

Session 32 – La concurrence fiscale : un horizon indépassable ?

Faut-il se réjouir ou se lamenter de la concurrence fiscale entre pays ? Est-il encore possible de limiter ses effets, voir de converger vers une harmonisation fiscale au moins dans un espace régional du type de l’Union Européenne ? Deux questions l’une normative, l’autre positive, au-delà bien évidemment d’aspects qui ne souffrent pas trop de discussion, comme celui d’écart de taux de taxation effectifs selon la taille ou le secteur des entreprises, qui ne peuvent que paraître inefficaces et injustifiables, hormis des taux plus faibles pour les TPE.

La mobilité des facteurs de production capital ou travail qualifié ou des revenus tirés de ces facteurs constitue le ressort du jeu fiscal auquel se livre les Etats pour attirer soit les revenus soit les facteurs de production. Jusqu’ici, la mondialisation et l’évolution technologique n’ont fait que rendre moins couteux cette mobilité. Le village global rend plus facile les déplacements physiques grâce à une baisse relative des coûts de transports tandis qu’internet rend plus aisés les transferts internationaux de flux financiers. La recherche du moins-disant fiscal repose d’abord sur l’appétit des individus et des entreprises à payer moins d’impôt, appétit qui n’est pas prêt de s’éteindre.

Dès lors, l’ingrédient essentiel pour que les Etats joue un jeu du type dilemme du prisonnier est en place. Dans ce type de jeu, chaque Etat se demande s’il a intérêt à proposer une politique de moins-disant fiscal et donc à baisser ses taux d'imposition effectifs pour gagner des recettes fiscales en pariant justement sur la mobilité des flux financiers ou celle des facteurs de production. Quand plus aucun Etat n'a intérêt à dévier, on atteint une situation d'équilibre. Il est assez facile d'établir que cet équilibre du jeu fiscal ne peut être l'absence généralisée des taxes. Mais globalement, les Etats auront perdu beaucoup de recettes fiscales par rapport à une situation où ils auraient réussi à s'entendre sur une stratégie fiscale commune. Une situation du type du dilemme du prisonnier, où la coopération est mutuellement profitable alors qu'un comportement isolé est individuellement bénéfique, s'installe. L'application au champ fiscal de ce type d'analyse est tentante, avec la réserve que jusqu'à maintenant les recettes d'impôt sur les sociétés en pourcentage du PIB n'ont pas reculé sur la période récente à l'échelle de l'OCDE. Si l'on prend comme date de référence 2009, qui marque un point bas correspondant à l'année où la crise financière atteint son paroxysme, et que l'on regarde 7 ans avant et sept ans après, on ne constate pas de baisse de ce ratio – 2,82% en 2002 et 2,87% en 2016. Toutefois, l'évolution actuelle indique assez clairement que nous n'avons pas encore atteint un équilibre s'agissant du terrain le plus chaud sur lequel se livre la concurrence fiscale, celui de l'imposition des sociétés.

A cet égard, la décision des Etats-Unis de baisser le taux fédéral de l’IS de 34% à 21% est une décision majeure qui révèle comment la plus grande puissance économique du monde n'a pas pu rester insensible à l'intense compétition fiscale que se sont livrés les pays européens depuis plusieurs décennies. Un trio des pays de l’Union Européenne emmené par l’Irlande avec son taux d’impôt sur les sociétés à 12,5% efficacement secondée par les Pays-Bas et le Luxembourg, deux pays fondateurs de l’Union Européenne, faut-il le rappeler, ont permis que l’Union Européenne apparaisse comme un terrain privilégié de la concurrence fiscale. La brutale baisse aux Etats-Unis constitue-t-elle le point d’aboutissement de cette dynamique baissière avec un palier autour de 20-25%, au-delà duquel tous les pays considéreront qu'ils seront perdants et ainsi favoriser une halte de concert à la course vers le moins-disant fiscal ? Une inconnue à cette heure reste la façon dont le Royaume-Uni sortira de l’UE. En mars 2020, les profits des entreprises ne seront plus taxés qu'à 18% dans ce pays. Un Brexit non négocié et tapageur peut annoncer une stratégie britannique visant à retenir les activités en particulier du secteur de la finance sur son sol au moyen du seul instrument fiscal, transformant la Grande-Bretagne en une sorte de Singapour aux portes de l’Europe.

Il est en tout cas symptomatique que l'instance de négociation pour des pratiques encadrées en matière d'échange d'information et de bonnes pratiques soit devenue au fil des ans l'OCDE plutôt que l'UE. L'UE peut-elle revenir une force de proposition dans le domaine, ou les intérêts sont-ils trop divergents ? A voir les succès économiques éclatants de l'Irlande et du Luxembourg liés à cette stratégie fiscale prédatrice, il est clair que la règle de l'unanimité en matière fiscale imposée par le Royaume-Uni lors des négociations sur la constitution européenne bloque toute évolution vers une coopération renforcée vers un arrangement sur une méthode d'appartionnement des recettes tirées d'une sorte d'IS européen.

Un motif d'espoir contrebalancé par un motif d'inquiétude rend toute prédiction incertaine en la matière. Le motif d'espoir est que la Commission européenne suggère d'adopter les règles fiscales communes à la majorité qualifiée à terme. Un projet qui doit toutefois être adopté...à l'unanimité. Seule une improbable réforme des traités permettrait de faire passer la politique fiscale de l'UE de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée. En revanche, une clause dite « passerelle » du traité sur l'Union européenne permet aux États de décider à l'unanimité de statuer à la majorité qualifiée dans un domaine de compétence donné. Le motif d'inquiétude est que le candidat du PPE au poste de Président à la Commission Européenne, Manfred Weber, s'est déclaré en faveur de la concurrence fiscale lors du débat qui a eu lieu à Bruxelles avant les élections européennes entre les Spitzen-candidats des différents partis du parlement européen . Comme il est douteux que l'Allemagne puisse véritablement gagner cette course au moi-disant fiscal, les raisons non explicitées de cet engouement sont à rechercher du côté de l'idéologie : vouloir limiter la taille de l'Etat Leviathan, un thème populaire chez les économistes libertariens, en bridant les recettes fiscales sur les entreprises. Les économistes du courant dominant, eux, ne considèrent pas que la concurrence fiscale soit à recommander. Si les capitaux doivent s'investir dans un pays, il est préférable que cela corresponde à des avantages en termes de gains de productivité que ce pays peut procurer plutôt que sur la manipulation de règles fiscales.

En revanche, on peut se demander si on ne pourrait pas défendre la concurrence fiscale sur la base d'un autre raisonnement économique. Le thème de la stagnation séculaire entretient une inquiétude sur la question du taux de croissance à l'avenir. La baisse généralisée des taux d'IS entraînée par cette compétition fiscale à l'envergure désormais mondiale est-elle finalement une réponse implicite et non prémeditée à la stagnation séculaire ? Les taux d'intérêt très bas, qui semblent assez persistants, traduisent certes une politique monétaire très accommodante mais aussi d'une certaine façon que les entreprises n'ont pas énormément de projets d'investissement matériels ou immatériels qui puissent sembler rentables même avec des taux d'intérêt très bas. D'une certaine façon si le rythme du progrès technique était très rapide, on devrait assister à un véritable boom de l'investissement privé. Une baisse des taux d'IS engendré par la compétition fiscale est une manière d'augmenter le taux de rendement des investissements après impôt et ainsi de soutenir l'investissement privé. Ainsi dans les circonstances actuelles, la concurrence fiscale pourrait quand même avoir certaines vertus.