à se livrer une concurrence fiscale par le haut. Enfin, la concurrence fiscale par comparaison est le fait d'observer que dans les pays voisins l'impôt est moins élevé : il va y avoir une pression à la baisse des impôts chez soi. Il existe une mesure descriptive de la concurrence fiscale par comparaison. On estime que lorsque le taux moyen d'imposition des sociétés à l'étranger baisse de 1%, cela entraîne une baisse de 0,67% du taux national. En Europe, la concurrence fiscale verticale est presque inexistante : en effet, l'Union européenne touche une petite partie de la TVA, mais globalement elle n'a pas le pouvoir de lever l'impôt. Il demeure donc une concurrence horizontale entre les États membres, et une concurrence par comparaison, alimentée par les intérêts des détenteurs de capitaux et des travailleurs.

On observe donc que, même si les États membres disposent encore de larges marges de manœuvre nationales pour corriger le tir, la régulation de la concurrence fiscale pose un problème semblable à celui du désarmement : comme lui, elle doit être « mutuelle ».

## L'inexorable chute des taux

Sans stratégie commune jusqu'à très récemment, l'Union européenne a laissé cette concurrence faire plonger les taux d'imposition dans l'abîme. Les pays ont ajusté progressivement leur fiscalité vers le bas. Cela est vrai des taux « nominaux », ou légaux, les taux officiels ; comme des taux effectifs, c'est-à-dire la part d'impôt que l'on a effectivement payé par rapport à notre base fiscale. Plus notre capacité à optimiser cette base (ou assiette) fiscale est grande, plus notre taux effectif est bas.



Exemple : en France, le taux légal d'impôt sur le bénéfice des sociétés est de 33,3%, mais le taux effectif pour les PME oscille entre 24 et 28%, le taux effectif des grandes entreprises (plus de 500 salariés) est autour de 16-18%, et le taux effectif des entreprises du CAC 40, de 8%.

Mais les variations diffèrent selon les pays, et surtout, selon les impôts. Selon un principe bien connu en économie, si l'on veut un bon rendement de l'impôt, on taxe les facteurs les moins mobiles, autrement dit ce qui ne risque pas de s'échapper. Par conséquent, on observe un vaste mouvement de transfert de la fiscalité dite « directe » (bénéfice, travail) sur la fiscalité indirecte (consommation), donc de l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés vers la TVA. Les effets pervers sont immédiats : la TVA est le moins égalitaire des impôts puisqu'il n'est ni proportionnel ni progressif. Bien sûr, c'est le sort de l'impôt sur les sociétés (IS) qui est le plus crucial en matière de concurrence fiscale européenne.

Une vue un peu rapide sur le sujet pourrait faire croire que les États avaient les moyens de baisser l'IS. En effet, la part des recettes de l'impôt sur les sociétés dans le PIB a augmenté ces dernières décennies. Mais cela reflète d'autres facteurs : on assiste à une forte augmentation de la part des profits en général dans le PIB, notamment avec le développement de l'entrepreneuriat individuel (auto-entrepreneur, etc). Le taux d'IS en Europe est aujourd'hui plus faible que la moyenne du reste du monde.

## Game of taxes : la guerre des assiettes

En se faisant concurrence, que ce soit par le niveau de leur taux d'impôt, ou bien par leur législation plus ou moins accommodante, plus ou moins restrictive, les États de l'Union créent un vaste mouvement d'assiettes fiscales. Chacun sa méthode. L'Estonie, par exemple, est utile lorsque l'on veut y placer des bénéfices réalisés ailleurs et y réinvestir dans une société de droit estonien car ... les bénéfices réinvestis ne sont pas imposés. Naturellement, le Luxembourg et les Pays-Bas attirent une bonne partie des flux de « propriété intellectuelle » et « recherche et développement » en proposant une imposition extrêmement basse de ce qui rentre dans ces catégories. Ainsi, beaucoup de flux viennent à rentrer dans ces catégories, même lorsqu'il ne s'agit plus directement de rémunérer l'utilisation d'une marque ou d'un brevet. Certains États membres se placent d'ailleurs extrêmement haut dans la compétition mondiale. Le Luxembourg et les Pays-Bas absorbent à eux-seuls un quart des investissements directs à l'étranger dans le monde. En réalité, tout cet argent ne constitue pas, à l'origine, une assiette fiscale luxembourgeoise. C'est l'assiette fiscale d'un autre État, qui a été transférée au Luxembourg ou aux Pays-Bas avant son imposition. Les États où la valeur a été créée sont parfois contraints, ou bien complaisants, vis-à-vis de ces flux vers des juridictions plus attractives. La fuite des assiettes a pris des proportions extrêmement dommageables : cumulées, l'évasion fiscale, la fraude fiscale et la planification fiscale agressive font perdre 1 000 milliards d'euros par an aux budgets nationaux des États européens.

L'utilisation abusive du marché unique pour faire disparaître les assiettes n'est pas le seul fait des États, mais également des particuliers, qui les soustraient souvent à tous les États à la fois : c'est la double non-imposition. Un flux, une vente, ou un service, ne sont imposés ni d'un côté d'une frontière, ni de l'autre. Pour varier les exemples et prendre un impôt trop souvent ignoré, cette double non-imposition fait des ravages sur les recettes de la TVA en Europe. Usant habilement de la liberté de prestation de services, de très nombreuses sociétés mettent en œuvre des fraudes dite « carrousel ». Le manque à gagner en matière de TVA, aussi appelé « écart TVA », dans l'Union européenne, dépasse 150 milliards d'euros par an.

Exemple de fraude carrousel : une entreprise de construction A établie en France vend à une société ad hoc B établie en Belgique un service ou des biens, mais en dessous de leur valeur initiale. La société B, qui réalise ainsi une marge juteuse, revend les biens, en facturant la TVA, à une entreprise C, en Belgique également. L'entreprise A ne paye pas de TVA puisqu'il s'agit d'une livraison intracommunautaire, exemptée de TVA. Seule B facture la TVA à C. La TVA étant payée uniquement par le consommateur final, l'entreprise C de son côté, peut se faire rembourser par le Trésor public la TVA qu'elle a payée. Mais alors l'entreprise B, qui a vendu à C en facturant la TVA, doit, elle, reverser ce montant de TVA au Trésor public dans les trois mois. Pendant ce délai, l'entreprise B se déclare en faillite, ou son directeur souvent fictif ou étranger n'est plus sur le territoire : les bénéficiaires des entreprises A, B, et C, toutes conçues à cet effet et souvent détenues par les mêmes personnes, réalisent donc un profit sur le dos de la TVA.

Cependant, ce jeu à somme négative pour les finances publiques des États européens et la fourniture de biens publics a été sérieusement ébranlé par le XXI<sup>e</sup> siècle.

Source : <https://legrandcontinent.eu/2018/02/13/les-petits-pas-de-leurope-fiscale/>

## **Ressource 2 : Concurrence fiscale déloyale en Europe : chacun doit balayer devant sa porte – Article du quotidien économique Les Échos paru le 18 décembre 2017**

L'ouverture d'une enquête par la Commission européenne, lundi, sur les avantages fiscaux dont Ikea aurait bénéficié aux Pays-Bas illustre à nouveau les pratiques déloyales de certains Etats membres en matière fiscale.

Un échange musclé a opposé Emmanuel Macron à Mark Rutte, vendredi dernier, à propos des réformes à venir de la zone euro. Le Premier ministre néerlandais, hostile à la mise en place d'un budget européen, a jugé que « la force et la faiblesse de la zone euro, au final, sont déterminées par les Etats membres ». Il revient donc à chacun de balayer devant sa porte, avec des « politiques budgétaires saines ».

Si la France, qui dépasse les 3 % de déficit depuis dix ans, reste de fait dans une position fragile pour prendre le leadership de la consolidation de la zone euro, les Pays-Bas ne sont pas non plus les mieux placés, malgré leur excédent budgétaire. Car parmi les dysfonctionnements persistants figure la concurrence fiscale exacerbée que se font les Etats, où tous les coups semblent permis, quitte à miner les finances publiques du voisin.

L'ouverture, lundi, par la Commission européenne d'une enquête approfondie sur les relations entre le fisc néerlandais et Ikea s'ajoute à une longue liste de récriminations de Bruxelles envers certains Etats (Irlande, Luxembourg, Pays-Bas...), accusés de pratiques trop conciliantes avec nombre d'entreprises. Au point que la liste noire de paradis fiscaux établie récemment par l'Union européenne a été critiquée pour l'absence de tout Etat membre. Et pour cause, elle nécessitait l'unanimité au sein de l'UE.

Tout n'est pas figé pour autant. La Commission a ainsi fait adopter en 2016 une directive anti-évasion fiscale, qui vise à lutter contre la domiciliation abusive de profits, et elle a porté le fer cette année contre les « dispositifs hybrides », dont les Pays-Bas sont spécialistes, qui permettent à des multinationales d'échapper à l'impôt.

La Haye s'est engagé à rentrer dans le rang d'ici à 2020, avec l'entrée en vigueur de ces dispositions. Mais on le voit, ces avancées se font par petits pas, et parce que les Etats pointés du doigt y sont contraints et forcés. Si ceux-ci ne balayaient pas devant leur porte, ils prendront le risque de se voir imposer, tôt ou tard, de nouvelles règles à la majorité qualifiée.

### **Ressource 3 : La Confédération proposée par Valéry Giscard d'Estaing pour relancer l'Europe peut-elle rencontrer plus d'adhésion ailleurs dans l'Union que les projets d'Emmanuel Macron ? – Interview de Florent Parmentier publiée le 13 avril 2018 sur le site d'information Atlantico**

Dans les colonnes de L'Opinion, l'ancien président, Valéry Giscard d'Estaing, plaide en faveur d'une Confédération européenne, organisée autour du noyau dur européen. L'objectif : retrouver du leadership en Europe, notamment par le biais d'une convergence fiscale et sociale.

*Atlantico : Dans une interview à L'Opinion, Valéry Giscard d'Estaing évoque "un groupe d'États qui accepteront de se dessaisir d'un certain nombre de compétences pour les confier à des organisations communes qui agiront pour leur compte". Il plaide pour que les pays qui intègrent la confédération soient les nations fondatrices de la Communauté européenne : l'Allemagne et la France, rejoints par l'Italie et le Benelux, l'Espagne et le Portugal. Est-ce une idée, dans son ensemble, qui vous paraît réaliste ?*

Florent Parmentier : Le terme de « confédération européenne » n'est pas nouveau dans les débats européens en France : on se souvient notamment de la proposition de François Mitterrand lors de sa cérémonie de vœux du 31 décembre 1989. A l'époque, l'idée est d'assurer la stabilité du continent, afin de permettre les échanges, la paix et la sécurité sur le continent européen. Mal ficelé, le projet était mort-né suite aux pressions américaines, au recul allemand et aux réticences centre-européennes, la Mitteleuropa craignant que cette opération ne serve qu'à retarder un élargissement qu'elle souhaitait rapide.

Naturellement, les débats ont depuis grandement évolué, puisque l'élargissement a été l'horizon indépassable des années 1990 et 2000, concentrant une bonne partie de l'attention des observateurs. La tension mainte fois relevée entre les dynamiques d'élargissement et d'approfondissement de l'Europe, autre débat en vogue jusqu'aux années 2000, est également derrière nous. Au-delà de la fin de l'élargissement, la question est également celle du reflux de l'Etat de droit en Europe Centrale, avec l'érosion des institutions en Pologne et en Hongrie, mais également au-delà. Cette nouvelle géographie politique interne, couplée au reflux de l'Europe au niveau international, amènent les Européens à douter de leur modèle.

Telle que présentée par VGE, la confédération est un mélange d'Europe carolingienne autour d'une vision française : elle revient à conserver les six fondateurs, auxquels s'ajoutent deux Etats méditerranéens, l'Espagne et le Portugal. Quid des pays d'Europe du Nord, dont certains respectent mieux les directives européennes que la France ? Tous les Etats font partie de la zone euro, mais que faire des Etats utilisant l'euro et qui ne seraient pas membre de la confédération – la Slovaquie, la Grèce... ? Comment couper l'Allemagne de deux de ses proches voisins, l'Autriche et la Pologne ?

Et enfin, demeure une question de fond : pour faire avancer l'Europe, doit-on s'appuyer sur un noyau dur – le même – ou une Europe à géométrie variable, en fonction des sujets – ce qui peut faire perdre en cohérence. Le débat en Europe est loin d'être tranché...



*VGE propose de débiter cette confédération par un "système appliqué en commun" en ce qui concerne la fiscalité, à la fois des entreprises et de l'impôt sur le revenu. Quelles sont les limites actuelles à ce principe d'une fiscalité commune aux pays de cette confédération ?*

L'idée d'une convergence fiscale n'est pas nouvelle, mais elle ne peut vraisemblablement pas se réaliser selon le modèle français. Un certain nombre d'Etats vont s'estimer plus avantagé dans une compétition fiscale, quitte à distordre des règles de concurrence et à accueillir des géants du net américain dont la capacité à contourner la fiscalité européenne est forte.

Comme avant le projet de confédération européenne de Mitterrand, Emmanuel Macron a lancé, lors de son discours de la Sorbonne, sa proposition de créer un budget pour une zone euro renforcée et davantage de convergence sociale et fiscale. Hélas, ces propositions, faites sans consulter préalablement ses collègues européens, n'a que peu de chances d'aboutir notamment du fait des pays d'Europe du Nord, plus intransigeant que l'Allemagne en la matière.

*VGE a également expliqué que face aux turbulences actuelles dans le monde, l'UE doit devenir une puissance économique capable de protéger ses citoyens et ses États membres, et les représenter dans le monde au même niveau que la Chine et les États-Unis. Sur ce point, la proposition de l'ancien président pourrait-elle constituer une vraie solution au "manque total de leadership" qu'il dénonce dans l'UE d'aujourd'hui ?*

Le Président Giscard d'Estaing a raison de souligner les turbulences actuelles qui entourent l'Europe, aussi bien dans son voisinage géographique immédiat (Syrie, Libye) que dans ses relations avec les grandes puissances. Région plus âgée et moins dynamique, ayant du mal à conserver ses champions technologiques, l'Europe souffre de retards dans les technologies cruciales d'avenir (intelligence artificielle, biotechnologies, etc.) et doute d'elle-même, comme en témoigne le repli du consensus politique modéré et pro-européen dans de nombreux pays.

Pour autant, l'idée d'une Europe qui protège peut s'avérer populaire ; ce qui est sûr, c'est que l'Europe, qui était en pointe dans la lutte contre le dérèglement climatique, n'incarne plus la même forme de leadership. Elle doit s'imposer dans la lutte pour une intelligence artificielle responsable, un modèle de développement économique alternatif et répondant aux attentes populaires, mais elle ne peut rester sans leadership et cause à porter autre que son propre maintien. Si le leadership franco-allemand ne suffit plus, cela implique que la France doit prendre davantage en compte les positions de ses partenaires si elle veut convaincre du bienfondé de ses positions, sans quoi le leadership français ressenti ces derniers mois ne serait que de courte durée.

**Florent Parmentier** est maître de conférences à Sciences Po et chercheur associé au Centre de géopolitique de HEC. Il a récemment publié, aux Presses de Sciences Po, Les chemins de l'Etat de droit, la voie étroite des pays entre Europe et Russie. Il est le créateur avec Cyrille Bret du blog Eurasia Prospective et est vice-président de Global Variations, un think tank travaillant sur les effets géostratégiques des innovations disruptives.