

L'ESPACE FISCAL EUROPEEN

Dragoş CHILEA*

Abstract : *En matière de fiscalité, l'Europe s'est construite avec pour seuls buts l'élimination des doubles impositions et des discriminations, l'idée d'une harmonisation qui faisait encore débat dans les années `70 n'étant désormais plus à l'ordre du jour. La mise en concurrence des systèmes fiscaux et sociaux, des Etats est la donnée essentielle de la « gouvernance » néolibérale européenne.*

La concurrence fiscale conduit à favoriser les mouvements de capitaux, à une perte d'autonomie fiscale des États, à diminuer les moyens dont ils disposent pour satisfaire les besoins sociaux, à favoriser l'évasion fiscale de ceux qui peuvent se le permettre (les hauts revenus, les « bases mobiles »), elle aggrave l'injustice fiscale et sociale.

Keywords : *fiscalité, espace fiscal européen, double imposition, discrimination, harmonisation fiscal, concurrence fiscale.*

JELL Classification : *K 34.*

Situation actuelle et tendances

La concurrence fiscale ne fait que croître avec l'arrivée des nouveaux pays membres dans l'Union Européenne: la plupart des nouveaux états membres essaie en effet d'accélérer leur rattrapage économique en favorisant la localisation sur leur territoire des facteurs de production mobiles grâce à des taux d'imposition très attractifs. Cette concurrence fiscale, dont le principal vecteur est l'impôt sur les sociétés et, dans une moindre mesure la fiscalité de l'épargne, conduit à une politique de moins-disant fiscal, visant de la part de chaque pays à attirer les entreprises, les consommateurs et les flux financiers. Dans ce contexte, la France et quelques pays de l'UE sont mal positionnées eu égard au poids des prélèvements obligatoires sur les agents économiques les plus dynamiques et les plus mobiles¹.

Malgré l'adoption d'une monnaie commune par les états européens, une grande divergence persiste entre les différents pays non seulement sur les taux de l'impôt en vigueur, mais également sur la détermination du résultat fiscal, tant pour les sociétés que pour les particuliers.

La réduction des déficits publics, engagée pour répondre aux contraintes du traité de Maastricht, puis du Pacte de stabilité et de croissance, et désormais associée à la

* Maitre de conférences, Université "Petru Maior" de Tîrgu-Mureş, Roumanie.

¹ J. Duberge, « Les français face à l'impôt », LGDJ, 2007, pg. 98

reprise de la croissance, a relancé, en France comme dans le reste de l'Europe, le débat sur la diminution de la pression fiscale². La réduction des impôts pourrait en effet être l'occasion de simplifier la fiscalité, d'atteindre une meilleure efficacité productive, et de parvenir à une plus grande justice fiscale.

Cette idée de réduire les impôts constitue une source importante de tensions entre les pays Européens, en particulier pour ce qui concerne la fiscalité du capital, facteur rendu de plus en plus mobile avec la disparition du risque de change à l'intérieur de la zone euro.

En matière de fiscalité, l'Europe s'est construite avec pour seuls buts l'élimination des doubles impositions et des discriminations, l'idée d'une harmonisation qui faisait encore débat dans les années '70 n'étant désormais plus à l'ordre du jour. La mise en concurrence des systèmes fiscaux et sociaux, des Etats est la donnée essentielle de la « gouvernance » néolibérale européenne.

La concurrence fiscale conduit à favoriser les mouvements de capitaux, à une perte d'autonomie fiscale des États, à diminuer les moyens dont ils disposent pour satisfaire les besoins sociaux, à favoriser l'évasion fiscale de ceux qui peuvent se le permettre (les hauts revenus, les « bases mobiles »), elle aggrave l'injustice fiscale et sociale.

L'effet principal de la concurrence fiscale est connu : l'alignement des États membres sur le « moins disant » fiscal³. La tendance est claire : allègement de la fiscalité pesant sur les bases mobiles (entreprises, ménages riches) et report de la charge fiscale sur les bases immobiles (ménages) dans un contexte de réduction globale des prélèvements publics. Le mouvement européen de baisse des taux marginaux des impôts sur les revenus (de 15 à 20 points) constaté depuis près de 20 ans illustre l'affaiblissement de la progressivité alors que, dans le même temps, les impôts indirects ont augmenté partout (les taux normaux de la TVA s'étant progressivement élevés à 20 %).

Plus récemment, certains nouveaux Etats membres ont adopté la "Flat Tax", un impôt proportionnel au taux unique de 18 ou 19 % sur les revenus, les bénéfices et la consommation (Slovaquie, Pologne). La "Flat Tax" n'est en réalité que la forme la plus aboutie de la fiscalité libérale vers laquelle tendent plus ou moins de nombreux Etats : les réformes fiscales européennes ont toutes visé à réduire le nombre de tranches. Un inversement de tendance est indispensable⁴.

1. Fiscalité indirecte – une harmonisation liée au marché intérieur

L'Union Européenne agit essentiellement sur la fiscalité indirecte (TVA, taxes spéciales sur les carburants, boissons et tabacs), parce que celle-ci a des effets immédiats sur le marché commun.

C'est en matière de fiscalité indirecte que les efforts d'harmonisation sont les plus visibles car les états membre poursuivent en la matière le même objectif: d'assurer la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux au sein de l'Union. Le traité CE⁵ pose le principe de neutralité fiscale dans les échanges intracommunautaires. La fiscalité pourrait en effet fausser ces échanges, par exemple au bénéfice d'un pays qui appliquerait une TVA réduite pour attirer les consommateurs. Pour prévenir ce risque, les Etats membres ont décidé d'harmoniser leur taxation indirecte. Ainsi, les taux de la TVA s'échelonnent aujourd'hui, hors taux réduit, dans une fourchette étendue entre 25% et 15%. L'harmonisation ne veut pas dire uniformisation: les taux ne sont pas identiques dans tous les pays de l'UE.

² Y. Blaise, « Les impôts en Europe », Delmas, 2007, pg 85-90

³ E. Audit, « Les impôts en Europe 2009 / Taxes in Europe 2009 » Dalloz, 2009, pg 61.

⁴ Y. Blaise, « Fiscalité du patrimoine », Delmas, 2007, pg 45-46

⁵ C.David, O.Fouquet, B.Plagnet, P.-F.Racine, « Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale » 4ème édition, Dalloz, 2003, pg . 565

Chacun d'entre eux possède un taux de la TVA "standard" d'au moins 15 % et un (ou deux) taux réduit(s) d'au moins 5 %, applicable(s) à certains produits ou activités présentant un caractère social ou culturel (produits alimentaires, produits pharmaceutiques, livres, musées). Les taux standard varient de 15 % pour le Luxembourg à 25 % pour la Suède. En France, le taux de la TVA normal est de 19,6 %, et le taux réduit de 5,5 %⁶.

Comme aucun pays ne peut modifier ses taux de manière unilatérale, un gouvernement qui souhaite baisser sa TVA doit d'abord obtenir l'accord de tous ses partenaires, le traité prévoyant que les décisions sont prises à l'unanimité. Ainsi, pour baisser la TVA sur la restauration, la France a dû au préalable obtenir l'aval des autres pays membres de l'UE. L'accord entériné le 1er février 2006 à Vienne a permis aux 9 Etats membres de l'Union européenne qui le demandaient, dont la France, de continuer d'appliquer jusqu'en 2010 des taux réduits sur des services dits à "haute intensité de main d'œuvre", pour lesquels ils bénéficiaient de dérogations depuis 1999.

Pour la France, cela concerne notamment les travaux dans l'immobilier privé et les services d'aides à la personne.

En outre, lors du Conseil des ministres "Ecofin" du 24 janvier 2006, la France s'est prononcée en faveur d'un rapport d'évaluation sur les effets des taux réduits de la TVA. La France a obtenu que le secteur de la restauration soit explicitement inclus dans le champ couvert par le rapport, qui a été rendu en mai 2007⁷.

2. Fiscalité directe – une harmonisation très limitée

La Commission européenne a annoncé qu'elle proposerait en 2008 un projet de directive relative à l'application des taux réduits de la TVA. L'action de l'Union européenne est aujourd'hui beaucoup plus limitée en matière de fiscalité directe (taxation des revenus des personnes et des bénéfices des entreprises), même si l'impact de la construction européenne peut l'amener à agir également dans ce domaine.

Ce type de fiscalité peut aussi avoir des incidences sur les "4 libertés" (libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services) et sur le droit d'établissement des personnes et des entreprises.

La fiscalité des entreprises est aujourd'hui un sujet largement débattu au sein de l'Union Européenne. Les avancées sont timides, alors même que la concurrence fiscale s'accroît entre les Etats membres. Certains pays tentent d'attirer les entreprises sur leur territoire en affichant de faibles taux d'imposition. Il existe certes un "code de conduite" européen pour empêcher une concurrence fiscale néfaste, mais celui-ci n'a pas de valeur contraignante, même s'il a déjà permis, dans les faits, de supprimer de nombreuses pratiques fiscales dommageables.

Les craintes de "dumping fiscal" poussent certains gouvernements à réclamer une harmonisation de l'impôt sur les sociétés.

La Commission européenne envisage notamment d'harmoniser l'assiette de cet impôt (et non pas les taux) et s'est engagée à déposer une proposition de législation sur ce sujet. D'une manière plus générale, la progression du marché intérieur et l'élargissement plaident pour une plus grande convergence des fiscalités.

C'est pourquoi, bien que le traité ne prévoie pas de dispositions spécifiques en matière de fiscalité directe, la Cour de justice des Communautés européennes a admis que l'harmonisation fiscale en la matière pouvait être développée sur la base des dispositions relatives au rapprochement des législations. En l'absence de politique globale, l'Union européenne apporte des réponses spécifiques à ces problèmes.

Les principales règles européennes sur la fiscalité directe visent à :

⁶ M. Douay, « Le recouvrement de l'impôt », LGDJ, 2005, pg. 15

⁷ Y. Blaise, « Les impôts en Europe », Delmas, 2007, pg. 3-7

- éviter la double imposition des sociétés, notamment pour des entreprises mères et leurs filiales dans plusieurs Etats membres (une directive a été adoptée en ce sens) ;
- harmoniser la fiscalité de l'épargne, les citoyens européens étant désormais libres de placer leur argent dans tout pays de l'UE (une directive en 2003 a été adoptée dans ce domaine et vise aussi à lutter contre l'évasion fiscale) ;
- établir une coopération européenne dans la lutte contre les fraudes fiscales.

Mais, notamment du fait de la règle de l'unanimité, l'harmonisation en matière de fiscalité directe reste limitée.

Les Etats membres de l'UE ont des systèmes fiscaux hétérogènes, fruits de l'histoire et des traditions nationales. La fiscalité est un symbole de souveraineté. Les écarts de répartition entre les prélèvements obligatoires tiennent à des conceptions différentes de l'impôt, souvent révélatrices de l'importance accordée à l'équité sociale et à la redistribution.

On distingue trois types de prélèvements obligatoires :

- les impôts directs, supportés par le contribuable (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, l'impôt sur la fortune, taxes locales) ;
- les impôts indirects, prélevés sur les opérations de production et de consommation (TVA, droits d'accises) ;
- les cotisations sociales, payées par les salariés et les employeurs pour garantir aux assurés une protection en cas de difficulté (maladie, accident du travail, chômage)⁸.

La répartition de ces types de prélèvements varie selon les États membres, tout comme le taux de prélèvement obligatoire dans la richesse produite. Avec la Belgique, la Suède et le Danemark, la France fait partie des pays de l'UE qui connaissent les taux de prélèvement obligatoires les plus élevés (un peu plus de 44 % du PIB en 2007).

En matière de fiscalité, les décisions sont généralement prises à l'unanimité ce qui limite les possibilités d'harmonisation. Cependant, face à la concurrence fiscale entre les Etats membres, l'Union européenne se dirige progressivement vers une convergence des systèmes fiscaux.

Il y a quelques propositions pour instaurer un ensemble de mesures qui permettraient une harmonisation fiscale progressive visant à faire de la justice sociale une réalité européenne. Le serpent monétaire limitait les écarts entre monnaies ; un « serpent fiscal » pourrait contribuer à limiter les écarts entre fiscalité, à stopper la concurrence fiscale et à harmoniser les politiques fiscales.

Un impôt européen sur les sociétés destiné permettrait à la fois de financer⁹ le budget de l'Union, de constituer un niveau de taxation minimum des sociétés et de rapprocher les règles actuelles de détermination de l'assiette de l'impôt sur les sociétés retenue par chaque Etat membre, pour ensuite les harmoniser¹⁰.

Un impôt européen dû par les particuliers peut être également envisagé¹¹. Différentes options s'offrent : il est ainsi possible d'associer un impôt européen à une action lisible de l'Union (écotaxe permettant de financer une action en faveur de l'environnement) grâce à laquelle l'idée de bien public européen prendrait forme, ou d'introduire une redistribution européenne au travers de l'imposition des revenus, ce qui nécessite un haut degré d'harmonisation pour une redistribution juste et équitable.

Pour la France il y a quelques dispositions qui visent à être conservées dans leur intégralité et plus particulièrement: le régime des quartiers généraux et le régime d'imposition des redevances de brevets. La disparition prématurée du régime des quartiers généraux et centres de logistique risquerait en effet de porter un coup très dur à la compétitivité internationale de la région capitale, mais aussi à l'attractivité de l'Union

⁸ M. Douay, « Le recouvrement de l'impôt », LGDJ, 2005, pg. 145-150

⁹ A. Couret, H. Le Nabasque « Droit financier », Dalloz, 2009, pg. 99-104

¹⁰ C. Chavagneux, R. Palan, « Paradis fiscaux », La découverte, 2007, pg. 50-55

¹¹ M. Douay, « Le recouvrement de l'impôt », LGDJ, 2005, pg. 75

Européenne dans son ensemble. Le régime fiscal français des brevets doit être également maintenu, pour ne pas amoindrir encore plus la capacité à développer et protéger l'innovation¹².

Enfin, des taxes globales doivent être également mises en place au niveau de l'Union européenne qui gagnerait un rôle nouveau se répercutant au-delà de ses frontières. Il faut également réduire les écarts entre systèmes fiscaux et à favoriser leur harmonisation. Pour entraîner une harmonisation « par le haut », plusieurs mesures doivent être simultanément instaurées :

- une imposition minimum des impôts directs sur les revenus, les patrimoines et les sociétés, ceci devant être combiné à une harmonisation des bases (détermination d'un ensemble de règles communes relatives à la résidence, au type de revenu imposé...);

- une imposition maximum de la consommation, ce type de mesure reposant notamment sur une harmonisation des bases et l'instauration de taux maximums, et une incitation à imposer à taux « 0 » les produits de première nécessité (aliments, médicaments, eau...), une coopération réellement active et efficace contre l'évasion et la fraude fiscales internationales;

- le rapprochement des règles juridiques en matière de droit des sociétés. Une telle mesure doit notamment rendre impossible la constitution de « sociétés écran » ou bien encore le transfert fictif de bénéfices dans un pays fiscalement privilégié;

- sur l'échange automatique d'informations entre autorités publiques concernant les revenus perçus dans un Etat par un ressortissant d'un autre Etat ou les bénéficiaires effectifs d'une structure juridique.

C'est notamment ce qui, au sein de l'Union européenne et dans les territoires « associés », devrait permettre de parvenir à la levée du secret bancaire et des diverses formes d'obstacles juridiques relatifs aux sociétés écrans.

De manière générale, il existe aujourd'hui un consensus politique en Europe pour refuser l'harmonisation fiscale¹³. Cela peut s'expliquer par la volonté de ne pas remettre en cause les choix économiques et sociaux qui sous-tendent ces prélèvements. En réalité, la diversité constatée en matière de taux et d'assiette des prélèvements n'est pas un obstacle au fonctionnement harmonieux du marché unique.

Certains pays ont choisi de développer un service public important et de consacrer une part significative de leur richesse à la dépense publique, ce que reflètent les taux élevés de prélèvements obligatoires. A l'inverse, certaines sociétés préfèrent laisser plus de marge aux mécanismes du marché. Un faible taux de prélèvements obligatoires n'est donc pas systématiquement synonyme de concurrence fiscale déloyale; il reflète un choix de la société.

L'essentiel de l'harmonisation fiscale communautaire résulte aujourd'hui de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE). La problématique de l'impôt est plus complexe dans le cadre de droit communautaire¹⁴. Les États membres ont considéré surtout dans les moments de l'élaboration des Traités de Rome, que la politique fiscale est l'une des attributs de la souveraineté nationale et la législation primaire donne un degré élevé d'autonomie aux états dans ce domaine.

3. Un évident manque de transparence

Cette complexité rend la fiscalité peu transparente et, par voie de conséquence, rend illusoire le contrôle par le contribuable du rapport entre prélèvements obligatoires et qualité des services rendus. Ce contrôle est déjà, a priori, rendu difficile à chaque fois

¹² E. Audit, « Les impôts en Europe 2009 / Taxes in Europe 2009 » Dalloz, 2009, pg. 70-72.

¹³ Y. Blaise, « Les impôts en Europe », Delmas, 2007, pg. 30-31

¹⁴ M. Douay, « Le recouvrement de l'impôt », LGDJ, 2005, pg. 88.

qu'un principe de non contrepartie est adopté. Or un tel principe figure dans la définition même de l'impôt; c'est même ce qui différencie l'impôt de la redevance ou de la cotisation.

Mais, si ce principe rend le contrôle difficile, contraignant le contribuable à un jugement d'ensemble sur les prestations servies, il peut néanmoins présenter des avantages en termes de réduction des coûts de la collecte que de prise de conscience du montant global des charges.

Pourtant, il existe un autre principe dont les effets pourraient contrebalancer ceux du principe de non contrepartie; il s'agit du principe d'équivalence. Suivant ce dernier principe il doit y avoir une équivalence entre la contribution et le service rendu. Mais, pour que ce principe soit opérationnel, encore faut-il que les services à rendre soient définis clairement¹⁵.

Complexité, manque de transparence, difficultés, voire impossibilité de contrôler : tous ces phénomènes sont en grande partie la conséquence d'une redéfinition des missions de l'Etat¹⁶.

Il y a bien entendu les « nouvelles » missions relevant de la politique macroéconomique (stabilisation des prix, lutte contre les chocs économiques, pérennisation de la croissance). Ainsi, si l'on attend de l'Etat qu'il « relance » l'économie lorsque celle-ci est en récession, cela se traduira nécessairement par des politiques fiscales « actives ».

Mais c'est surtout la mission de redistribution, pour des motifs de solidarité, qui a brouillé les cartes.

Il faut observer à ce sujet que la dimension redistributive peut intervenir à deux niveaux:

- dans le cadre de la prestation d'un service public, une redistribution s'effectue dès que l'on applique le principe de la capacité contributive, c'est-à-dire, dès lors que l'on fait payer des sommes plus importantes aux plus riches pour un même bien public.

- dans le cadre de la solidarité, lorsque, par exemple, on redistribue des communes riches vers les communes pauvres, ou lorsque l'on donne une bourse à certains lycéens, ou lorsque l'on verse une indemnité pour inondations, sécheresse, pollution ou « accidents de la vie ».

4. Les critères de la bonne fiscalité

Même en faisant abstraction de la dimension redistributive, il n'est pas facile de déterminer les critères du bon impôt. Les difficultés sont bien connues et incluent:

L'impossibilité d'« agréger » les préférences individuelles concernant l'offre de service public. Il est donc impossible, sauf cas exceptionnel d'avis unanime, de savoir si oui ou non l'impôt est conforme aux souhaits « de la communauté ». Les remèdes sont alors cherchés du côté des modes de scrutin. Un scrutin majoritaire risque de faire près de 50% de mécontents.

Aussi certains choix fiscaux, à l'instar de ceux votés au niveau de l'Union Européenne, requièrent-ils l'unanimité. Mais l'immobilisme qu'engendre ce mode de décision ne satisfait pas nécessairement tout le monde.

5. Les conflits entre équité et efficacité.

L'efficacité s'entend essentiellement d'un point de vue économique. Un bon impôt, de ce point de vue, est un impôt qui est neutre, c'est-à-dire, qui modifie le moins possible les décisions des individus quant à l'allocation des ressources¹⁷. En effet, il ne faudrait pas, entre autres choses, que la fiscalité perturbe la capacité d'une nation ou d'une région

¹⁵ E. Audit, « Les impôts en Europe 2009 / Taxes in Europe 2009 » Dalloz, 2009, pg. 69-70.

¹⁶ F. Lefebvre, « Mémento Union européenne 2008-2009 - Juridique, fiscal, social, comptable » Rédaction des Editions Francis Lefebvre, 2008-2009, pg. 76-83.

¹⁷ H.de Vauplane, J.J.Daigre, « Droit bancaire et financier » Collection Mélanges AEDBF-France, 2009, pg. 23.

à créer de la richesse. Parmi les impôts réputés neutres, il y a les impôts forfaitaires (du type capitation ou "poll tax"). Toutefois les impôts les plus efficaces sont aussi bien souvent considérés comme les plus inéquitables¹⁸. Encore faut-il observer que, plus encore que l'efficacité, l'équité n'admet de définition simple et acceptée par tous.

Elle peut nécessiter la prise en compte de paramètres aussi divers que le mérite ou la nécessité d'assurer un minimum de ressources à tous, ou encore la nécessité de corriger des inégalités de départ indépendantes des individus. C'est le politique qui arbitrera des conflits éventuels entre efficacité et équité.

Le principe de la capacité contributive illustre bien ce souci d'équité: chacun doit contribuer à hauteur de ses possibilités.

6. Minimiser les coûts du recouvrement de l'impôt.

Le « bon » impôt est aussi l'impôt qui peut être prélevé à moindre coût. C'est entre autre celui qui rend difficile la fraude fiscale et, d'une certaine façon, l'évasion fiscale. Les conflits entre efficacité et équité sont, dans la plupart des discours, très largement exagérés.

Pour une dimension redistributive à la mission de l'Etat, la définition du « bon » impôt devient encore plus problématique tant les limites de la « solidarité nationale » sont subjectives.

Une fois encore, on peut être tenté, pour faire avancer la recherche de solutions, de séparer la problématique des recettes de celle des dépenses.

Cependant, suivre une telle piste revient à éloigner un peu plus encore les possibilités de contrôle par le contribuable des décisions prises en matière fiscale et, plus grave encore, néglige l'influence des modes de prélèvement sur la création de richesses.

Ces difficultés inhérentes à la définition du « bon » impôt expliquent, sans doute, la diversité des réponses apportées dans les différents pays aux questions liées à la fiscalité.

7. Souveraineté et décentralisation

L'idée consiste à appliquer le principe de subsidiarité à l'allocation des pouvoirs fiscaux; donner le pouvoir fiscal à l'entité la plus proche du citoyen. Ainsi un service public local ne devrait pas, au moins au départ, s'immiscer dans les affaires commerciales entre Etat. L'Union Européenne suit le schéma opposé: aucune unité diplomatique ou militaire, mais le désir d'organiser le grand marché unique¹⁹.

Une autre piste consiste à poser des limites constitutionnelles²⁰ au pouvoir des décideurs publics et des législateurs qui doivent être géré par un pouvoir local qui prélèverait les impôts nécessaires à la mise en œuvre des services que les individus vivant dans cette localité auront décidé de mettre en place.

Ainsi, seraient confiés à la diligence des représentants nationaux et des administrations centrales uniquement les services dont la production ne se conçoit qu'à ce niveau (la diplomatie, la sécurité nationale, etc.), en sorte que le citoyen puisse garder un contrôle « maximal » sur les dépenses publiques et leur financement.

D'une certaine façon, la réalité confirme l'efficacité de ce mécanisme: il semblerait en effet que les contribuables suivent de très près l'évolution des prélèvements locaux et soient très sensibles à leurs modifications.

Mais cette proximité entre les contribuables-bénéficiaires et leurs représentants élus présente des inconvénients. En effet, les services financés par l'impôt ne sont jamais, ou en de très rares occasions, des biens publics au sens strict du terme. C'est-à-dire,

¹⁸ M. Douay, « Le recouvrement de l'impôt », LGDJ, 2005, pg. 77

¹⁹ C.Chavagneux, R. Palan, »Paradis fiscaux », La découverte, 2007, pg. 60

²⁰ R. Muzelles, « Finances publiques 15^e édition » Dalloz,2008-2009, pg. 20-25.

qu'ils ne profitent pas de façon identique à tous les individus (soit par leur localisation, soit parce qu'ils présentent des degrés d'intérêt très variés d'un individu à l'autre).

En conséquence, la tentation est grande pour les bénéficiaires, de faire pression sur les élus afin que soient votés les services qui les avantagent le plus. Ce problème est connu au niveau national comme un problème de lobbying. Au niveau local on lui donne parfois le nom de "clientélisme".

Une question importante est donc de savoir si le clientélisme local est plus fort que le lobbying national. Si tel était le cas, nous arriverions à un paradoxe: en rapprochant le pouvoir des citoyens, le contrôle par le citoyen des dépenses publiques serait certes accru, mais d'une façon négative puisqu'il ne profiterait qu'à un petit nombre et pénaliserait la majorité. Ce danger est réel justement parce que les faveurs fiscales ont des retombées électorales sans doute plus directes au niveau local qu'au niveau national.

De même, les réformes fiscales pourraient être rendues plus difficiles dans un contexte de décentralisation fiscale. Si nous prenons le cas de la France, une révision par les élus locaux de la base des taxes d'habitation (valeur locative des habitations) risquerait fort de coûter son poste à l'élu local suffisamment téméraire pour l'entreprendre²¹.

Des nombreux Etats de l'Union Européenne ont annoncé ou programmer la mise en place de réformes fiscales de grande ampleur: l'Allemagne, le Royaume-Uni, mais aussi plus modestement la France et maintenant l'Italie. Ces réformes ont amorcé un mouvement de baisse des prélèvements obligatoires qui accusent encore de fortes divergences au sein de l'Union, tant en termes de niveau de pression fiscale globale que de taux et d'assiette des différents impôts, notamment en ce qui concerne l'imposition directe des entreprises et la fiscalité de l'épargne.

Conclusions

Pour atteindre une Europe fiscale commune ou un espace fiscal commun européen, devraient être prises les mesures suivantes :

Adopter sans délai, quitte à transgresser la logique conceptuelle du « paquet fiscal », le projet de directive intérêts-redevances, qui est un, si ce n'est le seul, projet de texte favorable aux entreprises.

Puis réorienter l'approche du code de conduite vers le rapprochement rapide des bases, assiettes et pratiques (notamment de contrôle) de la fiscalité directe des entreprises.

Une saine concurrence des systèmes fiscaux des Etats membres constitue un moteur puissant d'allègement des prélèvements obligatoires. Cette concurrence doit s'exercer de façon transparente, dans un contexte d'harmonisation des assiettes et des pratiques fiscales.

Ce n'est qu'une fois ce rapprochement acquis que les instances européennes devraient attaquer le chantier du démantèlement des régimes fiscaux « dommageables », c'est-à-dire réellement fauteurs de distorsion économique entre Etats.

En conséquence, de surseoir, jusqu'à la réalisation de l'harmonisation des bases d'imposition directe des entreprises visée par la recommandation précédente, à la suppression, demandée par le Code de conduite, des mesures, soit disant « dommageables », visant à attirer des entreprises étrangères sur leur territoire.

Opérer une clarification de la fiscalité de l'épargne au sein de l'Union, le système actuel qui aboutit en pratique à l'exonération des non résidents n'étant pas satisfaisant mais étant aussi une conséquence directe du niveau de taxation trop élevé des résidents. En conséquence doit se tenir au taux de 10% (au plus 15 %) et que cette retenue soit libératoire. Cette mesure permettrait de préserver les pratiques classiques des places financières européennes, notamment en matière de secret bancaire et de confidentialité

²¹ C.Chavagneux, R. Palan, «Paradis fiscaux », La découverte, 2007, pg. 12

des transactions, toute modification risquant de nuire gravement à la compétitivité de l'Union.

Les instances européennes devraient affirmer de manière claire leur attachement à la baisse, en termes globaux et en part de PIB, des prélèvements obligatoires dans les Etats de l'Union et adopter en urgence des textes favorables à la simplification et à l'allégement de la fiscalité, en suspens depuis de trop nombreuses années.

Une autre mesure s'adresse aux responsables politiques européennes, pour proposer de leur plein gré la réalisation d'une véritable réforme fiscale dans les pays européens, à l'image de celle entreprise en Angleterre, en Allemagne, aux Etats-Unis et envisagée en Italie, c'est à dire ample, pragmatique, concertée et efficace, aboutissant à abaisser les charges grevant les entreprises, à simplifier la législation et les pratiques fiscales et à réduire les écarts d'imposition des particuliers, notamment sur les patrimoines²².

Cette réforme devrait, dans un tout premier temps, inclure au moins le retour du taux normal de 33,33%, voire à un taux plus bas, le rétablissement d'un régime favorable pour l'imposition des plus-values des sociétés taxées, et notamment, l'exonération des plus-values sur cessions de titres de participation, la suppression du précompte, le retour à un régime mère-filiale favorable et à un avoir fiscal intégral pour les sociétés.

C'est à ce prix que les pays de l'Union Européenne contribueront à l'harmonisation de la fiscalité directe en Europe, une Europe, certes dopée par l'arrivée de la monnaie unique, mais elle-même placée dans une situation de concurrence, non point fiscale celle là, mais bien économique face aux autres blocs mondiaux²³.

Bibliographie :

1. Directive 2006/18 concernant les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée, JOUE L 51 du 22/02/2006
2. La politique fiscale dans l'Union européenne, Commission européenne, L'Europe en mouvement, 2000.
3. Politique fiscale de l'Union européenne - Priorités pour les prochaines années, communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Conseil économique et social du 23/05/2001, COM(2001)260.
4. Structures of the taxation systems in the European Union - 1995-2004 [Systèmes d'imposition dans l'Union européenne - 1995-2004], Eurostat, 2006
5. Taux de TVA appliqués dans les Etats membres de l'Union européenne - situation au 1er mai 2007, Commission européenne, 2007.
6. A. Couret, H. Le Nabasque « Droit financier » Dalloz, 2008.
7. C.Chavagneux, R. Palan, »Paradis fiscaux », La découverte, 2007.
8. C.David, O.Fouquet, B.Plagnet, P.-F.Racine, « Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale » 4ème édition, Dalloz, 2003.
9. E. Audit, « Les impôts en Europe 2009 / Taxes in Europe 2009 » Dalloz, 2009.
10. F. Lefebvre, « Mémento Union européenne 2008-2009 - Juridique, fiscal, social, comptable » Rédaction des Editions Francis Lefebvre, 2008-2009.
11. H.de Vauplane, J.J.Daigre, « Droit bancaire et financier » Collection Mélanges AEDBF-France, 2009.
12. J. Duberge, « Les français face à l'impôt », LGDJ ,2007.
13. R. Muzelles, « Finances publiques 15^e édition » Dalloz, 2008-2009.
14. M. Douay, « Le recouvrement de l'impôt », LGDJ, 2005.
15. Y. Blaise, « Fiscalité du patrimoine », Delmas, 2007.

²² Y. Blaise, "Fiscalité du patrimoine", Delmas, 2007, pg. 38-42

²³ E. Audit, « Les impôts en Europe 2009 / Taxes in Europe 2009 » Dalloz, 2009, pg. 55.

16. Y. Blaise, « Les impôts en Europe », Delmas, 2007.