

CONSEIL DES IMPÔTS



La concurrence fiscale et l'entreprise

Synthèse
du XXII^e rapport
au Président de la République

Septembre 2004

Avertissement

Le présent document est destiné
à faciliter la lecture et l'exploitation
du rapport du Conseil des impôts.

*Seul le texte du rapport lui-même
engage le Conseil.*



Sommaire

Introduction

Chapitre introductif : L'analyse économique

- 1 L'analyse économique met en évidence l'ambiguïté des effets de la concurrence fiscale et ses dangers potentiels pour les Etats 8
- 2 Les manifestations de la concurrence fiscale attendues par la théorie ne sont pas toutes observées 9
- 1 *Tableau comparatif de la fiscalité en France et à l'étranger*
- 1 La France présente des dispositions défavorables aux assiettes mobiles, plus visibles que les dispositions favorables 12
- 2 Les indicateurs de pression fiscale globale montrent que certaines assiettes mobiles sont davantage imposées en France, mais ces résultats sont peu solides 13
- 2 *L'effet de la fiscalité sur les bases fiscales mobiles en France*
- 1 La fiscalité semble jouer un rôle réduit dans la problématique d'ensemble de la localisation des entreprises mais peut s'avérer défavorable à la France dans des cas d'espèce 16
- 2 La fiscalité des personnes physiques en France n'influe que marginalement sur la localisation des activités 16
- 3 *Concurrence fiscale et optimisation* 20
- 4 *Quelle politique pour les Etats confrontés à la concurrence fiscale ?*
- 1 Les paradoxes de la régulation internationale de la concurrence fiscale 24
- 2 La stratégie de la France face à la concurrence fiscale depuis dix ans 24
- 3 Une marge de manœuvre étroite 27
- Conclusion* 31
- Composition du Conseil des impôts* 35



Alors que la liberté de circulation des capitaux, des biens, des prestations de service et des travailleurs s'accroît sous l'effet de la globalisation de l'économie, les Etats maintiennent des systèmes fiscaux nationaux différents condamnés à coexister. S'ils sont rationnels, les agents économiques cherchent, lorsqu'ils en ont la possibilité, à être taxés dans les zones où la fiscalité est la plus faible. Tout se passe alors comme si les systèmes fiscaux des Etats étaient plus ou moins directement mis en concurrence par les acteurs qui cherchent à minimiser leur impôt : entreprises, salariés, détenteurs de capitaux. Pour éviter la fuite vers d'autres pays des éléments sur lesquels est assis l'impôt, les Etats seraient contraints de réagir, soit en coordonnant davantage leurs politiques fiscales, soit en modifiant unilatéralement leur système fiscal afin d'attirer ou de retenir ces bases imposables. Dès lors, les choix des Etats en matière d'imposition, à l'origine souverains, sont aujourd'hui mutuellement contraints.

Quelle est la portée de cette contrainte pour les Etats ? Comment se positionnent-ils dans cette compétition ? Quels en sont les risques et comment peuvent-ils réagir ? A l'occasion de son XXII^e rapport, le Conseil des impôts a souhaité contribuer à ce débat.

Tout d'abord, il apparaît nécessaire d'identifier plus précisément les mécanismes de la concurrence fiscale et l'ampleur de leurs manifestations. Quels sont concrètement les acteurs concernés par la concurrence fiscale ? Quelles sont les opérations économiques réellement affectées par la disparité des systèmes fiscaux nationaux, et quels sont les paramètres de la fiscalité qui pèsent véritablement sur ces décisions ? Avec quels Etats la France est-elle véritablement en situation de concurrence fiscale ?

Les décisions de localisation influençables par la concurrence fiscale peuvent affecter soit les activités économiques elles-mêmes, notamment l'investissement et la production, soit les bases d'imposition, dès lors que la localisation de ces dernières peut être différente de celle des activités économiques qui les produisent. (On entend par bases d'imposition les grandeurs utilisées pour l'établissement de l'impôt, et qui tentent d'appréhender le revenu ou le patrimoine des entreprises ou des individus.) Cette distinction commande l'examen du sujet et amène à considérer :

- la concurrence sur la localisation des activités et de l'emploi : c'est la question de l'attractivité du territoire, qui a déjà donné lieu à de nombreux travaux ;
- la concurrence sur la localisation de l'imposition, indépendamment de l'activité : c'est la question de l'optimisation et de l'évasion fiscale internationales. L'optimisation internationale est précisément l'utilisation des possibilités offertes par la coexistence des systèmes d'imposition nationaux pour minimiser l'imposition, sans nécessairement modifier le lieu d'exercice des activités réelles.

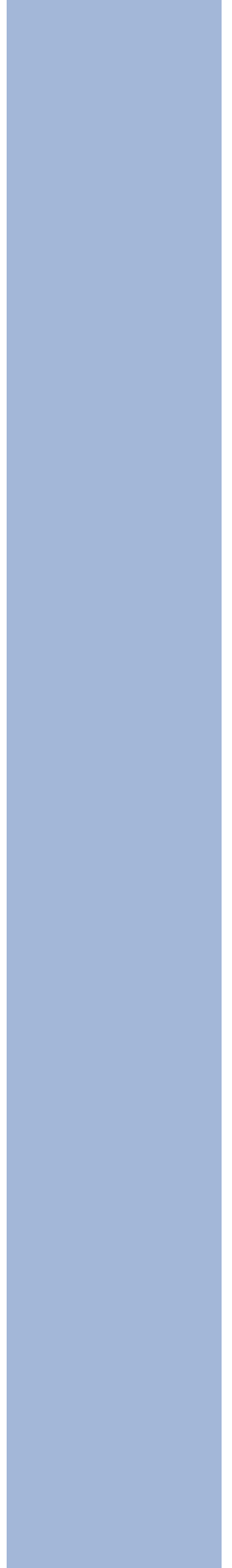
Initialement, la préoccupation était de connaître - et d'utiliser le cas échéant - l'impact de la fiscalité sur la compétitivité des entreprises nationales. Puis, lorsqu'il est apparu que du fait de l'élargissement des marchés le niveau de l'emploi dans un pays n'était plus directement dépendant de la prospérité des entreprises nationales, on s'est intéressé à l'impact de la fiscalité sur l'attractivité des territoires. L'existence d'une possible différence entre la localisation des activités et celle des bases imposables invite à dépasser ce stade.

Une fois connue l'ampleur des phénomènes, il s'agit de progresser dans la connaissance des possibilités des Etats pour les réguler. Comment peut-on caractériser la stratégie suivie jusque-là par la France et par ses partenaires ? Quelles sont les options possibles au niveau national ? Quelles sont les contraintes et les opportunités suscitées par le système international, en particulier au niveau communautaire ?

CONSEIL DES IMPÔTS

CHAPITRE INTRODUCTIF

L'analyse économique





1. L'analyse économique met en évidence l'ambiguïté des effets de la concurrence fiscale et ses dangers potentiels pour les Etats

L'analyse économique établit que la concurrence fiscale peut entraîner plusieurs conséquences défavorables pour la collectivité : une allocation inefficace des capitaux investis, un tarissement des recettes publiques ou un transfert de charges entre contribuables, et une mise en question des politiques de redistribution. Ce diagnostic ne fait cependant pas l'unanimité et dépend tout autant de l'appréciation portée sur l'efficacité de la dépense publique.

Ainsi, dans un contexte de concurrence fiscale, l'entrepreneur choisit la localisation de l'investissement en fonction du rendement après impôt. Or, du point de vue de la collectivité, c'est le rendement avant impôt qui doit être pris en compte : si la concurrence fiscale conduit à privilégier un investissement présentant un meilleur rendement après impôt, mais moins bon avant impôt, on peut considérer que l'allocation des ressources n'est pas optimale. Mais ceci suppose que la dépense publique financée par l'impôt soit efficace, ce qui ne fait pas l'objet d'un consensus.

Par ailleurs, la concurrence fiscale place les Etats face à une fuite des assiettes imposables les plus mobiles. Ils doivent alors faire face à une perte de leurs recettes : soit en se résignant à cette perte d'assiette, soit en consentant à

réduire les taux pour conserver les assiettes sur leur territoire. Confrontés à cette perte de recettes, ils n'ont que trois possibilités : l'accroissement de l'efficacité de la dépense publique, la réduction de cette dépense, ou le maintien de son niveau et le report de la charge fiscale sur les assiettes les moins mobiles. On peut ainsi considérer que la concurrence fiscale est bénéfique, si l'on retient qu'elle exerce une pression sur les Etats pour améliorer l'efficacité de leur dépense publique. Si l'on suppose au contraire que cette dépense est efficace, on peut s'alarmer de voir que sa réduction est imposée de l'extérieur, ou relever que la solution consistant à transférer son financement vers d'autres agents n'est pas équitable.

Enfin, la concurrence fiscale accroît la capacité des agents à considérer l'impôt comme une redevance pour services rendus et à arbitrer sur la localisation de leurs opérations en fonction du rapport entre les prestations offertes par les pouvoirs publics et leur coût, représenté par l'impôt. Cette évolution tend à remettre en question la fonction redistributrice de l'impôt.

Au-delà de leurs divergences, les théories économiques débouchent donc sur le constat suivant : du point de vue des agents économiques, la concurrence fiscale peut être favorable ou défavorable selon leur aptitude à modifier la localisation de leurs assiettes imposables. Du



point de vue des Etats en revanche, la concurrence fiscale peut constituer un danger.

2. Les manifestations de la concurrence fiscale attendues par la théorie ne sont pas toutes observées.

Tout d'abord, on n'assiste pas à un véritable tarissement des recettes fiscales tirées de l'imposition des assiettes mobiles.

Ensuite, la baisse des taux nominaux de taxation du bénéfice des entreprises, des hauts revenus et du patrimoine est indubi-

tablement une manifestation de la concurrence fiscale. Mais les indicateurs de l'imposition des entreprises, qui tentent de prendre en compte les effets d'assiette et la totalité des impôts acquittés, conduisent à un diagnostic moins tranché : une tendance à la baisse de ces indicateurs de pression fiscale globale sur les assiettes les plus mobiles peut être décelée, mais ce résultat est fragile.

Enfin, en l'état actuel des indicateurs, une éventuelle modification de la répartition de la charge fiscale entre contribuables ne peut être établie.

CONSEIL DES IMPÔTS

1

*Tableau comparatif
de la fiscalité en France
et à l'étranger*





Tableau comparatif de la fiscalité en France et à l'étranger

Il importe tout d'abord de prendre la mesure des éventuels écarts de fiscalité entre la France et les autres pays en ce qui concerne les assiettes susceptibles de se déplacer en fonction de ces écarts : les investissements et les bénéfices des entreprises ; les patrimoines et les revenus des personnes physiques, lorsque ceux-ci sont élevés.

La comparaison des dispositions fiscales applicables aux assiettes les plus mobiles dans les différents pays se heurte à la difficulté suivante : soit on effectue une série de comparaisons terme à terme des diverses caractéristiques des systèmes fiscaux et l'on est confronté, pour chaque pays, à un faisceau de dispositions, les unes favorables, les autres défavorables, sans pouvoir aisément en tirer de conclusions d'ensemble, puisque celles-ci dépendront des caractéristiques propres à chaque secteur, à chaque type d'opérations, à chaque entreprise ; soit l'on s'en remet à des indicateurs synthétiques de la pression fiscale globale, mais à leur tour, ceux-ci masquent la diversité des situations particulières ; ils présentent de fortes limites méthodologiques. C'est donc nécessairement par un faisceau d'indices que peut être caractérisée la position de la France.

1. La France présente des dispositions défavorables aux assiettes mobiles, plus visibles que les dispositions favorables

Le système fiscal français d'imposition des entreprises présente des aspects attractifs : le régime d'amortissement, le régime de déductibilité des intérêts d'emprunt, le régime d'intégration fiscale. Il présente aussi des aspects moins favorables : le taux nominal de l'IS, l'imposition des plus-values de cession de titres détenus par les entreprises, la taxe professionnelle. On peut relever toutefois que les handicaps portent sur des

éléments visibles et structurants du système fiscal, alors que les avantages font intervenir des dispositifs à caractère dérogatoire, ce qui les rend moins immédiatement perceptibles.

S'agissant des personnes physiques, la France n'est pas dans une position défavorable en matière d'impôt sur le revenu, même s'il demeure toujours possible de trouver dans certains autres Etats de meilleures conditions. En revanche, l'existence et les caractéristiques de l'ISF ainsi que l'imposition des plus-values de cession des parts d'entreprise détenues par des personnes physiques sont parfois

Tableau comparatif de la fiscalité en France et à l'étranger



défavorables à la localisation en France des entrepreneurs qui détiennent un patrimoine important.

2. Les indicateurs de pression fiscale globale montrent que certaines assiettes mobiles sont davantage imposées en France, mais ces résultats sont peu solides

La juxtaposition des comparaisons terme à terme de systèmes fiscaux nationaux ne permet guère d'appréhender la pression fiscale d'ensemble qui s'exerce sur les entreprises. Les indicateurs construits à cet effet montrent parfois que la France est parmi les pays qui taxent le plus les entreprises, mais ils doivent être interprétés avec précaution.

Si l'on considère l'effet combiné du taux nominal et de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, il est incontestable que la France apparaît au rang le moins favorable en Europe en matière de taux nominal, avec le taux le plus élevé en 2004. Mais cette dernière place ne doit pas occulter le fait que l'écart réel reste mesuré avec les autres grands pays d'Europe. En outre, la France offre des conditions d'assiette relativement favorables dans l'ensemble, (bien que dépendant beaucoup des opérations effectuées et des secteurs concernés), de sorte que le *taux implicite de l'impôt sur les sociétés seul* (c'est-à-dire le rapport, constaté *ex post*, de l'impôt sur les sociétés payé à un indicateur du revenu tel que l'excédent net d'exploitation) n'est pas particulièrement élevé. De même, le *taux effectif d'imposition des seuls bénéficiaires* (taux d'imposition à

l'impôt sur les sociétés simulé sur un cas type d'investissement en tenant compte des effets d'assiette) se situe dans la moyenne des pays comparables.

Si l'on se réfère à l'imposition globale, et non plus à la seule imposition des bénéficiaires, ce qui paraît plus pertinent au regard de la démarche des entreprises, deux méthodes doivent être prises en considération.

La première se fonde sur le *taux implicite global* (rapport calculé *a posteriori* de l'ensemble des impôts payés sur un indicateur du revenu). Cet indicateur, calculé sur données réelles, présente l'avantage de tenir compte non seulement de tous les impôts acquittés avec les effets d'assiette et de taux, mais aussi de l'optimisation fiscale, c'est-à-dire de l'utilisation par les entreprises des mécanismes nationaux ou internationaux leur permettant de réduire leur imposition. Malheureusement, selon ce type d'indicateurs, le rang de la France au sein des autres pays comparables apparaît trop dépendant des hypothèses de calcul pour faire l'objet d'une interprétation.

La seconde se fonde sur une simulation d'après des cas types d'investissement. Il s'agit alors d'un calcul de taux effectif, cette fois tous impôts confondus. La France se trouverait alors parmi les pays où les revenus d'un tel investissement sont les plus taxés. Mais ce résultat théorique ne tient pas compte de l'optimisation fiscale, qui, comme on le verra, est une donnée majeure des processus d'investissement internationaux.



Tableau comparatif de la fiscalité en France et à l'étranger

Si les indicateurs purement fiscaux ne conduisent pas à un diagnostic très tranché, il reste que la prise en compte des cotisations sociales entraînerait une nette dégradation de la position de la France.

Au total, un certain nombre d'indicateurs peuvent suggérer que les assiettes

mobiles sont davantage taxées en France que dans la moyenne des pays comparables, mais l'écart n'est pas suffisamment significatif pour que l'on puisse conclure, notamment en raison des incertitudes méthodologiques, à un handicap avéré.

2

*L'effet de la fiscalité
sur les bases fiscales
mobiles en France*



1. La fiscalité semble jouer un rôle réduit dans la problématique d'ensemble de la localisation des entreprises mais peut s'avérer défavorable à la France dans des cas d'espèce

L'existence d'un écart de fiscalité n'a pas nécessairement, par lui-même, de conséquences directes sur la localisation des activités.

En effet, les investisseurs prennent en compte de nombreux paramètres. Si une fiscalité plus lourde est, toutes choses égales par ailleurs, un handicap, elle a souvent pour contrepartie une offre de services publics qui constitue quant à elle un avantage. Dès lors, c'est surtout sur l'efficacité de la dépense publique que se joue la compétition. Il devient dès lors difficile d'identifier de manière isolée l'effet de la fiscalité.

Si l'on considère tout d'abord la localisation des entreprises, l'examen des critères et des indicateurs macroéconomiques de l'attractivité de la France ne fait pas apparaître de rôle observable de la fiscalité. L'examen au niveau microéconomique suggère de même que la fiscalité est un paramètre pris en compte au même titre que les autres, dont l'effet n'est souvent pas explicite, d'autant que la pertinence de la comparaison des dispositions fiscales nationales est réduite, dans les faits, par les possibilités de subventions offertes au niveau local. Il demeure que, dans certains cas d'espèce, la fiscalité peut devenir un paramètre décisif ; à cet

égard, la taxe professionnelle, en tant que charge d'exploitation certaine, peut jouer un rôle particulièrement dissuasif.

Ces constats ne contestent en aucune façon la réalité de certains mouvements de délocalisation d'activité hors de notre pays. Il n'est pas non plus question d'affirmer que la fiscalité ne joue aucun rôle dans les décisions de localisation des entreprises. Mais il apparaît que ce rôle n'est pas prépondérant par rapport à d'autres paramètres tels que le coût de la main-d'œuvre.

2. La fiscalité des personnes physiques en France n'influe que marginalement sur la localisation des activités

Si l'on examine la localisation des personnes sensibles à la concurrence fiscale du fait de leur niveau de revenu ou de patrimoine, il apparaît qu'il existe indéniablement un flux net limité (quelques centaines de personnes par an) de délocalisations de contribuables pour des raisons principalement fiscales. Mais ces expatriations ne constituent pas, à ce jour, un problème majeur pour l'Etat : au plan économique, elles ne se traduisent pas nécessairement par une délocalisation des activités qui sont à l'origine du patrimoine et des revenus ; au plan budgétaire, les pertes de recettes fiscales demeurent modestes par rapport aux ressources procurées par ces impôts, censés être la cause de ces expatriations.

Au total, une réforme de l'ISF ne pourrait être recommandée au nom d'arguments relatifs à l'attractivité de la France ou au

L'effet de la fiscalité sur les bases fiscales mobiles



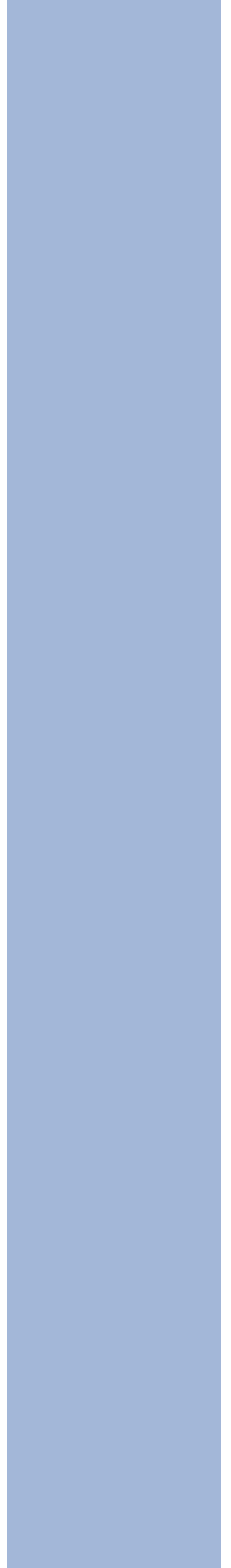
maintien d'activités en France, ni surtout en attribuant à une telle réforme un hypothétique équilibre budgétaire. Les problèmes soulevés par l'ISF sont actuellement d'une autre nature : ils ont trait à l'entrée massive dans le champ de l'impôt de contribuables au patrimoine peu étendu, mais dont la résidence principale s'est appréciée dans les années récentes du fait de l'évolution du marché de l'immobilier, et à la persistance de certaines situations inévitables nées de la définition des biens professionnels. S'agissant de ce dernier cas, il conviendrait cependant auparavant de pouvoir disposer d'un

recul suffisant sur les implications de la réforme introduite par la formule de l'engagement de conservation de titres, afin d'évaluer la proportion de situations auxquelles cette réforme n'a pas apporté de solution.

Si l'effet de la fiscalité sur la localisation des activités semble réduit, il se manifeste en revanche nettement dans les stratégies de localisation des bases imposables : l'examen des possibilités d'optimisation fiscale offertes par les législations jette un éclairage différent sur les questions soulevées par la concurrence fiscale et l'attractivité du territoire.

3

*Concurrence fiscale
et optimisation*



Les possibilités de « délocalisation » des bases imposables utilisées par les entreprises paraissent étendues. Ces possibilités tendent à réduire les écarts effectifs de pression fiscale pesant sur les activités exercées dans les différents Etats. Cette réduction de pression fiscale tend à réduire l'intérêt des délocalisations d'activités.

En raison du niveau élevé des taux nominaux d'imposition en France, la délocalisation des bases imposables pourrait être particulièrement sensible.

Pour les entreprises, il existe une certaine marge d'appréciation dans la fixation des prix de transfert internes entre sociétés d'un même groupe, ce qui peut conduire à déplacer une partie du bénéfice là où il sera le moins taxé. Il existe aussi des modes de financement des filiales qui permettent de réduire le bénéfice apparaissant dans un pays donné par le versement d'intérêts d'emprunt à une société du même groupe, située dans un pays différent. Le résultat des pratiques de sous-capitalisation est identique. Les méthodes d'optimisation affectent principalement l'impôt sur les sociétés, mais peuvent aussi s'appliquer à la taxe professionnelle, lorsque celle-ci est assise en pratique sur la valeur ajoutée.

Pour les particuliers, au-delà du cas de la perception des revenus à l'étranger afin d'échapper à l'imposition en France, il existe aussi des mécanismes permettant d'échapper à l'imposition des plus-values de cession des parts d'entreprises, fondés

notamment sur l'utilisation des possibilités de report et de sursis d'imposition en cas d'apport.

De telles possibilités contribuent ainsi à réduire le handicap que peut constituer une fiscalité plus lourde pour la localisation d'activités, mais en contrepartie elles privent les Etats d'une partie des recettes fiscales qu'ils peuvent légitimement attendre de la formation d'un revenu sur leur territoire.

Cette perte de ressources est d'autant plus préoccupante que l'évolution récente des jurisprudences communautaire et nationale prive la France, comme les autres pays, des principaux moyens juridiques dont ils s'étaient dotés pour limiter ou réprimer les transferts de revenus imposables entre pays de l'Union européenne ou entre pays liés par des conventions fiscales.

Lorsque la législation anti-abus demeure applicable, notamment au regard des pays à fiscalité privilégiée, la lutte contre les pratiques abusives se heurte à des difficultés pratiques de contrôle.

En outre, les mécanismes internationaux d'optimisation, qui ont pour effet de transférer une base imposable d'un Etat dans un autre peuvent conduire à des comportements de « passager clandestin » : on désigne ainsi l'agent économique qui ne paie pas le prix fixé par un Etat pour la formation d'un revenu sur son territoire. Bien que légaux, ces mécanismes peuvent constituer le support de pratiques conduisant à dissimuler purement et simplement le revenu ou le bénéfice imposable.

Concurrence fiscale et optimisation



sable, pour peu qu'ils fassent intervenir des « paradis fiscaux » ou des pays à secret bancaire, devant lesquelles les

administrations fiscales nationales sont en partie désarmées.

4

*Quelle politique pour
les Etats confrontés
à la concurrence fiscale ?*



1. Les paradoxes de la régulation internationale de la concurrence fiscale

Les possibilités d'un encadrement international d'une « course au moins-disant fiscal » et des pratiques de « passager clandestin » rendues possibles par l'optimisation sont réduites, du fait de la souveraineté de chaque pays. En effet, la nécessité de renoncer à utiliser le système fiscal pour attirer les activités mobiles ou au contraire pour éviter les fuites d'assiette n'est pas reconnue unanimement par les Etats : l'appréciation des dangers et des avantages de la concurrence fiscale varie selon les différentes conceptions de l'Etat et selon la possibilité pour eux de bénéficier ou non des déplacements d'assiettes imposables.

L'OCDE et l'Union européenne sont *a priori* des espaces propres à une certaine régulation, c'est-à-dire à une maîtrise coordonnée de la concurrence fiscale au sein de leurs zones respectives. Dans les faits, leurs interventions sont complémentaires. L'action de ces institutions a permis de progresser dans l'élimination des mesures fondées sur un traitement plus favorable aux non-résidents et de faciliter les échanges d'informations qui doivent permettre aux Etats de limiter l'évasion fiscale.

Mais l'exigence d'unanimité n'a pas permis d'atteindre une situation pleinement satisfaisante du point de vue de la plupart des grands Etats. La définition d'un taux minimum d'imposition des bénéficiaires et l'extension de la notion de mesures

dommageables à certaines dispositions concernant les personnes physiques, qui paraissent souhaitables, ont peu de chances de se concrétiser.

En outre, le cadre communautaire joue un rôle qui peut paraître paradoxal. En effet, le souci d'éviter les discriminations entre les Etats membres, qui fonde l'action de l'Union contre certaines mesures fiscales visant à attirer les bases imposables étrangères, conduit aussi le juge communautaire à invalider fréquemment les dispositifs nationaux de lutte contre les abus, car ceux-ci impliquent souvent une différence de traitement entre les opérations internes à l'Etat et les opérations faisant intervenir des entités étrangères. Alors que l'exigence d'unanimité empêche un accord sur l'instauration de mécanismes coordonnés de lutte contre les abus, le juge, appliquant les principes généraux du droit communautaire, prive les mesures nationales d'effectivité. Il se crée ainsi un vide que les entreprises et les particuliers peuvent utiliser pour rechercher une moindre imposition.

Bien qu'elle ne soit pas la seule, la France est particulièrement touchée par cette jurisprudence et se trouve, dans bien des cas, privée de la possibilité de lutter contre les abus.

2. La stratégie fiscale de la France depuis dix ans

Au-delà des variations de pression fiscale induites par la conjoncture, la politique fiscale française n'a pas cherché à réduire l'imposition des entreprises, en particulier la taxation des bénéficiaires, et a

Quelle politique pour les Etats confrontés à la concurrence fiscale ?



plutôt alourdi les prélèvements fiscaux pesant sur elles au cours de la période, malgré l'effort fait en matière de taxe professionnelle. Elle partait il est vrai d'une situation assez favorable en 1993, date à laquelle le taux de son impôt sur les sociétés était parmi les plus bas. Elle a cependant cherché à limiter, par des allègements ciblés, l'effet de ces mesures sur les PME, la recherche et l'aménagement du territoire.

Il faut rappeler qu'une part significative de l'activité des entreprises est insensible à la concurrence fiscale parce qu'elles développent cette activité sur un marché marqué par la proximité immédiate entre le producteur et le consommateur. Il faut ainsi prendre garde à ne pas adopter, à seule fin d'attirer des emplois internationalement mobiles, des mesures dont le coût pour les finances publiques, sous forme d'un effet d'aubaine pour ces activités non soumises à la concurrence internationale, serait disproportionné. La fixation des taux d'imposition sur les entreprises ne doit donc pas résulter de la seule considération des activités internationalement mobiles. Ceci ne plaide guère en faveur de mesures d'une grande ampleur budgétaire, sauf à démontrer que, pour les activités protégées, une baisse de la fiscalité serait à son tour créatrice d'emplois en France.

Si, au cours de ces années, la France n'a pas renoncé à améliorer la compétitivité globale de son système de prélèvements, elle l'a fait en mettant l'accent sur un des points où sa position était la plus défavo-

nable, à savoir le poids des charges sociales. Elle a ainsi très significativement réduit le coût du travail, notamment peu qualifié. Cette politique a concouru à limiter l'effet de la mobilité de certaines activités sur l'emploi et a contribué à l'attractivité du territoire français pour les emplois et les activités concernés.

Mais dans la même période, d'autres pays ont adopté une stratégie plus explicitement fondée sur l'aménagement de certains paramètres visibles du système d'imposition, tels que le taux nominal de l'impôt sur les sociétés ou la fiscalité des plus-values. Dans le même temps, la concurrence fiscale a changé de nature : les mesures dérogatoires censées attirer les bases imposables étrangères ont été en partie démantelées ; la concurrence s'est alors exercée par une modification des caractéristiques fondamentales des systèmes fiscaux eux-mêmes, telles que les taux nominaux d'imposition, voire la présence ou l'absence pure et simple d'une imposition (impôt de solidarité sur la fortune, plus-values de cession des entreprises).

Ainsi, la stratégie de défense de l'attractivité du territoire de la France apparaît en décalage avec les réformes conduites dans les autres pays. La France est ainsi le seul pays à avoir accru les taux nominaux de l'impôt sur les sociétés, l'imposition des plus-values et l'imposition du patrimoine depuis le milieu des années 1990, alors que bon nombre de ses partenaires adoptaient des mesures d'allègement des taux compensées en partie seulement par des

élargissements d'assiette. Le modèle français s'en est trouvé d'autant plus en décalage qu'il repose sur des taux élevés et une assiette relativement étroite.

En outre, si des aménagements peuvent permettre à certaines entreprises de ne pas être aussi lourdement imposées que le suggère l'examen des principales dispositions, la logique d'ensemble du système n'apparaît pas.

Ainsi, le système fiscal français semble favoriser l'industrie lourde, par le jeu des amortissements, mais la taxe professionnelle brouille cette image et annule en partie cet avantage. Plus généralement, l'interaction complexe de l'impôt de solidarité sur la fortune et de la taxe professionnelle à laquelle il faudrait ajouter les multiples dérogations et le poids différencié des cotisations sociales selon la qualification, a conduit à ce que les différents secteurs d'activité supportent des niveaux de prélèvements très disparates et ce, sans logique d'ensemble apparente.

Au total, le système fiscal français renvoie une image défavorable. La fiscalité de l'entreprise en France est considérée comme plus dissuasive qu'elle ne l'est réellement, du fait du choix de taux élevés et de la persistance de l'imposition de certaines opérations qui ne sont plus taxées dans un grand nombre d'autres Etats, même si cela est tempéré par l'offre de multiples possibilités, parfois complexes, de minorer l'impôt. Par ailleurs, les possibilités d'optimisation internationale permettent vraisemblable-

ment aux agents de réduire en pratique l'écart de taxation entre la France et un autre pays. Bien que limitant les effets défavorables de la fiscalité sur la localisation de l'activité, ces possibilités ne sont pas satisfaisantes, à la fois en termes d'affichage, certains agents s'en tenant pour leurs décisions aux caractéristiques les plus apparentes, et du point de vue de l'équité du système fiscal. Ce positionnement contribue à la complexité et à l'absence de lisibilité de la norme fiscale française. Il est source de coûts pour les entreprises et pour l'administration.

De même, on ne peut sous-estimer l'impact psychologique de la concurrence fiscale en matière d'imposition des personnes. La France affiche là encore des dispositions sans doute plus dissuasives qu'elles ne le sont dans les faits, en raison par exemple de l'existence de l'abattement de 20 % et des champs de l'exonération. En matière d'imposition des revenus, une expatriation pour des raisons fiscales, qui se traduit par une perte d'activité pour la France, n'est avantageuse que pour un très petit nombre de personnes capables d'exercer leur activité depuis des Etats à fiscalité privilégiée. Elle l'est d'ailleurs surtout du fait de lacunes de conventions internationales ou parce que le pays choisi offre des conditions fiscales préférentielles sur lesquelles aucun grand pays ne peut s'allier. Il n'est donc pas pertinent de chercher à s'opposer à ces comportements par une modification du barème.

Quelle politique pour les Etats confrontés à la concurrence fiscale ?



En matière d'imposition du patrimoine, la fiscalité incite à un petit nombre d'expatriations qui peuvent donner l'impression d'une sortie de capitaux significative. L'impact symbolique est très supérieur à l'effet réel, dans la mesure où les délocalisations de personnes physiques et de leurs capitaux ne s'accompagnent pas toujours de la délocalisation des activités dans lesquelles leur patrimoine est investi. Il revient à présent à la France d'afficher à son tour une stratégie claire et lisible en matière de fiscalité des entreprises et des personnes physiques.

3. Une marge de manœuvre étroite

1. Eviter les fausses pistes

Un certain nombre de voies parfois évoquées pour améliorer l'attractivité du territoire ne paraissent pas appropriées.

Une baisse de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur la fortune ne pourrait pas être justifiée par la volonté d'améliorer l'attractivité du territoire pour les emplois et les activités.

De même, une baisse massive de la fiscalité des entreprises, prenant la forme par exemple d'une réduction importante du taux de l'impôt sur les sociétés qui ne serait pas en partie compensée par un élargissement de l'assiette, ne pourrait être justifiée, dans le cas d'une économie relativement grande comme celle de la France, par l'effet d'attraction supposé sur les emplois internationalement mobiles. Cet effet ne pourrait être que modeste, alors que le coût pour les finances publiques serait considérable. Une telle

stratégie uniformément offensive n'est adaptée que pour une économie plus petite. La France ne doit donc pas chercher à prendre la tête dans la course au « moins-disant » fiscal, mais elle doit avant tout limiter les possibles effets d'une position trop visiblement défavorable.

Dans le passé, la France a privilégié la voie de la baisse du coût du travail peu qualifié. Si ce choix est justifié par l'existence d'un chômage de masse, l'extension de la concurrence des pays à bas coûts de main-d'œuvre à des secteurs de plus en plus qualifiés peut conduire à le remettre en cause.

Ainsi, on peut considérer que les risques de délocalisation, amplifiés par l'arrivée des pays de l'Est sur le marché, ne peuvent être supprimés par des mesures fiscales. En effet, les secteurs concernés sont le plus souvent ceux de l'industrie « classique » pour lesquels des mouvements de délocalisation sont davantage fonction de l'ensemble des paramètres qui déterminent le coût de la main-d'œuvre.

2. Lutter contre les effets d'image défavorable

Il convient de rappeler que les responsables des entreprises raisonnent en tenant compte à la fois de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle. Une éventuelle modification de l'imposition des entreprises doit donc être cohérente du point de vue de l'ensemble formé par ces deux prélèvements. Le Conseil des impôts ne préconise pas une baisse substantielle de la fiscalité de l'entreprise. Il ne s'est donc pas attaché à la question de savoir

quel impôt, de l'impôt sur les sociétés ou de la taxe professionnelle, devrait être baissé prioritairement si l'on voulait favoriser les entreprises actives en France. Il convient cependant de relever que la taxe professionnelle pèse de manière particulièrement lourde dans les choix d'investissement des entreprises, étant assimilée à un coût fixe. Mais il faut aussi rappeler que des contraintes spécifiques pèsent sur le niveau de ce prélèvement du fait de la nécessité d'assurer des ressources propres aux collectivités locales.

La complexité de la taxe professionnelle peut exercer à elle seule un effet dissuasif. A produit constant, il paraît à tout le moins nécessaire de réorienter ce prélèvement dans un sens plus prévisible et plus lisible pour les entreprises. Cela implique que cet impôt soit plus équitablement réparti selon les territoires et les activités et que ses variations dans le temps soient suffisamment encadrées. Le rapport d'étape de la commission de réflexion sur la taxe professionnelle semble s'engager dans cette voie.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, la France pourrait prendre acte du fait que le maintien de taux nominaux élevés et de dispositions d'assiette favorables, engendrant un système complexe, est au total un handicap dans la concurrence fiscale et une source d'inéquité entre contribuables. Elle anticiperait sur les évolutions de moyen et long terme qui tendent à l'harmonisation des assiettes au plan communautaire.

Dès lors, elle annoncerait un plan de baisse progressive de l'impôt sur les sociétés pour le ramener à un niveau voisin de celui de ses principaux concurrents, autour de 30 %. Parallèlement, elle remettrait en question un certain nombre de dispositions liées par exemple au régime d'amortissement ou de déductibilité des intérêts d'emprunt, ce qui présenterait l'avantage de supprimer des possibilités d'optimisation internationale qui ne comportent pas toujours d'intérêt direct pour elle. Dans le même esprit, pourraient être davantage limitées certaines possibilités offertes par le régime d'intégration, qui permet actuellement trop aisément le rachat d'une entreprise à l'aide des propres bénéfices futurs de celle-ci, et la neutralisation de certaines libéralités.

Une telle stratégie contribuerait à la mise en place d'un système fiscal plus simple, affecté de peu de dérogations.

Certes, des obstacles s'opposent à la mise en œuvre d'une telle stratégie d'ensemble. Sa neutralité budgétaire n'est pas garantie. Elle pourrait faire l'objet d'un accueil mitigé de la part des entreprises, qui seraient attentives à la perte d'un certain nombre d'avantages particuliers et pourraient redouter que la baisse du taux nominal ne soit pas pérenne : la crédibilité d'un plan pluriannuel de baisse du taux nominal est une condition nécessaire de l'acceptabilité de la démarche. Elle supposerait également que la puissance publique renonce en partie à orienter les investissements grâce à un certain

Quelle politique pour les Etats confrontés à la concurrence fiscale ?



nombre de mécanismes dérogatoires. Elle paraît toutefois la plus appropriée aux enjeux.

A défaut de choisir cette voie ambitieuse, il apparaît *a minima* souhaitable de prendre, lorsque l'état des finances publiques le permettra, les mesures les plus emblématiques, celles qui éviteraient au système fiscal français d'être trop stigmatisé, et souvent injustement.

Le régime des plus-values de cession de titres pourrait être révisé. La suppression du complément d'imposition, en cas de distribution de la réserve spéciale des plus-values de long terme, pourrait être envisagée dans un premier temps, première étape vers l'exonération totale. Il s'agit ici de faire porter l'effort sur le point du système fiscal français qui constitue une véritable exception et complique la gestion des participations par les groupes. S'agissant du taux de l'impôt sur les sociétés, la suppression des contributions temporaires pourrait être menée à son terme.

Il semblerait alors préférable, pour envoyer un signal clair aux entreprises, de ne pas chercher à compenser entièrement par des mesures d'élargissement de l'assiette les mesures d'allègement qui seraient ainsi consenties. En particulier, les régimes d'amortissements pourraient être conservés à court terme, ce qui suppose une réflexion sur les modalités d'articulation de la fiscalité et des nouvelles normes comptables. Leur suppression ferait perdre de l'intérêt à certains investissements, sans fournir des

marges suffisantes pour baisser le taux nominal dans une proportion susceptible de compenser cette perte pour les investisseurs. Elle n'est envisageable que dans le cadre d'un réexamen d'ensemble du système.

Ces lignes directrices peuvent être complétées au plan sectoriel par le choix d'une option « offensive ». La France tenterait alors de renforcer son positionnement dans des secteurs où elle est déjà attractive, relevant notamment des industries de pointe, de la recherche et du développement, ou des services à forte valeur ajoutée. Cette stratégie peut impliquer une baisse du coût du travail très qualifié, un renforcement des aides à la recherche et au développement ainsi qu'un amortissement plus favorable.

Les mesures d'allègement évoquées ci-dessus seraient toutefois inséparables d'une intensification de l'action menée par la France aux niveaux national et communautaire pour contrôler davantage les phénomènes dommageables de concurrence fiscale, sauf à entériner la tendance à l'harmonisation par le bas de la fiscalité des bases d'imposition mobiles. La France doit tenter de se prémunir davantage contre les risques qu'un revenu produit sur son territoire soit taxé dans un autre Etat et contre la poursuite d'une course au moins-disant fiscal. Dans les deux cas, elle ne peut procéder qu'en accord avec un cadre communautaire qui ne laisse que peu de perspectives.

Conclusion

La concurrence fiscale est ambivalente : elle peut apparaître comme un handicap pour les entreprises actives en France, mais elle leur offre aussi dans les faits des possibilités de réduire leur imposition tout en restant implantées dans notre pays. Elle est bien davantage un problème pour les Etats, puisqu'elle tend à limiter la maîtrise de leurs recettes fiscales.

Certes, la concurrence fiscale n'a pas conduit pour l'instant à une remise en question fondamentale et systématique du financement des Etats et de la répartition de la charge fiscale entre les contribuables. Mais la pression est d'ores et déjà sensible et ne peut que croître en l'absence de coordination. Si la concurrence fiscale concerne principalement les grandes entreprises multinationales, il existe une tendance de fond à la diffusion de ses mécanismes à des entreprises de taille moyenne.

Or, dans l'ensemble, la France apparaît plutôt vulnérable dans le contexte de la concurrence fiscale, du fait de la structure de sa fiscalité, construite autour d'assiettes étroites et de taux élevés, ce qui entraîne à la fois un handicap en termes d'image et de plus larges possibilités d'optimisation et d'évasion fiscales.

Si l'on effectue une comparaison terme à terme du système fiscal français d'imposition des entreprises avec les régimes étrangers, il apparaît que ses éléments favorables (assiette étroite de l'impôt sur les sociétés, régime de groupe) sont

moins visibles que ses éléments défavorables (taux nominal élevé de l'impôt sur les sociétés, poids de la taxe professionnelle, imposition des plus-values de cession de titres, sans parler du poids des cotisations sociales). Les indicateurs de pression fiscale globale, bien que reposant sur des éléments fragiles, vont aussi dans le sens d'une imposition plus élevée en France que dans d'autres pays comparables, l'écart n'étant d'ailleurs pas assez réduit pour apparaître de manière incontestable.

En matière de localisation des activités, ce constat d'ensemble n'a qu'une portée limitée. En effet, le niveau de la fiscalité n'est pas prépondérant pour la localisation des activités et des emplois internationalement mobiles, qui sont bien davantage déterminées par des facteurs d'environnement géographique, par la qualité des infrastructures et par le coût du travail. Le jugement sur le positionnement de la France doit en outre être nuancé compte tenu de la diversité des situations particulières et de la coexistence de dispositions plus ou moins favorables. Ce résultat global n'empêche pas que certains aspects du système fiscal jouent, dans des cas d'espèce, contre le choix de notre pays pour l'implantation des entreprises.

S'agissant de l'imposition des particuliers, la taxation n'est véritablement plus lourde en France par rapport aux pays comparables que sur le patrimoine et les plus-



Conclusion

values, non sur le revenu. Ces écarts de taxation défavorables ne rendent toutefois une expatriation avantageuse pour les contribuables concernés que dans un très petit nombre de cas. Cette expatriation peut se faire sans grandes conséquences économiques pour notre pays, le lieu d'investissement des capitaux pouvant être différent du lieu de résidence de leur détenteur.

Le Conseil des impôts appelle en revanche l'attention sur le fait que la coexistence des systèmes fiscaux nationaux induit des comportements d'optimisation internationale massifs. Du fait de ses caractéristiques, la France est particulièrement vulnérable à ces phénomènes. S'ils conduisent vraisemblablement dans les faits à réduire les écarts de pression fiscale qui peuvent être perçus dans certains cas entre la France et d'autres pays, et atténuer ainsi l'effet défavorable que ces écarts peuvent exercer dans certains cas d'espèce, ils sont une source d'inégalité devant l'impôt et constituent une menace pour la souveraineté et l'équilibre budgétaire des Etats.

Cette menace est amplifiée, en l'absence d'accord des gouvernements au niveau communautaire, par la jurisprudence récente du juge européen et du juge national. Les perspectives d'une solution coordonnée semblent éloignées, alors même que la concurrence fiscale paraît appelée à exercer dans l'avenir une pression sur les Etats bien plus appuyée qu'aujourd'hui. La France doit donc, lorsque cela est possible, tenter de combler par de

nouveaux dispositifs compatibles avec les textes communautaires les lacunes révélées ou latentes de son appareil législatif de lutte contre certains abus, sans pour autant renoncer à la perspective d'une solution d'ensemble au niveau communautaire. Elle ne doit pas s'interdire de recourir à des modalités de dissuasion novatrices.

Dans la période récente, la stratégie fiscale de la France a tenu compte des phénomènes de concurrence entre les Etats, mais, du fait de ses caractéristiques propres, et en particulier d'un taux de chômage élevé, elle a surtout joué sur le niveau des cotisations sociales, alors que ses partenaires ont privilégié d'autres paramètres, tels que le taux nominal d'imposition des bénéficiaires des sociétés. La stratégie française en matière d'attractivité doit désormais prendre acte de ce contexte.

Il importe avant tout aujourd'hui de faire le choix clairement affiché d'une stratégie de moyen terme visant à rapprocher le système français d'imposition des entreprises d'un modèle offrant des taux nominaux plus réduits, en contrepartie de dérogations moins nombreuses. S'engager dans la voie d'un mouvement de réduction massif de la pression fiscale effective n'est pas d'actualité, en l'absence de marges de manœuvre budgétaires et dans l'incertitude des effets d'une telle démarche. Il ne serait pas non plus pertinent de prendre quelques mesures ponctuelles, surtout si elles devaient créer de nouvelles dérogations à la norme.

A minima, le Conseil des impôts recommande de prendre les mesures susceptibles de réduire la singularité française, en particulier en mettant un terme aux contributions additionnelles à l'impôt sur les sociétés et en mettant fin à la taxation des plus-values de cession de titres détenus par les entreprises. Ces mesures pourraient être cependant partiellement et temporairement financées pour les

premières années au moyen d'une taxe libératoire sur la réserve spéciale des plus-values à long terme.

Une telle stratégie aurait non seulement l'avantage de combattre les effets d'affichage qui peuvent être défavorables au choix de la France, mais aussi de limiter l'intérêt de l'optimisation internationale et les possibilités d'y recourir.



Le Conseil des impôts est présidé par le premier président de la Cour des comptes.

Il comprend :

M. Gabriel MIGNOT,	<i>président de chambre à la Cour des comptes, représentant le premier président de la Cour des comptes,</i>
M. Gilles BACHELIER,	<i>maître des requêtes au Conseil d'Etat,</i>
M. André BARILARI,	<i>inspecteur général des finances,</i>
M. Michel BOUVIER,	<i>professeur agrégé des universités,</i>
M. Patrice CAHART,	<i>conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation,</i>
M. François CAILLETEAU,	<i>inspecteur général des finances,</i>
M. Bernard CHALLE,	<i>conseiller à la Cour de cassation,</i>
M. Philippe DOMERGUE,	<i>inspecteur général de l'INSEE,</i>
M. Denis MORIN,	<i>conseiller maître à la Cour des comptes,</i>
M. Pierre PAUGAM,	<i>conseiller maître à la Cour des comptes,</i>
M. Jean-François de VULPILLIÈRES,	<i>conseiller d'Etat,</i>
<i>Membres du Conseil des impôts.</i>	

Le présent rapport, présenté par le rapporteur général, M. Arnaud OSEREDCZUK, conseiller référendaire à la Cour des comptes, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 8 juillet 2004.

Les études, dont le rapport constitue la synthèse, ont été effectuées par :

M. Stéphane ISRAËL,	<i>conseiller référendaire à la Cour des comptes,</i>
M. Bertrand du MARAIS,	<i>maître des requêtes au Conseil d'Etat,</i>
M. Gilles MENTRÉ,	<i>inspecteur des finances,</i>
M. Sébastien RASPILLER,	<i>administrateur de l'INSEE,</i>
M. Daniel TURQUETY,	<i>administrateur de l'INSEE,</i>
<i>Rapporteurs,</i>	
M. Manuel VAZQUEZ,	<i>administrateur des services du Sénat,</i>
<i>Chargé d'études,</i>	

Le secrétariat du Conseil des impôts a été assuré par :

M. Jean-Pierre COSSIN,	<i>conseiller maître à la Cour des comptes, secré- taire général du Conseil des impôts,</i>
Mme Madeleine GALLO,	<i>attachée au secrétariat général du Conseil des impôts.</i>

501044479-000904. Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75015 Paris
