

Direction des Études et Synthèses Économiques

G 2005 / 07

**La concurrence fiscale :
principaux enseignements
de l'analyse économique**

Sébastien RASPILLER

Document de travail



Institut National de la Statistique et des Études Économiques

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

*Série des documents de travail
de la Direction des Études et Synthèses Économiques*

G 2005 / 07

La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique

Sébastien RASPILLER*

JUIN 2005

Ce document de travail est issu d'une contribution
à la préparation du vingt-deuxième rapport du Conseil des Impôts,
« La concurrence fiscale et l'entreprise ».

L'auteur remercie les membres du Conseil des Impôts pour leurs commentaires
ainsi qu'Arnaud Oseredczuk et Daniel Turquety.

Il reste toutefois seul responsable des positions exprimées dans ce texte,
et des éventuelles erreurs ou omissions qui pourraient y subsister.

* Département des Études Économiques d'Ensemble - Division « Marchés et Stratégies d'Entreprise »
Timbre G230 - 15, bd Gabriel Péri - BP 100 - 92244 MALAKOFF Cedex - France

La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique

Résumé

La question de la concurrence fiscale et de sa régulation a fait l'objet de nombreux débats et réflexions au sein de diverses instances internationales. Elle est d'une importance particulière pour la France dont la position dans la concurrence fiscale est souvent jugée médiocre. La première partie de ce texte examine ce qu'en dit la littérature théorique. Il se trouve qu'elle ne délivre pas de message univoque sur le besoin de régulation de la concurrence fiscale. Il y a deux raisons à cela. L'une est l'usage de modèles qui restent relativement frustes. L'autre est une raison de fond. On peut déboucher sur des conclusions opposées selon la représentation que l'on a du comportement des États. La concurrence fiscale est néfaste si elle limite la capacité d'États « bienveillants » à opérer les prélèvements nécessaires à leur développement normal. À l'inverse, on peut voir dans la même concurrence fiscale un moyen indirect de réguler la tendance au surdéveloppement d'États « Léviathans ».

Cette impasse théorique n'a pas empêché le développement d'approches plus pragmatiques, qui sont examinées dans la deuxième partie de ce texte. On distingue trois niveaux possibles de régulation. Dans un premier temps, l'Union européenne et l'OCDE ont cherché à départager une concurrence « dommageable », qu'il convient d'éviter, et une concurrence dite « régulière ». Dans la pratique, cette distinction reste minimaliste car les critères retenus n'identifient que les cas les plus extrêmes de concurrence dommageable. Une deuxième forme de régulation consiste non pas à freiner la concurrence fiscale, mais à chercher à ce qu'elle se fasse dans les conditions les plus claires possibles. L'instrument principal de cette transparence est l'harmonisation des assiettes. Dans un troisième temps peut se poser la question supplémentaire de la coordination des taux. Dans ce cas, l'objectif pertinent n'est pas nécessairement la fixation d'un taux commun, mais plutôt celle d'un taux minimal. Il convient en effet de prendre en compte le fait que les pays ne sont pas égaux devant la concurrence fiscale. Cette hétérogénéité peut donc se traduire par une certaine dispersion des taux.

Mots-clés : concurrence fiscale, pratiques dommageables, harmonisation des assiettes et des taux d'imposition

Tax competition: main lessons from the economic analysis

Abstract

The need to control tax competition has been debated at length within several international institutions. The question is of great importance for France, generally considered as poorly rated in this competition. The first part of this paper examines the messages delivered by the theoretical literature on tax competition. These messages remain inconclusive. One reason is that this literature relies on models that remain very rough. The other reason is more fundamental. It is that similar models can reach opposite conclusions depending on the behavioural assumptions that are made concerning states. Tax competition has negative effects if it restricts the capacity of "benevolent" states to raise taxes that are necessary to their normal development. Conversely, tax competition is a good thing if it helps controlling the natural tendency of "Leviathan" states to overdevelop.

This theoretical deadlock did not preclude the development of more pragmatic approaches, which are reviewed in the second half of the paper, in three steps. In a first step, the European Union and the OECD have tried to separate two concepts of a "harmful" and a "fair" tax competition. In practice, this distinction remains minimalist because the criteria that are used only identify the most extreme cases of harmful competition. A second form of regulation does not consist in reducing competition: its aim is rather to allow this competition to take place in a fair and open environment. The main instrument for reaching this goal is the harmonization of tax bases. In a third step, the question of coordinating tax rates can be raised. If any, a coordination of tax rates should be based on the setting of a minimum tax rate, not on the setting of a common one. Indeed, all countries are not equal towards tax competition. This heterogeneity must thus result in some spread of tax rates.

Keywords: tax competition, harmful practices, harmonization of tax bases and tax rates

Classification JEL : F02, H20, H87, K34

I - Définition et cadre d'analyse de la concurrence fiscale	5
<i>I.1 La concurrence fiscale, une externalité</i>	5
<i>I.2 La globalisation, cadre d'analyse de la concurrence fiscale</i>	5
<i>I.3 La concurrence fiscale, une problématique à recadrer</i>	6
I.3.1 Les groupes multinationaux, principaux vecteurs de la concurrence fiscale	6
I.3.2 Les États face à la concurrence fiscale	7
II - Les enjeux de la concurrence fiscale	9
<i>II.1 L'efficacité économique</i>	9
II.1.1 Neutralité à l'exportation de capitaux, neutralité à l'importation de capitaux	9
II.1.2 Principe de la résidence, principe de la source	10
II.1.3 Correction de la double imposition	11
<i>II.2 L'efficacité économique et le bien-être collectif</i>	12
II.2.1 État bienveillant	13
II.2.2 État Léviathan	16
<i>II.3 L'équité entre agents</i>	18
<i>II.4 Les limites de l'analyse classique</i>	19
III - La concurrence fiscale : régulière ou dommageable ?	21
<i>III.1 La lutte contre la concurrence fiscale dommageable</i>	23
III.1.1 En matière de fiscalité de l'épargne	23
III.1.2 En matière de fiscalité des entreprises	24
<i>III.2 La recherche d'une concurrence fiscale régulière</i>	25
IV - L'inégalité des pays face à la concurrence fiscale.....	29
<i>IV.1 Les déterminants de la localisation des entreprises</i>	29
<i>IV.2 L'instauration d'un taux minimum d'imposition</i>	31
V - Conclusions.....	33
Bibliographie.....	35
Annexe 1 : Typologie des activités selon leur degré de mobilité..	38
Annexe 2 : Le centre international de services financiers de Dublin	40

I - Définition et cadre d'analyse de la concurrence fiscale

1.1 La concurrence fiscale, une externalité

Il y a situation de concurrence fiscale si les décisions d'une administration affectent directement les capacités d'autres administrations et si les mécanismes de marché se révèlent insuffisants pour réguler cette interaction. C'est la définition économique même d'une externalité. D'un point de vue collectif, la concurrence fiscale n'est alors pas optimale. L'administration responsable ne paie pas l'interaction engendrée en cas d'externalité négative, ou n'est pas rétribuée en cas d'externalité positive.

Si les administrations concernées sont de niveaux différents (en France, la région et le département par exemple), la concurrence fiscale est dite verticale. Si les administrations sont de même niveau (les États de l'Union européenne par exemple), elle est dite horizontale. Ces deux cas polaires recouvrent des problématiques distinctes. Le premier décrit les problèmes posés par l'empilement de différentes strates de prélèvement au sein d'un pays. Le second décrit les problèmes posés par la coexistence de systèmes d'imposition¹ différents, notamment au niveau des États. Seul ce dernier cas sera traité ici.

La concurrence fiscale embrasse alors les situations où les décisions d'un État en matière de règles d'imposition affectent la prise de décision d'autres États. Cette interaction n'est possible que si les assiettes concernées sont mobiles. La fiscalité de l'épargne pour les non-résidents constitue un exemple typique d'une telle interaction.

En 1984, les États-Unis ont aboli la taxe (à hauteur de 30%) sur les intérêts de portefeuille, notamment les obligations émises par le Trésor ou par les entreprises américaines, perçus par des non-résidents. Pour satisfaire leur fort besoin de financement, le gouvernement et les entreprises devaient en effet emprunter à l'étranger, si possible au moindre coût. La suppression de cette taxe leur permettait, à coût d'emprunt constant, d'offrir des rendements plus élevés aux créanciers étrangers. Elle a eu pour conséquence de contraindre de nombreux pays à agir de même, par peur de voir une partie de leur capital financier migrer vers les États-Unis. La plupart des pays européens ne taxent plus aujourd'hui les intérêts perçus par des non-résidents sur les obligations et dépôts bancaires².

La problématique de la concurrence fiscale s'inscrit donc dans le cadre plus général de la mobilité internationale du capital et du travail. De cette mobilité résulte l'imbrication croissante des économies nationales. La section suivante en donne les principales caractéristiques.

1.2 La globalisation, cadre d'analyse de la concurrence fiscale

« La globalisation, c'est l'émergence et la réalisation d'une économie dont les modes de fonctionnement et l'organisation se situent au-delà des États » (Depoutot, 2003). Cette définition concerne essentiellement les effets de la mobilité du capital. La globalisation actuelle se distingue en effet de la précédente (1870-1914) par la bien plus grande capacité migratoire du capital vis-à-vis du travail.

Le montant quotidien des flux internationaux de capitaux est de l'ordre de mille milliards d'euros. Ce montant, supérieur au produit intérieur brut (PIB) de la plupart des pays, témoigne du degré d'achèvement de l'internationalisation des marchés monétaires et financiers, commencée il y a moins de 30 ans.

¹ L'expression « système d'imposition » désigne bien évidemment le système fiscal, mais aussi les systèmes juridique et comptable s'ils ont une incidence sur le calcul de l'impôt.

² Le Conseil de l'Union européenne a cependant adopté une directive visant à assurer un minimum d'imposition effective des intérêts transfrontaliers (cf. section III.1.1).

L'internationalisation des marchés de biens et services, grandement favorisée par l'affaiblissement des barrières commerciales³ et la réduction des temps et coûts de transport, constitue la seconde facette de la globalisation. La croissance du commerce international est ainsi plus soutenue que celle du PIB mondial (cf. tableau n°1).

Tableau n°1 : comparaison du PIB mondial et du commerce international

	Valeur à prix courant (en mds \$)			Évolution annuelle moyenne (en %)		
	1982	1990	2003	1986-1990	1991-1995	1996-2000
PIB	11 737	22 588	36 163	10,1	5,1	1,3
Exportations de biens et services	2 246	4 260	9 228	12,7	8,7	3,6

Source : CNUCED, 2004

Les groupes multinationaux réalisent la majeure partie de ce commerce international. En 1999, les entreprises françaises appartenant à de tels groupes ont été à l'origine de plus de 75 % des exportations et à la réception de plus de 50 % des importations totales de biens en France (Raspiller et Sillard, 2004). En fait, le développement des groupes multinationaux explique en grande partie la forte croissance du commerce international. Plus d'un tiers de ce dernier prend en effet la forme d'échanges de biens entre filiales d'un même groupe.

S'il n'existe pas de statistiques aussi détaillées sur les échanges internationaux de services, la comptabilité nationale permet de fournir une indication du degré d'internationalisation des marchés. Les exportations françaises de services principalement marchands ont ainsi augmenté en volume de plus de 90 % entre 1982 et 2002, et les importations de près de 60 %.

1.3 La concurrence fiscale, une problématique à recadrer

1.3.1 Les groupes multinationaux, principaux vecteurs de la concurrence fiscale

Les groupes multinationaux jouent un rôle notable dans les économies, en particulier des pays développés⁴. Or ce sont les principaux vecteurs de la concurrence fiscale.

Les groupes multinationaux peuvent notamment modifier la répartition géographique de leurs profits grâce à deux mécanismes non exclusifs l'un de l'autre (Bénassy-Quéré et al., 2003).

- Ils sont, d'une part, confrontés à différents systèmes d'imposition. Leur champ d'optimisation fiscale s'en trouve mécaniquement élargi : ils peuvent, du moins en partie, ne pas subir la fiscalité de pays où sont pourtant localisées certaines de leurs activités (« délocalisation des profits »). Les procédés d'optimisation reposent alors sur les relations intra-groupe, qu'elles soient financières ou commerciales.
- Ils peuvent, d'autre part, confronter les différents systèmes d'imposition lorsqu'ils déterminent la localisation de leurs investissements productifs (« délocalisation des activités »). La répartition de leur base fiscale s'en trouve mécaniquement modifiée. Les critères de confrontation sont toutefois d'importance variable selon le type d'investissement. Ils peuvent en outre soit

³ Au sein de l'OMC, la réduction drastique des droits de douane, la quasi disparition des quotas sur les produits non agricoles et la libéralisation de nombreux échanges de prestations de services ont été décidées lors de l'Uruguay Round, achevé en 1995 (Depoutot, 2003).

⁴ En 1999, les entreprises américaines de groupes multinationaux produisaient un tiers de la valeur ajoutée et employaient un quart des effectifs totaux des entreprises américaines, hors secteur bancaire (Hanson et Slaughter, 2003).

porter sur l'aspect purement fiscal, soit tenir compte des contreparties offertes en termes de biens publics (qualité des infrastructures, qualification de la main-d'œuvre, etc.).

Par ailleurs, le développement des groupes multinationaux financiers soutient la croissance des mouvements de capitaux et modifie de fait la répartition géographique de l'épargne. Certes, une telle modification peut répondre au besoin de mieux couvrir certains risques liés à l'activité, tels que les risques de change et de taux⁵. Mais elle est parfois uniquement motivée par des considérations fiscales. L'émergence, au début des années soixante, de la place financière de Luxembourg en atteste. Liée au succès des émissions d'euro-obligations, elle a été favorisée par l'absence de retenue à la source sur les coupons et de droits de timbre sur les transactions (Ansidei, 2001).

L'angle d'analyse retenu ici est donc la fiscalité des entreprises entendue au sens large : il recouvre la mobilité des profits, la mobilité des activités de production ou de distribution, et la mobilité des actifs financiers détenus par les entreprises ou par les actionnaires.

I.3.2 Les États face à la concurrence fiscale

Confrontées à la disparité des systèmes d'imposition, les entreprises (notamment les groupes multinationaux) peuvent en tenir compte dans nombre de leurs décisions. Ce constat peut amener les États à se livrer entre eux concurrence : certains s'engagent en effet dans un processus de modification de leur système d'imposition. Les autres sont alors contraints de réagir, du fait de la mobilité des capitaux.

La concurrence fiscale apparaît ainsi comme un phénomène dynamique, du moins stratégique. L'analyse économique en rend d'ailleurs compte à l'aide de concepts empruntés à la théorie des jeux. La situation internationale en matière de retenue à la source sur les intérêts de portefeuille peut par exemple s'analyser comme le résultat d'un jeu d'assurance. Les différents joueurs (les États) ont le choix entre deux stratégies, imposer ou non une telle retenue aux non-résidents. Si l'on suppose que les joueurs sont répartis en deux camps, alors quatre situations sont envisageables.

- Les deux premières situations sont asymétriques, les deux camps choisissant de mener des politiques contraires (l'un des camps choisit d'imposer une retenue à la source, l'autre non).
- Les deux autres situations sont symétriques, les deux camps choisissant de mener des politiques identiques (soit imposer une retenue à la source, soit ne pas le faire).

Pour résoudre ce jeu, il suffit de prendre chaque situation, l'une après l'autre, et de vérifier si un joueur a intérêt à changer de stratégie si les autres n'en changent pas. Les situations asymétriques ne respectent pas ce critère, comme le confirme l'exemple des États-Unis (cf. section I.1). Seules les situations symétriques le satisfont ; elles correspondent à des équilibres de Nash.

Dans ce jeu, les pays préfèrent évidemment une situation d'équilibre où les non-résidents sont imposés à une situation où ils ne le sont pas. À répartition géographique du capital financier inchangée, ils perçoivent en effet davantage de recettes fiscales. Cependant, cet équilibre n'est pas automatiquement atteint. La situation actuelle le prouve : aucun pays n'est prêt à faire le premier pas, en imposant unilatéralement une retenue à la source. Il faut en fait une coordination des stratégies.

⁵ Par ailleurs, la diversification géographique des actifs financiers permet d'optimiser le couple rendement / volatilité du portefeuille global.

Chaque pays doit avoir l'assurance que les autres imposeront cette retenue pour décider de l'imposer aussi.

Le processus de concurrence fiscale est étudié dans cet exemple du point de vue des États. Ce sont en effet les seuls agents aptes à modifier les règles du jeu (i.e. les systèmes d'imposition). Ce sont également les principaux agents à faire face à la concurrence fiscale. L'analyse économique présente ainsi les conséquences réelles ou potentielles des mécanismes de concurrence fiscale en termes d'enjeux au niveau des États, ces enjeux étant mesurés à l'aune de critères normatifs tels que l'efficacité économique, le bien-être collectif ou encore l'équité entre agents.

II - Les enjeux de la concurrence fiscale

Les enjeux de la concurrence fiscale sont ici mesurés à l'aune de trois critères normatifs : l'efficacité économique (section II.1), le bien-être collectif (section II.2) et l'équité entre agents (section II.3). Il existe bien d'autres critères d'appréciation des systèmes d'imposition, tels que la simplicité ou la transparence juridique. Ces points ne seront cependant pas abordés dans cet article.

L'efficacité fait référence à l'idéal de neutralité des systèmes d'imposition vis-à-vis de toute prise de décision économique. L'efficacité fait elle référence à l'accomplissement des objectifs assignés lors de l'élaboration des systèmes d'imposition (niveau de recettes générées, incitations économiques souhaitées, etc.). Il convient par conséquent de bien distinguer ces deux notions. Enfin, l'équité relie la charge fiscale supportée à la capacité contributive.

II.1 L'efficacité économique

Un système d'imposition est dit efficace s'il est sans effet sur la prise de décision économique. Dans un contexte de concurrence pure et parfaite, la fiscalité introduit en effet une distorsion dès lors qu'elle influence les décisions économiques. Cela concerne en particulier les choix de localisation des investissements productifs. Si les entreprises fondent ces choix sur le critère du rendement après impôt, elles peuvent localiser leurs investissements productifs dans des pays où une fiscalité avantageuse permet de compenser une moindre productivité des facteurs utilisés. Autrement dit, les entreprises peuvent délaissier la meilleure solution « productive » pour des raisons fiscales. Dans ce cas, le critère d'efficacité économique (i.e. le rendement avant impôt) n'est pas respecté. Au niveau international, la capacité concurrentielle et, par voie de conséquence, le potentiel de croissance s'en trouvent affaiblis (Commission européenne, 2001).

L'analyse en matière d'efficacité économique repose sur deux concepts : la neutralité à l'importation de capitaux et celle à l'exportation de capitaux (section II.1.1). Ces concepts font référence à deux principes généraux d'imposition : le principe de la source et celui de la résidence (section II.1.2). Le débat théorique les opposant n'est pas définitivement clos. Au niveau pratique, l'efficacité économique n'est pas aujourd'hui assurée : la correction de la double imposition des revenus transfrontaliers est encore loin d'être parfaite (section II.1.3).

II.1.1 Neutralité à l'exportation de capitaux, neutralité à l'importation de capitaux

La neutralité à l'exportation de capitaux est vérifiée dans un pays lorsque le système d'imposition n'influence pas la localisation des investissements effectués par les entreprises résidentes. Autrement dit, la fiscalité ne doit pas modifier le classement des pays d'accueil établi selon le rendement avant impôt offert. Cela n'est réalisé que si les entreprises résidentes font face au même taux effectif d'imposition, quelle que soit la localisation de leur investissement.

La neutralité à l'importation de capitaux est vérifiée lorsque le système d'imposition ne discrimine pas selon leur origine les entreprises effectuant un même investissement. Autrement dit, la fiscalité doit être la même pour toutes les entreprises présentes sur le territoire et de rendement avant impôt identique. Cela n'est réalisé que si ces entreprises font face au même taux effectif d'imposition, quelle que soit leur origine.

Il est impossible, en l'absence d'un taux d'imposition commun à tous les États, de concilier ces deux concepts (Horst, 1980). La disparité des systèmes nationaux d'imposition altère nécessairement l'efficacité économique des investissements

transfrontaliers. Au sein de l'Union européenne, les investissements entrants et sortants sont ainsi davantage imposés - en moyenne - que les investissements domestiques⁶ (cf. tableau n°2).

Tableau n°2 : rendement du capital avant impôt requis pour obtenir un rendement après impôt de 5 % (investissements domestiques, entrants et sortants)

(en %)	Moyenne de l'UE			Ecart-type de l'UE	
	Domestiques	Entrants	Sortants	Entrants	Sortants
Allemagne	7,3	7,0	6,3	0,3	0,6
Autriche	6,3	6,5	7,1	0,2	0,6
Belgique	6,4	6,7	6,3	0,3	0,6
Danemark	6,4	6,6	6,3	0,3	0,6
Espagne	6,5	6,7	6,3	0,3	0,6
Finlande	6,2	6,4	6,3	0,3	0,6
France	7,5	7,7	6,2	0,3	0,5
Grèce	6,1	6,4	6,6	0,3	0,6
Irlande	5,7	5,9	6,4	0,4	0,6
Italie	4,8	5,0	6,5	0,3	0,4
Luxembourg	6,3	6,5	6,7	0,3	0,6
Pays-Bas	6,5	6,6	7,1	0,2	0,6
Portugal	6,5	6,7	6,3	0,3	0,6
Royaume-Uni	6,6	6,8	6,4	0,3	0,5
Suède	5,8	6,0	6,3	0,3	0,6
Moyenne de l'UE	6,3	6,5	6,5	0,3	0,6
Canada			7,8		0,8
États-Unis			6,6		0,6

Lecture : Si la deuxième colonne (investissements entrants) était identique à la première (investissements domestiques) et si la quatrième (écart-type des investissements entrants) était remplie de zéros, la neutralité à l'importation de capitaux serait satisfaite.

Si la troisième colonne (investissements sortants) était identique à la première (investissements domestiques) et si la cinquième (écart-type des investissements sortants) était remplie de zéros, la neutralité à l'exportation de capitaux serait satisfaite.

Note : Ces chiffres sont des moyennes (au niveau de l'Union européenne) soit des pays d'origine (pour l'investissement entrant) soit des pays d'accueil (pour l'investissement sortant) du rendement du capital avant impôt requis pour obtenir un rendement après impôt de 5 % (impôt sur les sociétés uniquement). Ce rendement avant impôt est calculé pour chaque couple pays d'origine / pays d'accueil (avec prise en compte des conventions bilatérales). Le calcul est effectué selon la méthodologie consacrée de King et Fullerton (1984).

Source : Commission européenne, 2001

II.1.2 Principe de la résidence, principe de la source

Il existe deux grands principes d'imposition internationale des bénéficiaires : le principe de la résidence et le principe de la source.

Lorsqu'un État applique le principe de la résidence, il impose les revenus perçus par ses résidents, y compris ceux réalisés hors du territoire national. Dans ce cas, lorsqu'un groupe multinational souhaite établir une filiale de production, peu importe du point de vue fiscal le pays d'implantation : les bénéfices réalisés par la filiale seront de toute façon imposés dans le pays où est localisée la maison-mère. Autrement dit, le principe de la résidence garantit la neutralité à l'exportation de capitaux.

Lorsqu'un État applique le principe de la source, il impose les revenus réalisés sur son territoire, y compris ceux perçus par les non-résidents. Dans ce cas, lorsque deux groupes multinationaux d'origine différente souhaitent effectuer dans l'État en question des investissements identiques (i.e. de même rendement avant impôt), ces derniers subiront des prélèvements fiscaux de même niveau et offriront par

⁶ Il convient de noter que la présentation agrégée des résultats atténue en partie la forte hétérogénéité présente au niveau des couples pays d'origine / pays d'accueil.

conséquent un rendement après impôt identique. Autrement dit, le principe de la source garantit la neutralité à l'importation de capitaux.

L'absence de neutralité à l'exportation de capitaux déforme la répartition géographique optimale de l'investissement, la fiscalité pouvant alors modifier le choix de sa localisation ; l'absence de neutralité à l'importation de capitaux déforme celle de l'épargne, la fiscalité pouvant alors discriminer les investisseurs selon leur origine. Dans le premier cas, l'amplitude de la déformation est donnée par l'élasticité à l'imposition de la demande en capital et, dans le second cas, par celle de l'offre en capital. À cet égard, l'efficience commande de plutôt préserver la neutralité vis-à-vis du facteur pour lequel cette élasticité est la plus élevée. Sur données agrégées, il semble que les flux internationaux d'épargne soient moins sensibles à l'imposition que les flux internationaux d'investissement (Boadway et Wildasin, 1994). Pour cette raison, les économistes préfèrent en général le principe de la résidence au principe de la source.

Toutefois, le raisonnement économique précédent occulte la question, plus politique, de la compétitivité des groupes multinationaux. Avec le principe de taxation à la résidence, le coût du capital dépend de l'origine de l'investisseur. Sur un marché donné, un groupe multinational d'origine française peut donc se trouver pénalisé vis-à-vis de ses concurrents. En fait, dans tous les pays de l'Union européenne - à l'exception notable de l'Allemagne - les investissements domestiques sont imposés à un taux effectif marginal moindre que les investissements entrants (cf. tableau n°2). Les entreprises domestiques bénéficient ainsi d'un avantage concurrentiel sur les filiales de groupes étrangers implantées dans leur pays. Si cet avantage concurrentiel suffit à compenser une moindre productivité, alors les facteurs de production ne sont pas utilisés de manière efficiente (Devereux, 2004).

Sur le plan théorique, le débat opposant le principe de la résidence au principe de la source n'est pas clos. Toutefois, les réformes envisagées au sein de l'Union européenne en matière de fiscalité des entreprises semblent davantage attachées à la neutralité à l'exportation de capitaux et donc au principe de la résidence. Ainsi, le code de conduite décidé fin 1997 par le Conseil Ecofin a pour but d'éliminer les mesures ayant ou pouvant avoir une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté (Groupe Primarolo, 2000).

Le principe de la source soulève de plus une difficulté majeure. Il est fondé sur la séparation comptable des entreprises d'un même groupe : chaque entreprise calcule ses profits (ou ses pertes) sans tenir compte de son rôle économique au sein du groupe. Les groupes multinationaux sont alors tenus de répartir leurs bénéfices entre les États selon certaines règles. La multiplication de ces dernières, notamment en matière de prix de transfert, engendre des coûts de mise en conformité élevés⁷.

II.1.3 Correction de la double imposition

En pratique, les systèmes d'imposition en vigueur panachent les principes de la résidence et de la source. Si de manière générale les bénéfices des entreprises sont imposés dans le pays où ils sont réalisés, les revenus (redevances, dividendes, intérêts) versés par une filiale étrangère à sa maison-mère peuvent également faire l'objet d'un prélèvement à la source. Ils sont alors doublement imposés : à la source dans le pays où est localisée la filiale, et de manière naturelle dans le pays où ils sont perçus par la maison-mère. Deux mécanismes permettent de corriger cette double imposition : l'exonération et l'imputation⁸. Mais ces mécanismes ne sont pas

⁷ Concernant les 500 plus grands groupes américains, les coûts de mise en conformité à la loi fédérale sont dus pour moitié au traitement des revenus d'origine étrangère (Blumenthal et Slemrod, 1996).

⁸ L'imputation correspond dans son principe à un crédit d'impôt.

équivalents. L'exonération conduit la maison-mère à supporter sur ses revenus d'origine étrangère le taux de prélèvement du pays de la source, l'imputation celui du pays de résidence.

Ce nouvel obstacle fiscal à l'efficacité économique est le plus souvent aplani sur une base bilatérale. Toutefois, le caractère multinational de plus en plus marqué des activités économiques conduit à la prolifération des conventions bilatérales. Cette prolifération accroît la complexité des systèmes d'imposition et, par voie de conséquence, les coûts de mise en conformité. Dans un de ses discours, le Commissaire Bolkestein déplorait ainsi le nombre élevé de conventions bilatérales entre États membres de l'Union européenne ayant trait à la fiscalité⁹ (Bolkestein, 2001).

En matière d'imposition des revenus transfrontaliers, la standardisation des règles de prélèvement est sans aucun doute souhaitable. Elle peut être réalisée sous la forme d'une convention multilatérale liant, au minimum, les États membres de l'Union européenne.

Le plus sûr moyen d'éviter la double imposition des revenus transfrontaliers reste cependant la suppression de toute retenue à la source. La Commission européenne semble emprunter cette voie. Ainsi, la directive 90/435/CEE dite « mères / filiales » abolit les retenues à la source sur les dividendes versés par une filiale à sa maison-mère. Le seuil minimal de détention est fixé à 25 %. Plus récente, la directive 03/49/CEE abolit les retenues à la source sur les paiements, sous forme d'intérêts et de redevances, effectués entre entreprises associées d'États membres différents¹⁰.

Par ailleurs, cette suppression généralisée permet d'égaliser le traitement fiscal entre opérations domestiques et opérations transfrontalières. Elle procure par conséquent d'importants gains en termes d'efficacité économique. En fait, Devereux et Pearson (1995) montrent la supériorité de cette forme de coordination sur toutes les autres du point de vue de l'efficacité économique. En particulier, l'harmonisation des assiettes ou celle des taux nominaux d'imposition semblent ne procurer en comparaison que de modestes gains¹¹.

II.2 L'efficacité économique et le bien-être collectif

Un système d'imposition est dit efficace s'il génère le niveau souhaité de recettes et met en place les incitations économiques désirées (Commission européenne, 2001). Conséquence de l'imbrication croissante des économies nationales, l'efficacité d'un système d'imposition dépend de plus en plus de ses interactions avec les autres systèmes. Si de ce point de vue la concurrence fiscale est un fait, il reste à en apprécier les effets en termes de bien-être collectif.

La littérature moderne sur la concurrence fiscale voit le jour aux États-Unis dans les années cinquante, en réponse à la croissance des budgets publics. Dans son article fondateur, Tiebout (1956) s'intéresse à la fourniture optimale en biens publics par les États américains en adoptant le point de vue des individus y habitant.

⁹ Il y en a précisément 96 sur un total possible de 105 ; par ailleurs, les trois pays scandinaves sont liés par une convention multilatérale (Devereux, 2004).

¹⁰ Des dispositions transitoires sont prévues pour l'Espagne, la Grèce et le Portugal ; par ailleurs, la mesure ne concerne pas les entreprises exonérées d'impôt sur les revenus en question.

¹¹ Cette conclusion repose toutefois sur des données anciennes (1991) ; suite aux nombreuses réformes fiscales qui ont eu lieu depuis, une actualisation de l'étude apparaît nécessaire.

Le modèle de Tiebout

Les individus sont supposés parfaitement mobiles : ils peuvent s'installer dans n'importe quel État américain. Un individu choisit dès lors de s'installer dans l'État offrant selon lui le meilleur rapport coûts (impôts payés) / bénéfices (biens publics utilisés). La répartition géographique des individus se fait donc en fonction de leurs préférences. En fait, ces derniers « votent avec leurs pieds ». Suivant cette analyse, la disparité des couples systèmes d'imposition / biens publics est bénéfique car elle permet à chaque individu de satisfaire ses préférences. Le résultat obtenu est de ce point de vue optimal¹². L'harmonisation des systèmes d'imposition est par conséquent contre-indiquée.

L'analyse de Tiebout repose de manière fondamentale sur deux hypothèses. La première est la parfaite mobilité (entre États américains) des individus. La seconde porte sur le couple système d'imposition / biens publics. D'une part, les impôts servent uniquement à financer les biens publics ; ils n'ont pas de vocation redistributive. D'autre part, l'offre en biens publics d'une collectivité ne génère pas d'externalité sur celle des autres. Déjà problématique au niveau fédéral américain, ce jeu d'hypothèses le devient encore davantage lorsque l'analyse est étendue au niveau international. La mobilité des personnes est en effet bien plus restreinte dans ce cas.

Suite à l'article de Tiebout, une abondante littérature théorique traite des effets potentiels de la concurrence fiscale sur le bien-être collectif. Elle délaisse cependant l'hypothèse de parfaite mobilité des individus pour celle de parfaite mobilité du capital. Ce changement d'optique est logique dans la mesure où la phase de globalisation actuelle se distingue par une capacité migratoire du capital plus forte que celle du travail. Cette littérature cherche alors à étudier l'impact de la disparité des systèmes d'imposition sur la répartition géographique du capital physique. Elle le fait de manière tout à fait classique.

L'État, supposé rationnel, choisit le système d'imposition solution d'un programme d'optimisation. Ce programme consiste en la maximisation, sous contraintes¹³, d'une fonction objectif modélisant les préférences de l'État. Le choix de la fonction objectif est ici crucial : la solution du programme dépend essentiellement du jeu de variables retenu.

Il est impossible de fonder le choix précédent sur des critères uniquement objectifs. Dès lors, ce choix reflète en partie la philosophie politique des auteurs. Deux écoles de pensée s'affrontent, concernant la modélisation du processus politique. Selon la première, les élus cherchent de manière bienveillante à améliorer le bien-être de leurs concitoyens (section II.2.1) ; selon la seconde, à orienter l'utilisation d'une partie des revenus de l'État pour améliorer leur propre bien-être (section II.2.2). La concurrence fiscale est alors appréciée de façon divergente : dans le premier cas, elle est vue comme un frein à l'efficacité économique ; dans le second, comme une épée de Damoclès suspendue au-dessus de la tête de Léviathans (Gilbert, 2004).

II.2.1 État bienveillant

L'article de Zodrow et Mieszkowski (1986) constitue le point de départ de l'analyse dans le cas d'un État bienveillant. Il décrit - même si c'est à l'aide de nombreuses hypothèses simplificatrices - les mécanismes fondamentaux de la concurrence fiscale.

¹² Ce résultat est analogue à celui obtenu lorsqu'une variété de produits est mise sur le marché : les consommateurs peuvent alors choisir le produit qui selon eux a le meilleur rapport qualité / prix.

¹³ Ces contraintes sont d'ordre budgétaire (équilibre des finances publiques) ou politique (satisfaction des électeurs).

Le modèle de Zodrow et Mieszkowski

L'économie se compose de plusieurs juridictions, toutes suffisamment petites pour percevoir le rendement du capital avant impôt comme étant fixe et exogène. Cette économie produit un bien privé. La fonction de production est à rendement constant et ne dépend que du travail (facteur immobile) et du capital (facteur mobile). Ces deux facteurs sont disponibles en quantité fixe et limitée. À partir du bien privé, l'économie peut également produire un bien public. Le taux de transformation du bien privé en bien public est égal à l'unité. La fonction d'utilité des habitants dépend de leur niveau de consommation en ces deux biens.

En plus d'un impôt forfaitaire sur le travail, chaque juridiction prélève à la source un impôt sur le stock de capital afin de financer la production du bien public. Fixe et exogène, le taux d'imposition du travail est identique dans toutes les juridictions. Ces dernières établissent en revanche le taux d'imposition du capital à leur convenance¹⁴. Le capital est supposé parfaitement mobile : la recherche d'un rendement après impôt le plus élevé possible dicte sa répartition entre les juridictions. Par conséquent, la quantité de capital dont dispose une juridiction dépend non seulement de son propre taux d'imposition, mais aussi de tous les autres.

L'augmentation unilatérale par une juridiction de son taux d'imposition entraîne ainsi la réduction de son stock de capital, au profit des autres juridictions¹⁵. Toutefois, cette juridiction ne tient pas compte des effets positifs qu'elle engendre pour les autres : seul le bien-être de ses habitants lui importe.

Dès lors, elle considère cette fuite de capitaux comme un coût affectant la production du bien public. Autrement dit, elle perçoit un coût marginal des fonds publics supérieur à l'unité alors qu'il n'en est rien pour l'ensemble de l'économie. Le coût perçu est d'autant plus élevé que l'élasticité de l'assiette fiscale au taux d'imposition est grande en valeur absolue. Ce fait traduit l'existence d'une externalité fiscale.

La production de bien public est alors trop faible. En effet, l'avantage marginal retiré par les habitants d'un euro supplémentaire de dépenses publiques (financé par une augmentation de l'impôt sur le capital) est supérieur au coût marginal de production du bien public. Cet équilibre n'est donc pas optimal.

Zodrow et Mieszkowski analysent ensuite les effets d'une augmentation exogène du taux d'imposition forfaitaire. Dans ce cas, chaque juridiction produit une plus grande quantité de bien public et l'économie s'approche de la solution optimale. L'inefficacité économique semble donc provenir, dans ce modèle, de la nécessité pour les juridictions d'imposer à la source le facteur mobile qu'est le capital. La coordination des taux d'imposition sur le capital apparaît dès lors souhaitable. Elle permet d'atténuer l'externalité fiscale engendrée par l'absence de coopération entre les juridictions et, par voie de conséquence, d'augmenter le bien-être de toute la population.

Zodrow et Mieszkowski étudient enfin les conséquences d'un changement de bénéficiaire du bien public. La juridiction finance ici la production d'un bien public utile aux entreprises et non plus aux habitants¹⁶. Le bien public est en effet supposé augmenter la productivité du travail et du capital. Il s'agit par ailleurs d'un bien public pur : la juridiction n'en facture pas la consommation aux entreprises. Afin d'attirer le capital, les juridictions se livrent maintenant concurrence sur deux fronts : le taux d'imposition et la fourniture de bien public, qui augmente la productivité du capital. La coordination des taux d'imposition peut alors réduire dans certains cas le bien-être de

¹⁴ Les modalités de fixation de l'assiette sont les mêmes dans toutes les juridictions : l'impôt est prélevé au même taux sur le stock entier de capital.

¹⁵ Le stock de capital global est supposé constant : l'effet de la fiscalité n'est étudié ici que sous l'angle de la fuite de capitaux.

¹⁶ La fonction d'utilité des habitants ne dépend plus ici que de leur niveau de consommation en bien privé.

la population. En effet, si cette coordination atténue la concurrence fiscale d'un côté, de l'autre elle accentue la concurrence entre juridictions en matière de fourniture du bien public, afin d'attirer du capital par ce biais.

Certaines des hypothèses du modèle de Zodrow et Mieszkowski sont manifestement trop fortes. Il est ainsi possible que les juridictions tentent de manipuler la répartition géographique du capital (dictée par son rendement après impôt) afin d'augmenter le bien-être de leurs habitants. La concurrence fiscale est alors dite stratégique. Typiquement, ce genre de comportement peut survenir lorsque les juridictions ne sont pas de taille identique.

Concurrence fiscale stratégique

Bucovetsky (1991) et Wilson (1991) ont chacun étudié la question à partir d'un modèle à deux juridictions ne différant que par leur population. Si ces deux juridictions adoptent la même politique fiscale, il n'y a échange ni de bien privé ni de capital à l'équilibre. Dans ce modèle, l'échange interjuridictionnel provient donc uniquement de la disparité des systèmes d'imposition.

Afin de financer la production du bien public, chaque juridiction prélève à la source un impôt sur le capital. L'équilibre sur le marché du capital implique l'égalité des rendements après impôt. Le taux d'imposition adopté par une juridiction détermine alors le stock de capital dans l'autre et, par voie de conséquence, ses recettes fiscales.

Dans ce modèle, l'externalité fiscale décrite précédemment demeure présente. Toutefois, l'élasticité de la productivité marginale du capital au taux d'imposition n'est plus la même dans les deux juridictions. Elle dépend en effet de la quantité de travail disponible : elle est plus grande dans la juridiction la moins peuplée. Le coût de l'externalité fiscale est donc plus élevé pour cette dernière. Autrement dit, la fuite de capitaux (exprimée en nombre d'unités de capital par tête perdues) est d'autant plus importante que la juridiction est petite.

Davantage vulnérable à la concurrence fiscale, la petite juridiction est alors incitée à choisir un taux d'imposition plus faible que la grande. Cette dernière, moins sensible à l'externalité fiscale, choisit en réponse un taux d'imposition plus élevé lui garantissant un certain niveau de recettes. Plus attractive pour les investisseurs privés, la petite juridiction importe du capital de la grande. Le travail y est par conséquent davantage rémunéré. Ses habitants peuvent même jouir d'un niveau de bien-être supérieur à celui obtenu en l'absence de concurrence fiscale. Dans ce cas, la mise en œuvre d'une harmonisation des taux d'imposition sur le capital est problématique, car elle nécessite de la part des habitants de la petite juridiction le sacrifice d'une partie de leur bien-être.

Une autre variante du modèle de Zodrow et Mieszkowski est à présent envisagée. Elle porte sur la nature des impôts prélevés. Il convient en effet de déterminer si l'inefficacité économique engendrée par la concurrence fiscale dépend du type d'impôt non forfaitaire utilisé.

Nature des impôts prélevés

À l'instar de Zodrow et Mieszkowski, Bucovetsky et Wilson (1991) considèrent une économie composée de nombreuses juridictions identiques. Les facteurs de production sont le travail (toujours supposé immobile) et le capital (toujours supposé mobile). En revanche, leur modèle comporte deux périodes au lieu d'une seule. Au cours de la première, les habitants choisissent le montant de leur épargne ; au cours de la seconde, ils déterminent leur offre de travail en fonction des prix qu'ils observent.

Chaque juridiction dispose de trois instruments fiscaux, tous non forfaitaires : un impôt prélevé sur le travail et deux sur le capital, l'un à la source et l'autre selon le lieu de résidence. L'imposition du travail en diminue la quantité offerte. L'imposition à la source du capital en diminue le rendement après impôt lorsque ce capital est investi dans les entreprises de la juridiction. L'imposition du capital selon le lieu de résidence en diminue le rendement après impôt lorsque ce capital est détenu par les habitants de la juridiction. Dans ce dernier cas, peu importe la juridiction où le capital est investi ; il s'agit en fait d'une imposition de l'épargne.

Bucovetsky et Wilson étudient alors deux scénarios, en limitant à chaque fois le nombre d'instruments fiscaux à la disposition des juridictions. Ces dernières choisissent les taux d'imposition en début de première période. Elles ne peuvent plus ensuite les modifier.

Dans le premier scénario, aucune juridiction ne peut imposer le capital selon le lieu de résidence. Chacune peut en revanche imposer le travail. Dans ce cas, la valeur sociale du travail est supérieure à sa valeur privée. L'offre de travail s'en trouve réduite. Le travail étant un facteur productif, cette réduction affecte le rendement avant impôt du capital. Une fuite de capitaux vers les autres juridictions en résulte. L'externalité fiscale est donc toujours présente. L'équilibre obtenu en l'absence de coordination des taux d'imposition est dès lors inefficace : une trop faible quantité de bien public est produite.

Dans le second scénario, aucune juridiction ne peut imposer le travail. Chacune peut en revanche imposer le capital selon le lieu de résidence. Autrement dit, le capital peut être imposé à la fois selon le principe de la source et le principe de la résidence. Bucovetsky et Wilson démontrent alors que les solutions obtenues en l'absence ou en présence d'une coordination des taux d'imposition sont identiques. L'externalité fiscale n'est donc plus présente. En fait, les juridictions peuvent manipuler grâce aux deux types d'impôt sur le capital les rendements avant et après impôt de ce dernier, et s'isoler ainsi des effets engendrés par les mouvements de capitaux.

L'utilisation des deux types d'impôt sur le capital permet aux juridictions d'éliminer l'externalité fiscale et d'atteindre la solution optimale. Ce résultat ne vaut plus si l'impôt prélevé selon le lieu de résidence est remplacé par un impôt sur le travail. En termes d'efficacité économique, l'absence de ce premier impôt semble donc préjudiciable.

II.2.2 État Léviathan

Selon les analyses de la section précédente, la concurrence fiscale est néfaste puisqu'elle engendre une inefficacité économique. Ces analyses reposent toutes sur l'hypothèse d'élus bienveillants qui cherchent à améliorer le bien-être de leurs concitoyens ; autrement dit, elles supposent une efficacité totale de la dépense publique.

Certains réfutent cette hypothèse, en particulier Brennan et Buchanan (1980) qui jugent la concurrence fiscale bénéfique. Elle permet en effet, selon eux, d'exercer une pression à la baisse sur les taux d'imposition¹⁷ et, par voie de conséquence, de limiter les possibilités de dépense inefficace des revenus de l'État. Mac Lure (1986) affirme ainsi que la concurrence fiscale entre États a le même effet salutaire que la concurrence sur les prix entre entreprises.

¹⁷ L'issue du jeu concurrentiel (i.e. la course au moins-disant fiscal) reste en effet la même que précédemment ; seule change l'analyse qui en est faite.

L'argumentation précédente est tout à fait recevable si l'objectif poursuivi est la limitation de l'État, vu comme un Léviathan ayant naturellement tendance à vouloir se développer. Il importe donc d'estimer la pertinence relative des deux conceptions de l'État ainsi mises en compétition : État bienveillant versus État Léviathan.

Si l'État se comporte en Léviathan, sa taille est contrainte par le degré de concurrence fiscale auquel il est soumis. Oates (1985) suggère par conséquent d'étudier la corrélation entre ces deux variables ; elle doit être négative dans le cas d'un Léviathan. Afin de mesurer approximativement le degré de concurrence fiscale, Oates pose deux hypothèses : il suppose, d'une part, que le degré de concurrence fiscale est uniquement déterminé par l'importance de la décentralisation des décisions en matière de règles d'imposition et, d'autre part, que cette dernière est proportionnelle à la part décentralisée des recettes fiscales¹⁸.

Oates mène son étude sur un échantillon de 43 pays. Il inclut dans la régression quatre variables de contrôle : la part des subventions de l'État dans ses recettes fiscales, le revenu par tête, la taille de la population et la part dans cette dernière des citoyens. Il trouve une corrélation non significativement différente de zéro entre la taille de l'État et le degré de concurrence fiscale. Ce résultat demeure par ailleurs lorsque l'échantillon est restreint, d'une part, aux seuls pays industrialisés et, d'autre part, aux seuls pays en voie de développement. Oates en conclut non sans humour que le Léviathan, après tout, est un monstre mythologique.

Il n'est toutefois pas étonnant que l'analyse empirique invalide le modèle du Léviathan pur. Les élus d'un État démocratique doivent en effet tenir compte du bien-être de leurs concitoyens afin d'assurer leur réélection. Les modèles d'État bienveillant et d'État Léviathan précédemment décrits apparaissent en fait comme les représentations polaires d'une conception bien plus générale : le Léviathan modéré.

Edwards et Keen (1996) reprennent dans cette perspective le modèle de Zodrow et Mieszkowski. Ils y remplacent les États bienveillants par des Léviathans modérés. La fonction objectif d'un État dépend alors non seulement du bien-être de la population, mais se traduit aussi par une certaine propension à dépenser de manière inefficace les recettes fiscales qu'il perçoit.

La production du bien public est supposée ne procurer aucun avantage aux détenteurs du capital. Peu leur importe dès lors que la dépense publique soit efficiente ou non. L'externalité fiscale est ainsi toujours présente et, en l'absence de coopération, trop peu de bien public est produit à l'équilibre. Cependant, la coordination à la hausse des taux d'imposition sur le capital n'est pas nécessairement souhaitable. Laissant la répartition géographique du capital inchangée, elle conduit en effet à des recettes fiscales plus élevées. Les Léviathans, même modérés, ne peuvent donc qu'en bénéficier.

Il s'agit par conséquent de mettre en regard les avantages et les inconvénients d'une coordination des taux d'imposition. Edwards et Keen s'y appliquent. Ils montrent qu'une telle coordination est souhaitable du moment que l'élasticité de l'assiette fiscale au taux d'imposition est supérieure (en valeur absolue) à la propension marginale de l'État d'utiliser de manière inefficace les ressources publiques.

Il n'est pas possible d'estimer convenablement les quantités précédentes. Edwards et Keen ne proposent pour cette raison que des simulations chiffrées. À titre d'exemple, si la concurrence fiscale réduit de 7 % (respectivement 30 %) les recettes provenant de l'impôt sur le capital, une augmentation de ces recettes est souhaitable tant que l'État en gaspille moins de 6,5 % (respectivement 23 %). Ces ordres de grandeur

¹⁸ Les résultats ne sont pas modifiés si on remplace la part décentralisée des recettes par la part décentralisée des dépenses publiques.

semblent interdire toute réponse systématique concernant la pertinence économique de la coordination des taux d'imposition.

II.3 L'équité entre agents

Parmi les modèles présentés jusqu'ici, seul celui de Tiebout tient compte de l'hétérogénéité des préférences entre individus ; tous les autres évaluent le niveau de bien-être collectif par le degré de satisfaction des préférences d'un seul individu, supposé représentatif de la population.

Nécessaire à la résolution analytique des modèles, l'hypothèse de l'agent représentatif conduit en fait à ignorer les différences de revenus entre individus. Il est impossible, en particulier, de distinguer les revenus du travail des revenus de l'épargne. L'impératif d'équité n'est alors pas pris en compte, du moins explicitement.

Un système d'imposition est dit équitable s'il répartit la pression fiscale entre les agents économiques en fonction de leur capacité contributive. Nécessaire à l'acceptabilité politique d'un système d'imposition, l'équité peut être mise en danger par la concurrence fiscale (Commission européenne, 2001). Cette dernière incite en effet les États à réduire la pression fiscale sur les facteurs les plus mobiles.

Dans le modèle de Bucovetsky et Wilson, le taux de l'impôt sur le capital tend ainsi vers zéro lorsque le nombre de juridictions tend vers l'infini. Seul le travail supporte alors le fardeau fiscal, car c'est un facteur fixe. De manière générale, les études théoriques montrent que l'impôt sur le capital est prélevé en l'absence de coopération à un taux nettement plus faible que celui sur le travail. La concurrence fiscale, par conséquent, diminue le coût du capital et accroît celui du travail. Elle fausse, autrement dit, l'équilibre entre les facteurs de production. Les entreprises réduisent alors leur demande de travail et y substituent du capital à un rythme plus rapide que celui dicté par le seul changement technologique. Le Commissaire Monti estimait ainsi que la concurrence fiscale entre États membres était de ce fait responsable pour partie¹⁹ du niveau élevé de chômage au sein de l'Union européenne (Monti, 1998).

Par ailleurs, la concurrence fiscale peut restreindre la gamme des sources de financement des biens et services publics à la disposition des États. En effet, tous les contribuables (ménages et entreprises) ne sont pas égaux en termes de mobilité ; les plus mobiles peuvent, davantage que les autres, exiger des États une moindre participation aux recettes publiques.

Concernant les ménages, la situation est dans ce cas doublement inéquitable : en règle générale, les ménages les plus mobiles sont également les plus riches. Plus précisément, la part des revenus provenant de l'épargne est plus grande pour les ménages riches que pour les ménages pauvres ; or l'épargne est plus mobile que le travail. Cette revendication menace la soutenabilité des mécanismes de redistribution. Elle tend en effet à accentuer la polarisation entre ceux qui les financent et ceux qui en bénéficient (Le Cacheux, 2000).

La pertinence de la remarque précédente est renforcée si la concurrence fiscale porte non seulement sur le niveau d'imposition, mais également sur l'offre de biens publics. Les États sont alors incités à financer en priorité les biens directement utiles aux contribuables les plus mobiles. L'impôt versé par ces derniers s'assimile dans ce cas à une redevance pour services rendus. Autrement dit, le principe de non affectation de l'impôt et, par voie de conséquence, la capacité redistributive des États sont remis en cause.

¹⁹ Daveri et Tabellini (1997) ont estimé la hausse de neuf points (en quinze ans) du taux apparent d'imposition du travail mentionnée par le Commissaire Monti responsable d'une hausse de quatre points (sur la même période) du chômage.

II.4 Les limites de l'analyse classique

L'analyse théorique menée jusqu'à présent a permis de signaler les effets potentiels de la concurrence fiscale en termes d'efficacité économique, de bien-être collectif et d'équité entre les agents. Seuls les effets en termes d'efficacité économique ont été pour l'instant avérés. Bien évidemment, la réalisation des effets en termes de bien-être collectif et d'équité entre les agents ne peut être attestée qu'à l'aune d'observations factuelles. Cette nécessaire analyse empirique semble néanmoins prématurée : à ce stade, la réflexion est encore trop fruste. En particulier, la théorie économique livre des conclusions ambiguës en matière de régulation de la concurrence fiscale (cf. tableau n°3). Cette ambiguïté provient du jeu d'hypothèses retenu concernant les juridictions, les impôts, les biens publics et l'État.

Tableau n°3 : récapitulatif des modèles classiques de concurrence fiscale

Modèle	Mobilité	Juridictions	Impôts	Biens publics	État	Conclusion	Régulation
Tiebout (1956)	Individus mobiles	Différentes selon le rapport coût / bénéfice proposé	Proportionnel au revenu	À destination des individus	Bénévole ou Léviathan	Satisfaction des préférences des individus	Jamais souhaitable
Zodrow et Mieszkowski (1986)	Capital mobile, travail immobile	Identiques	Forfaitaire sur le travail, à la source sur le capital	À destination des individus	Bénévole	Perte de bien-être : trop peu de bien public produit	Toujours souhaitable
Zodrow et Mieszkowski (1986)	Capital mobile, travail immobile	Identiques	Forfaitaire sur le travail, à la source sur le capital	À destination des entreprises	Bénévole	Suivant le front principal de concurrence	Non souhaitable dans certains cas
Bucovetsky (1991), Wilson (1991)	Capital mobile, travail immobile	Différentes selon la taille	À la source sur le capital	À destination des individus	Bénévole	Bien-être supérieur pour la petite juridiction	Non souhaitée par la petite juridiction
Bucovetsky et Wilson (1991)	Capital mobile, travail immobile	Identiques	À la source et selon la résidence sur le capital	À destination des individus	Bénévole	Pas d'effet sur le bien-être	Inutile
Edwards et Keen (1996)	Capital mobile, travail immobile	Identiques	Forfaitaire sur le travail, à la source sur le capital	À destination des individus	Léviathan modéré	Suivant l'efficacité de la dépense publique	Non souhaitable dans certains cas

En premier lieu, l'hypothèse retenue quant à la fonction objectif de l'État conditionne l'appréciation portée sur les effets potentiels de la concurrence fiscale. Ce choix d'hypothèse doit être effectué en amont de la modélisation. Il reflète la philosophie politique de l'auteur. Il est logique dès lors que les conclusions soient en accord avec cette dernière. Une autre approche de ce problème s'impose. Cette approche doit notamment tenir compte du fait qu'une baisse du taux nominal n'a pas toujours pour effet de réduire les recettes fiscales et, par voie de conséquence, la taille de l'État. L'exemple de l'Irlande est à cet égard saisissant : la part de l'impôt sur les sociétés dans le total des prélèvements obligatoires a augmenté de 142 % entre 1965 et 2003 alors même que le taux nominal a fortement baissé sur la période (OCDE, 2003).

En second lieu, les pays ne sont pas égaux devant la concurrence fiscale. Ainsi, les petits pays sont plus sensibles que les grands à une fuite de capitaux (cf. section II.2.1). Par conséquent, l'uniformisation des systèmes d'imposition ne semble pas souhaitable. Il est nécessaire d'approfondir cette analyse : la disparité des pays en termes de positionnement géographique ou de développement économique peut également justifier des différences de pression fiscale.

Ces deux limites fondamentales ont pour origine la trop grande généralité et, par voie de conséquence, la trop grande simplicité des modèles. Seuls deux facteurs de production sont disponibles : le travail (supposé immobile) et le capital (supposé mobile). Par ailleurs, ces deux facteurs ne permettent de produire que deux biens : un bien privé et un bien public. En fait, il est impossible de simplifier davantage les modèles. Leur résolution analytique se heurte pourtant à d'importantes difficultés. Ainsi, l'existence et l'unicité de l'équilibre de Nash ne sont obtenues qu'au prix

d'hypothèses techniques restrictives, en particulier sur la forme des fonctions de réaction des États (Delage, 1999).

Il paraît vain, dès lors, de chercher à affiner les modèles classiques de concurrence fiscale : sans ajout d'hypothèses techniques restrictives, tout gain en précision a pour corollaire la perte d'une solution analytique. Un gain en précision dans l'analyse économique semble pourtant indispensable. Ainsi, les modèles classiques ne considèrent que le capital physique. Mais ce type de capital n'est qu'imparfaitement mobile. Les délocalisations d'activités physiques engendrent nécessairement des coûts. Ceux-ci sont par ailleurs plus élevés pour les activités industrielles que pour celles de services (cf. annexe 1). En comparaison, le capital financier a une capacité migratoire bien plus développée. De même, les salariés les plus qualifiés - et donc parmi les mieux rémunérés - sont également les plus mobiles.

L'impasse théorique à laquelle mènent les analyses classiques de la concurrence fiscale n'a pas empêché le développement d'approches plus pragmatiques, tenant compte notamment de la disparité des activités en termes de mobilité. L'examen de ces approches est l'objet des deux parties suivantes.

III - La concurrence fiscale : régulière ou dommageable ?

L'appréciation théorique portée sur les effets de la concurrence fiscale en termes d'efficacité économique dépend fortement des hypothèses retenues concernant les objectifs des États (cf. section II.2). Or ces objectifs sont eux-mêmes l'expression des souhaits des électeurs, sur lesquels l'économiste n'a pas à porter de jugement de valeur.

À titre d'exemple, la majorité des citoyens d'un État peut considérer la fiscalité comme un frein à la consommation ou à l'investissement et, par voie de conséquence, à la croissance. L'État entame dans ce cas un programme de réduction généralisée de la pression fiscale. Cette réduction peut certes engendrer une externalité fiscale négative pour les autres États. Elle est néanmoins légitime en tant qu'expression de la souveraineté nationale. L'État doit satisfaire les préférences de ses citoyens ; il n'a pas à se préoccuper des effets potentiellement néfastes de ses réformes sur les autres États, en particulier s'ils sont considérés comme inefficients (Edwards et De Rugy, 2002)²⁰.

La disparité des systèmes d'imposition peut donc refléter la diversité des préférences entre citoyens d'États différents. En d'autres termes, la concurrence fiscale est sans doute bénéfique si elle permet de mieux satisfaire les préférences des citoyens. Il apparaît dès lors nécessaire d'examiner si ce critère peut servir de guide à l'élaboration d'une typologie de la concurrence fiscale.

Le modèle de Tiebout (1956) constitue le meilleur point de départ pour une telle analyse. Il est en effet le seul à adopter le point de vue des individus (cf. section II.2). Dans ce modèle, la concurrence fiscale est bénéfique puisqu'elle permet aux citoyens de différents États de maximiser leur bien-être. Les deux hypothèses fondamentales sont, d'une part, la parfaite mobilité des individus et, d'autre part, l'identification de l'impôt à une redevance pour services rendus. Ces deux hypothèses sont certes très restrictives ; ainsi, la mobilité des personnes est restreinte au niveau international. Elles gardent néanmoins une certaine pertinence.

- En premier lieu, les citoyens d'un État démocratique peuvent « voter avec leurs mains », à défaut de « voter avec leurs pieds ». L'importance accordée à la question fiscale dans les programmes politiques suggère une influence effective de l'opinion publique sur les décisions prises en la matière. Dès lors, la disparité des systèmes d'imposition reflète bien en partie la diversité des préférences entre citoyens d'États différents.
- En second lieu, les modèles classiques de concurrence fiscale axent l'analyse sur l'imposition du capital à la source (cf. tableau n°3). Cette imposition est principalement justifiée par le coût qu'occasionne l'établissement d'une entreprise sur le territoire national (Avi-Yonah, 1997). L'impôt prélevé à la source sur le capital n'est donc pas si éloigné d'une redevance pour services rendus.

Cette dernière remarque conduit à établir une distinction importante. Si un groupe multinational implante une filiale dans un pays où le niveau d'imposition général est faible, il peut être confronté à un coût de production plus élevé²¹. Son profit avant

²⁰ Cet exemple permet également de mettre en évidence une limite importante des modèles classiques de concurrence fiscale. Ces derniers sont des exercices de statique comparée. D'une part, ils supposent le stock mondial de capital fixe. D'autre part, ils comparent les situations obtenues en l'absence et en présence de concurrence fiscale. Ils reposent par conséquent sur l'hypothèse essentielle d'un jeu à somme nulle : les gains des uns sont les pertes des autres. Cette hypothèse est matière à polémique (Sorensen, 2002 ; Edwards et De Rugy, 2002). Mais aucun argument économique ne vient étayer l'une ou l'autre position, ces dernières semblant uniquement reposer sur des préjugés politiques.

²¹ Il peut être contraint, par exemple, de former lui-même la main d'œuvre employée sur place.

impôt en est alors mécaniquement réduit. La faible imposition de la filiale permet de compenser cet inconvénient : elle est, dans ce cas, justifiée. Elle ne l'est plus, en revanche, lorsque le pays d'implantation maintient un niveau d'imposition élevé pour les autres contribuables et, par voie de conséquence, un haut niveau de qualité des services publics. La filiale du groupe multinational se comporte dans ce cas en passager clandestin : elle bénéficie de services financés par d'autres.

Cette distinction amène en fait à séparer deux types de concurrence fiscale : l'une dite régulière et l'autre dite dommageable. D'un côté, une réduction générale du niveau d'imposition répond au souhait des électeurs de voir la taille de leur État diminuer. Elle ne procure alors aucun effet d'aubaine aux investisseurs étrangers. De l'autre côté, une réduction du niveau d'imposition limitée à ces derniers n'est pas destinée à satisfaire les préférences exprimées par les électeurs. Ceux-ci financent en effet des services publics dont ils ne sont pas seuls à bénéficier.

L'argumentation précédente demeure valide lorsque l'État est considéré comme un Léviathan. Dans ce cas, la concurrence fiscale est jugée bénéfique puisqu'elle permet de limiter la taille des États. Néanmoins, ce dernier point n'est vrai que si la réduction du niveau d'imposition est suffisamment générale. Ainsi, les réductions accordées aux seuls investisseurs étrangers ont le plus souvent un impact marginal sur les recettes fiscales globales de l'État. Pire, ces réductions spécifiques peuvent parfois se révéler inefficaces. Elles ont alors pour unique résultat le gaspillage des ressources publiques.

Conformément à l'analyse menée par Avi-Yonah (2000), la frontière entre concurrence fiscale régulière et concurrence fiscale dommageable doit pouvoir permettre de distinguer les réductions générales du niveau d'imposition désirées par les électeurs de celles accordées aux seuls investisseurs étrangers. Les premières ont pour objectif la diminution de la taille de l'État. Elles sont tout à fait légitimes si cette diminution correspond au souhait des citoyens. Les secondes ont pour objectif l'importation de capital étranger. Elles affectent l'équité entre agents économiques et entre États. Elles sont donc dommageables.

Certes, la réduction générale du niveau d'imposition dans un pays engendre une externalité fiscale négative. Elle peut donc avoir des effets néfastes, au niveau international, en termes de bien-être collectif et d'équité entre les agents. Mais ces considérations se heurtent à la souveraineté des États. Ce constat est valable tant en théorie qu'en pratique. La disparité des systèmes d'imposition reflétant en partie la diversité des préférences entre citoyens d'États différents, les essais d'uniformisation complète de ces systèmes sont probablement voués à l'échec. Le sort réservé aux propositions du Comité Ruding (1992) en atteste²².

En revanche, les États sont susceptibles d'accepter de ne plus recourir à des régimes spécifiques pour les investisseurs étrangers. En effet, l'instauration de tels régimes par certains États a pour conséquence de contraindre les autres à agir de même, par peur de voir les groupes multinationaux ne plus implanter de filiales sur leur territoire. Il s'agit donc ici d'un jeu d'assurance (cf. section I.3.2). Or la résolution optimale de ce jeu est possible ; elle nécessite « simplement » une action coordonnée.

²² Le Comité Ruding était un comité composé d'experts indépendants et mandaté par la Commission européenne pour réfléchir sur la fiscalité des entreprises dans l'Union européenne. Il évoqua entre autres choses la nécessité d'instituer pour le taux nominal de l'impôt sur les sociétés une fourchette obligatoire allant de 30 à 40 %. La Commission n'a pas souscrit à cette conclusion.

III.1 La lutte contre la concurrence fiscale dommageable

L'Union européenne et l'OCDE ont entamé une action visant à éradiquer les pratiques les plus dommageables.

- Concernant la fiscalité de l'épargne, le Conseil de l'Union européenne a adopté une directive conçue pour répondre à la nécessité d'assurer un minimum d'imposition effective des intérêts transfrontaliers. En dépit des nombreuses concessions accordées, cette directive constitue un signal fort de la volonté européenne de rétablir un traitement égal pour les non-résidents (section III.1.1).
- Concernant la fiscalité des entreprises, l'Union (à travers le mandat donné au Groupe Primarolo lors de sa création par le Conseil Ecofin de Vérone) et l'OCDE ont défini des critères similaires d'identification des pratiques les plus dommageables. Si le champ d'action s'avère limité, cette démarche souligne néanmoins la volonté de nombreux États d'instaurer une concurrence fiscale plus régulière (section III.1.2).

III.1.1 En matière de fiscalité de l'épargne

Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 3 juin 2003 une directive (2003/48/CE) concernant la fiscalité de l'épargne. Cette directive a pour objectif avoué de permettre l'imposition effective des paiements d'intérêts effectués dans un État membre en faveur de personnes physiques ayant leur résidence dans un autre État membre conformément aux dispositions législatives de ce dernier.

Cet objectif ne peut être poursuivi qu'au niveau communautaire. En effet, l'absence de coordination des systèmes d'imposition de l'épargne permet le plus souvent aux résidents d'un État d'échapper à toute forme d'imposition sur les intérêts perçus dans un autre État (cf. section I.3.2). La situation au sein de l'Union européenne paraissait ainsi absurde : les États taxaient leurs résidents mais n'imposaient pas les non-résidents, dans un contexte où chacun pouvait aller chez le voisin (Hugounenq et al., 1999). Il valait mieux, autrement dit, localiser son épargne ailleurs que dans son pays de résidence.

Une telle situation entraînait par ailleurs des distorsions dans les mouvements de capitaux entre États membres que le Conseil estimait incompatibles avec le marché intérieur. Elle était en d'autres termes considérée comme dommageable. L'analyse théorique précédente livre une caractérisation identique : la situation avait pour effet de favoriser les non-résidents au détriment des résidents, ces derniers subissant en général une pression fiscale élevée sur les paiements d'intérêts.

La directive s'applique aux intérêts perçus par les résidents communautaires d'un État membre différent de celui où est situé l'agent payeur. Ce dernier n'est pas nécessairement le débiteur de la créance produisant les intérêts. Il peut n'être qu'un opérateur chargé d'attribuer les intérêts au profit immédiat du bénéficiaire effectif. La directive concerne par conséquent les intérêts versés par des débiteurs localisés hors de l'Union européenne. Elle couvre par ailleurs un large champ. Si les pensions et les prestations d'assurances en sont exclues, les OPCVM et les produits de capitalisation sont en revanche inclus.

La poursuite de l'objectif fixé repose en priorité sur l'échange entre États membres d'informations concernant les paiements d'intérêts visés. Un tel échange permet en effet de repérer les sorties de capitaux. La directive précise qu'il doit être automatique et s'effectuer à un rythme annuel ; les informations requises concernent en particulier l'identité, la résidence et le numéro de compte du bénéficiaire effectif. Ces précisions semblent suffire à garantir l'efficacité pratique de l'échange.

Toutefois, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg ne souhaitent pas participer à cet échange d'informations. La directive repose par conséquent sur un modèle de coexistence : une période de transition est prévue pour ces trois pays durant laquelle ils peuvent se contenter d'imposer une retenue à la source. Le taux de cette retenue est fixé à 15 % pour les trois premières années, à 20 % pour les trois suivantes et à 35 % ensuite.

La période de transition s'avèrera probablement longue. Elle ne prendra fin, en effet, que si la Suisse, le Liechtenstein, Andorre, Monaco et Saint-Marin garantissent un échange effectif d'informations, sur demande, concernant les paiements d'intérêts. Par ailleurs, la directive n'entrera en vigueur que si ces cinq pays appliquent des mesures équivalentes négociées avec l'Union européenne. Ces mesures visent à assurer un minimum d'imposition effective des intérêts provenant de l'épargne transfrontalière, et répondent au risque de délocalisation de l'épargne hors de l'Union.

Si les concessions faites par la directive sont importantes, elles ont néanmoins le mérite d'assurer son existence. La non imposition des flux transfrontaliers d'intérêts est le résultat sous-optimal d'un jeu d'assurance (cf. section I.3.2). La résolution optimale de ce jeu nécessite une coordination des stratégies, certes délicate à mettre en œuvre. Cependant, l'adoption de la directive souligne la volonté des États de l'Union européenne de coopérer afin de rétablir un traitement égal pour les non-résidents. Ce signal peut alors suffire à convaincre d'autres États, notamment les États membres de l'OCDE, d'adopter en retour une attitude similaire.

III.1.2 En matière de fiscalité des entreprises

L'Union européenne (à travers le mandat donné au Groupe Primarolo lors de sa création par le Conseil Ecofin de Vérone, tenu fin 1997) et l'OCDE (à travers les actions à mener inscrites dans le rapport final approuvé par les pays membres, paru en 1998) ont entamé des actions de lutte contre les pratiques les plus dommageables en matière de fiscalité des entreprises. Ces actions sont exercées sur des champs complémentaires (Mentré, 2004). L'action de l'OCDE se limite ainsi aux activités financières et de service²³, mais elle permet d'inclure l'ensemble des pays de l'OCDE et d'exercer une pression sur les paradis fiscaux. L'action de l'Union européenne, elle, se limite aux seuls États membres, mais elle permet d'inclure la question des régimes préférentiels en matière d'activités industrielles.

Si les champs d'action diffèrent, les critères retenus par l'Union européenne et l'OCDE pour identifier les régimes dommageables sont en revanche similaires. Le critère principal est un niveau d'imposition nettement inférieur au niveau normal appliqué dans l'État concerné. Point de départ de toute évaluation, ce critère permet en fait de circonscrire les pratiques potentiellement dommageables (OCDE, 1998). Des critères secondaires permettent ensuite d'apprécier le caractère réellement dommageable de ces pratiques. Définis à la suite d'un consensus entre les pays participants, ils visent notamment les mesures appliquées uniquement aux non-résidents ou volontairement neutres pour l'économie domestique²⁴. Ils peuvent aussi concerner l'absence de transparence dans le fonctionnement d'un régime et l'absence d'un véritable échange de renseignements relatifs à des contribuables bénéficiant de la mise en œuvre d'un régime préférentiel.

Sur la base des critères précédents, l'OCDE a pu identifier quarante sept régimes dommageables. Seuls quatre de ces régimes sont encore en vigueur début 2004, un au Luxembourg et trois en Suisse (Mentré, 2004). Il convient à ce propos de noter que

²³ Ces activités comptent, il est vrai, parmi les plus mobiles et sont donc parmi les plus concernées.

²⁴ L'OCDE emploie pour ce type de mesures le terme de « cantonnement des régimes ». Il peut s'agir par exemple d'interdire, expressément ou non, aux entreprises bénéficiant d'un régime préférentiel d'opérer sur le marché national.

le Luxembourg et la Suisse, principaux pays visés parmi les membres de l'OCDE, n'ont pas usé de leur droit de veto : ils se sont abstenus. Ce fait témoigne de l'ampleur des pressions dont ils ont fait l'objet, et traduit sans doute une réelle volonté de la part des membres de l'OCDE d'établir un cadre d'action multilatéral en matière de lutte contre la concurrence fiscale dommageable.

Dans son rapport remis fin 1999 au Conseil de l'Union européenne, le Groupe Primarolo dresse lui une liste de soixante six mesures dommageables²⁵. Cet exercice doit en pratique s'accompagner du démantèlement des mesures incriminées. Les calendriers de démantèlement retenus s'avèrent cependant parfois peu contraignants. Le régime belge des centres de coordination et le régime luxembourgeois des holdings voient ainsi leur validité courir jusqu'en 2010.

Surtout, il est possible pour un État de se mettre en conformité avec les exigences posées par l'Union européenne sans pour autant devoir altérer l'attrait de sa fiscalité. Le Groupe Primarolo a ainsi accepté l'engagement pris par Guernesey et l'île de Man d'abroger leurs régimes discriminatoires en contrepartie d'un niveau de taxation nul²⁶.

L'exemple précédent témoigne en fait d'une certaine insuffisance opératoire du critère retenu pour identifier les pratiques potentiellement dommageables : un niveau d'imposition nettement inférieur au niveau normal appliqué dans l'État concerné. Ce critère ne permet en effet que de cibler des régimes spécifiques. Or certains pays pratiquent un régime général d'imposition très généreux envers les entreprises. Ces pays peuvent espérer importer massivement du capital étranger grâce à leur politique fiscale accommodante. Les effets pour les autres pays de l'Union européenne sont donc sans doute négatifs.

Ce point traduit toute la difficulté de séparer clairement une concurrence fiscale dite dommageable et une concurrence fiscale dite régulière. Certes, les critères retenus par l'Union européenne et l'OCDE pour identifier les pratiques dommageables sont en accord avec les critères théoriques définis au début de cette partie. Ils sont cependant limités, car définis de manière relative par rapport au niveau normal d'imposition du pays concerné. Afin d'établir un cadre d'action multilatéral, il aurait été probablement plus pertinent de définir ces critères sur la base d'un référentiel commun aux différents pays (cf. section IV.2). Mais une telle définition nécessite un minimum de coordination des taux d'imposition, ce que refusent catégoriquement certains pays de l'Union. En raison de la règle de l'unanimité prévalant en matière de fiscalité, seul ce compromis a donc pu être trouvé.

En définitive, si cet exercice conduit en effet au démantèlement de régimes comptant parmi les plus dommageables, il s'avère insuffisant pour offrir un cadre totalement transparent et régulier à la concurrence fiscale. La Commission européenne en est consciente, et préconise pour combler cette lacune d'harmoniser les assiettes.

III.2 La recherche d'une concurrence fiscale régulière

Les propositions faites en 2001 par la Commission européenne en matière d'harmonisation des assiettes ont pour objectif ultime de fournir aux groupes multinationaux une base d'imposition unique de leurs profits au niveau de l'Union européenne. Une telle base présenterait plusieurs avantages, notamment du point de vue des groupes multinationaux (Sorensen, 2002).

²⁵ Cet exercice a par ailleurs été étendu aux nouveaux États membres lors de leur négociation d'adhésion, avec pour la plupart des résultats convaincants (Mentré, 2004).

²⁶ L'Irlande a procédé de même afin de régulariser le régime préférentiel du centre international de services financiers de Dublin (cf. annexe 2).

- En premier lieu, ils ne seraient plus confrontés à la disparité des règles de fixation de l'assiette entre États membres de l'Union européenne ; en particulier, la fixation des prix de transfert pour les transactions entre filiales d'un même groupe ne serait plus sujette à controverse. Les coûts de mise en conformité en seraient grandement allégés.
- En second lieu, ils pourraient compenser les pertes subies dans un État membre par les gains réalisés dans un autre. Cette compensation rendrait inutile les manipulations en matière de répartition géographique des bénéfices. Par ailleurs, les obstacles aux fusions et acquisitions transfrontalières ayant pour origine le manque de coordination des systèmes d'imposition des gains en capital seraient levés.

En fait, l'introduction d'une base consolidée revient à abandonner le principe actuel de la séparation comptable des entreprises d'un même groupe. Ce principe pose parfois problème. Il peut en effet ne pas être applicable dans certains cas²⁷. Dans le cas d'une base consolidée commune, la question est de savoir comment répartir les bénéfices entre les États membres de l'Union européenne. Une clé de répartition des bénéfices doit logiquement refléter le niveau d'activité des groupes multinationaux dans les différents États membres. Elle peut être fondée par exemple sur le chiffre d'affaires, les immobilisations ou l'effectif salarié. Elle doit être de préférence unique. La concurrence fiscale entre États membres pourrait sinon se déplacer, du moins en partie, au niveau du choix de la clé.

Les propositions de la Commission européenne en matière d'harmonisation des assiettes sont au nombre de quatre. Trois d'entre elles ont un caractère optionnel : l'imposition selon les règles de l'État de la source, l'introduction d'une base consolidée commune et celle d'un impôt administré au niveau de l'Union européenne. La dernière présente un caractère obligatoire : l'instauration d'une base d'imposition harmonisée.

La première proposition autorise les groupes multinationaux à consolider les résultats de leurs activités localisées dans l'Union européenne suivant les règles de leur État d'origine (i.e. l'État où sont situés ses quartiers généraux). Cette proposition a pour principal avantage de ne requérir aucune harmonisation des systèmes d'imposition. Elle a pour principal inconvénient de déplacer la concurrence fiscale au niveau de l'attraction des quartiers généraux.

La deuxième proposition reconnaît explicitement aux groupes multinationaux le besoin de disposer d'une base consolidée commune. Son caractère optionnel laisse cependant chaque administration faire face à deux systèmes d'imposition. Cette proposition peut par ailleurs engendrer des distorsions de traitement entre entreprises si elle n'est appliquée qu'aux groupes multinationaux.

La troisième proposition adopte la même optique que la deuxième. Cependant, le système optionnel d'une base consolidée commune est ici administré au niveau de l'Union européenne, et non plus au niveau des États membres.

La quatrième proposition, à caractère obligatoire, instaure une base consolidée commune à tous les États et à toutes les entreprises, qu'elles soient domestiques ou internationales. Cette proposition résout nombre de problèmes posés par la disparité des systèmes d'imposition. Elle contraint cependant les États membres à abandonner

²⁷ Devereux (2004) cite l'exemple suivant. Un groupe multinational produit un bien innovant et bénéficie, par voie de conséquence, d'une rente économique. L'innovation provient de deux techniques, chacune mise au point et brevetée par une filiale de recherche et développement. Situées dans des pays différents, ces deux filiales perçoivent une redevance pour l'utilisation de leur brevet. Chaque pays est alors en droit d'exiger que la redevance versée à la filiale située sur son territoire soit égale à la rente économique. Autrement dit, il n'existe aucune justification théorique à une répartition particulière de cette rente entre les deux pays.

totallement leur souveraineté en la matière. Son acceptabilité politique apparaît par conséquent très restreinte.

Dans un entretien accordé en 2004²⁸, le Commissaire Bolkenstein réitérait son souhait d'aboutir rapidement à une solution concernant l'harmonisation des assiettes fiscales. Il jugeait en effet le moment opportun avec l'introduction prévue des nouvelles normes comptables pour les sociétés cotées en bourse. L'harmonisation des bases aurait ainsi favorisé la comparaison des résultats des sociétés.

L'Irlande et le Royaume-Uni bloquant tout accord les contraignant, le Commissaire Bolkenstein proposait de recourir au mécanisme de « coopération renforcée » afin de contourner la règle de l'unanimité en matière fiscale. Il estimait que l'harmonisation des assiettes allait accroître la transparence des systèmes d'imposition, car les États allaient devoir répercuter sur les taux les différences jusqu'alors cachées dans le calcul de l'assiette. L'harmonisation des assiettes se traduirait, autrement dit, par une disparité plus grande des taux nominaux.

En fait, la Commission européenne souhaite offrir un cadre réglementé et transparent à la concurrence fiscale, sans chercher par conséquent à l'éliminer totalement. Cette démarche a le mérite du pragmatisme politique. De nombreux économistes continuent néanmoins à s'interroger sur la pertinence d'une coordination des taux nominaux. Une étude de la Commission (2001) souligne en effet que la disparité des taux nominaux est la principale responsable des distorsions économiques engendrées par la concurrence fiscale.

²⁸ L'entretien a été accordé au Monde et publié dans son édition datée du 21 février 2004.

IV - L'inégalité des pays face à la concurrence fiscale

Les modèles classiques de concurrence fiscale posent tous l'hypothèse de la parfaite mobilité du capital ; autrement dit, le capital est supposé réagir à toute variation de la pression fiscale. L'analyse classique se place en fait dans le cadre d'une concurrence parfaite : les entreprises font alors face à des rendements d'échelle constants ou décroissants. Ces hypothèses sont manifestement trop fortes concernant les groupes multinationaux. L'étude des déterminants de la filialisation - par opposition à la sous-traitance - des segments de production ou de distribution indique le rôle crucial joué par les actifs spécifiques développés par les groupes multinationaux (Raspiller et Sillard, 2004).

Ces actifs spécifiques reposent sur l'existence d'un savoir propre au groupe : ils incluent notamment le savoir-faire technologique et le faire-savoir publicitaire. Leur développement au sein des groupes multinationaux remet en cause les hypothèses des modèles classiques de concurrence fiscale. L'existence de rendements d'échelle croissants est en effet avérée dans les secteurs les plus concentrés.

L'observation précédente rend illusoire l'hypothèse d'une parfaite mobilité du capital (Bretin et al., 2002). Louis Vuitton, par exemple, maintient sa production en France afin de bénéficier de la réputation - liée à la tradition - du savoir-faire français en matière de confection haut de gamme : même à niveau de qualité identique, Louis Vuitton perdrait sans doute une partie importante de son pouvoir de marché en cas de délocalisation de sa production. Cet exemple montre que l'existence de certains actifs spécifiques repose sur celle de caractéristiques propres à un pays. En d'autres termes, les pays disposent eux aussi d'avantages spécifiques. Ces avantages peuvent alors permettre la création de forces d'agglomération.

Les forces d'agglomération sont donc dans certains cas suffisamment puissantes pour freiner les mouvements de délocalisation. Il importe par conséquent d'évaluer ces forces. Une telle évaluation s'inscrit nécessairement dans le cadre plus général des déterminants de la localisation des entreprises (section IV.1). L'hétérogénéité des pays quant à leur dotation initiale en avantages spécifiques justifie alors une disparité des pressions fiscales. Les pays disposant d'avantages spécifiques peuvent en effet ponctionner une partie de la rente d'agglomération qu'ils offrent aux entreprises. Les recommandations en matière d'harmonisation des systèmes d'imposition s'en trouvent modifiées : l'objectif pertinent n'est plus la fixation éventuelle d'un taux commun d'imposition, mais plutôt celle d'un taux minimal (section IV.2).

IV.1 Les déterminants de la localisation des entreprises

De nombreux paramètres jouent dans les décisions d'implantation des groupes multinationaux. L'importance respective de ces paramètres dépend de l'activité de la filiale concernée. Il est par conséquent délicat de dresser une typologie fine des critères de localisation. Il est cependant possible de distinguer quatre grandes catégories de déterminants : la taille du marché, le coût des facteurs de production, les effets d'agglomération et les politiques d'attractivité (Mayer et Mucchielli, 1999).

L'influence des déterminants des deux premières catégories est dénuée d'ambiguïté. En règle générale, les entreprises cherchent en effet à se localiser là où la demande est importante et les facteurs de production abondants, performants et peu chers. Les entreprises réduisent ainsi, d'une part, les coûts et délais de distribution et, d'autre part, les coûts de production.

L'influence des forces d'agglomération est plus délicate à cerner. Certaines sont centripètes. Ainsi, les entreprises ont tendance à s'implanter dans les grands marchés et à exporter vers les autres. D'autres sont centrifuges. Une trop forte concentration des activités peut par exemple engendrer des phénomènes d'engorgement : les

entreprises sont alors incitées à s'installer à la périphérie de ces zones. L'importance finale des forces d'agglomération est donc mesurée à l'aune de la densité des activités dans une région. Cette mesure peut être affinée selon le secteur ou la nationalité des entreprises. De manière non surprenante, la région Île de France bénéficie selon ce critère d'un fort pouvoir d'attraction des investisseurs étrangers (Crozet et al., 2003).

L'influence des politiques d'attractivité est souvent complexe à mesurer. Elle peut en particulier ne pas être linéaire. Des décisions d'ampleur limitée (notamment sur les taux d'imposition) peuvent en effet susciter un déplacement soudain et massif des activités (cf. annexe 2). Autrement dit, les politiques d'attractivité peuvent initier un mouvement de concentration cumulative des activités : ainsi, l'implantation d'un grand groupe multinational encourage celle des fournisseurs. Certaines politiques sont en revanche inefficaces, du moins sur le long terme.

L'influence d'une politique fiscale accommodante sur la localisation des activités peut par conséquent s'avérer ambiguë. Elle dépend en fait du degré de concentration des activités et d'ouverture aux échanges commerciaux (Coeuré et Rabaud, 2003). Si les échanges commerciaux se révèlent très coûteux, l'agglomération des activités est impossible : les entreprises ne peuvent pas desservir plusieurs marchés à partir d'un unique site de production. Si les échanges commerciaux se révèlent très peu coûteux, l'agglomération des activités est inutile : la production peut ne pas être située à proximité de la demande. L'agglomération des activités se produit donc à des niveaux intermédiaires d'ouverture commerciale (Baldwin et Krugman, 2004).

Définie comme une réduction du coût des échanges, l'intégration économique des États commence dès lors par réduire l'intensité de la concurrence fiscale avant de l'augmenter (Bretin et al., 2002). Le rôle des politiques fiscales envers la localisation des entreprises peut être dans ce cas d'une importance particulière.

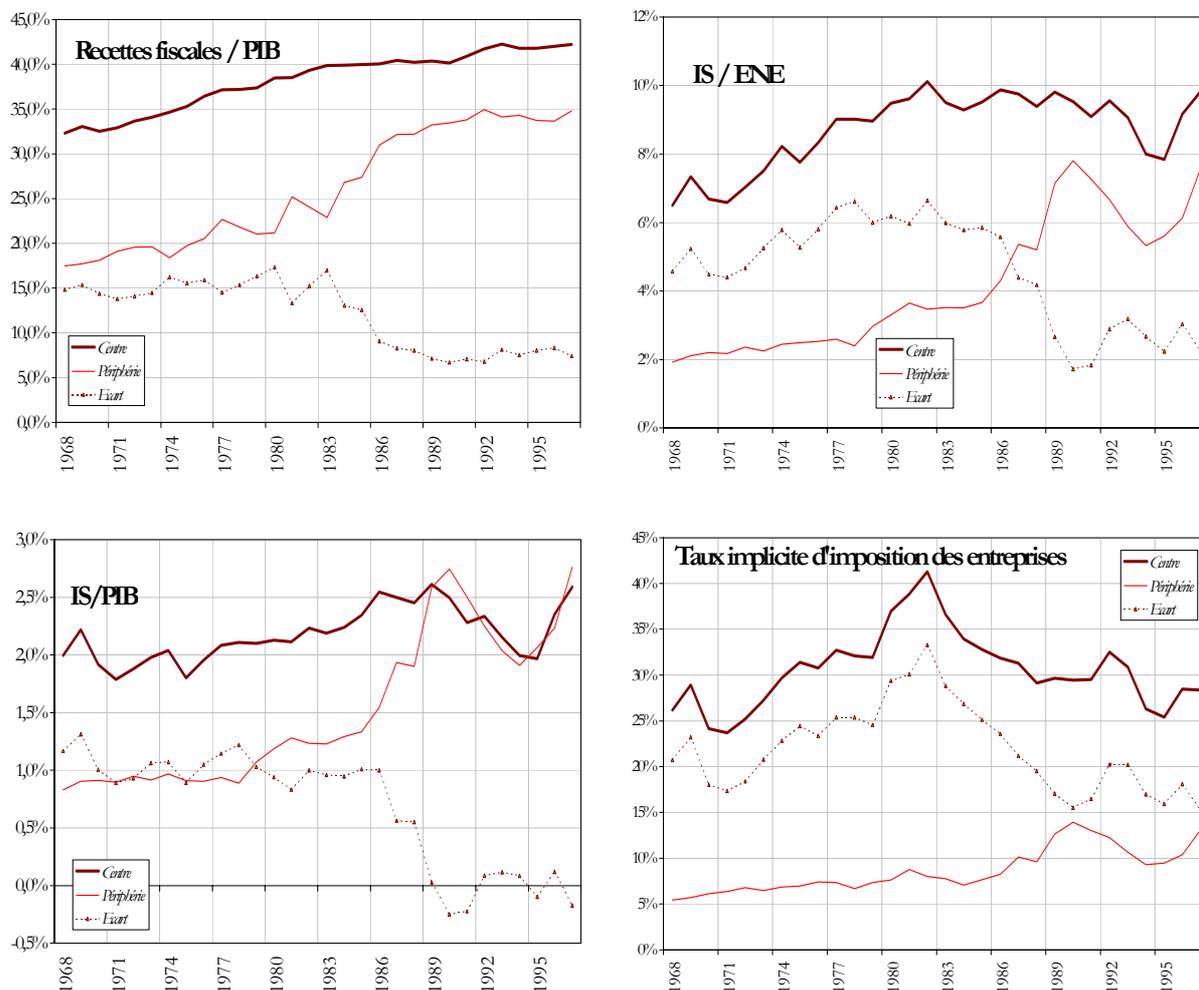
L'Union européenne constitue un très bon exemple d'intégration économique. Géographiquement, elle peut être divisée en deux parties : un cœur comprenant des pays industrialisés de longue date (Allemagne, Bénélux, France et Italie) et une périphérie comprenant des pays plus excentrés et de développement économique plus récent (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal). La comparaison des pressions fiscales exercées sur les entreprises du cœur et de la périphérie de l'Union est alors riche d'enseignements²⁹.

L'observation des charges fiscales pesant sur les entreprises au cœur et à la périphérie de l'Union européenne révèle l'absence d'une course au moins-disant fiscal (cf. graphique n°1). S'il y a convergence, elle provient davantage d'une montée de la pression fiscale dans les pays de la périphérie que d'une baisse dans les pays du cœur.

L'intégration économique au sein de l'Union européenne semble donc se situer pour le moment dans une phase intermédiaire. Ce constat témoigne de la présence d'effets d'agglomération. Le cœur de l'Union bénéficie déjà d'un positionnement géographique idéal : il offre un accès à l'ensemble du marché européen. Il dispose par ailleurs d'une richesse en capital supérieure à la périphérie. Il convient dès lors d'incorporer ces forces d'agglomération dans l'analyse de la concurrence fiscale.

²⁹ Les résultats sur lesquels repose l'analyse proposée ici datent de 2001. Ils excluent de fait les pays d'Europe de l'Est devenus récemment membres de l'Union européenne. Cette lacune est évidemment regrettable, et méritera d'être comblée une fois disponibles les données concernant ces pays.

Graphiques n°1 : évolution de l'imposition des entreprises au cœur et à la périphérie de l'Europe



Source : Guimbert (2001)

IV.2 L'instauration d'un taux minimum d'imposition

En présence de forces d'agglomération, les pays du cœur de l'Union européenne peuvent exercer sur les entreprises une pression fiscale plus élevée que les pays de la périphérie. L'écart ne doit cependant pas excéder la rente d'agglomération dont bénéficient les entreprises implantées dans les pays du cœur. Au-delà, elles seront incitées à se délocaliser dans les pays de la périphérie.

Si les pays du cœur sont conscients de cette limite et le signalent aux pays de la périphérie, ces derniers n'ont alors plus de raison de s'engager dans une course au moins-disant fiscal. Ils n'ont en effet aucun espoir d'attirer l'agglomérat de capital situé dans les pays du cœur : s'ils baissent le niveau d'imposition des entreprises, les pays du cœur le baisseront également afin de maintenir l'écart en-dessous du seuil critique. Les pays de la périphérie voient alors leur recettes tarir sans pour autant avoir attiré l'agglomérat. Dans ces conditions, la concurrence fiscale ne constitue pas réellement une contrainte pour les pays de la périphérie. Ces derniers ne devraient donc définir leur système d'imposition qu'en fonction d'objectifs internes.

En matière d'harmonisation fiscale, le raisonnement précédent remet en cause les conclusions d'une frange de l'analyse classique. En fait, l'instauration d'un taux commun d'imposition intermédiaire apparaît néfaste. En effet, le choix d'un taux

commun plus élevé que celui naturellement adopté par la périphérie ne modifierait pas la nature asymétrique de la répartition du capital ; pire, il nuirait à la fois au cœur et à la périphérie (Bretin et al., 2002). D'une part, le cœur serait contraint de baisser son taux d'imposition et, par voie de conséquence, son offre en services publics. D'autre part, la périphérie verrait son avantage fiscal s'éroder ; or cet avantage peut se révéler précieux pour y maintenir les activités économiques non soumises aux forces d'agglomération.

Baldwin et Krugman (2004) préconisent en revanche l'instauration d'un taux minimum d'imposition, situé juste en dessous de celui naturellement adopté par la périphérie. La fixation d'un tel taux plancher permet en fait aux pays du cœur de ne plus craindre une politique agressive des pays de la périphérie. Ces derniers n'y ont en effet plus droit, et renoncent dès lors à attirer l'agglomérat de capital situé dans le cœur. Cette question étant résolue, les pays du cœur voient leur situation s'améliorer : ils peuvent adopter un taux d'imposition plus élevé sans crainte de voir l'agglomérat se délocaliser ; les pays de la périphérie, eux, voient leur situation inchangée.

L'analyse théorique précédente propose une recommandation dont la mise en pratique permettrait de combler une importante lacune des actions menées au sein de l'Union européenne ou par l'OCDE en matière de lutte contre la concurrence fiscale dommageable. Les critères d'identification retenus sont en effet minimalistes : seuls les régimes spécifiques peuvent être concernés (cf. section III.1.2). Or certains pays pratiquent un régime général d'imposition très faible (Irlande), voire nulle (Estonie), des bénéfiques - hors dividendes - des entreprises. De tels régimes généraux semblent avoir pour objectif implicite l'importation de capital étranger. Ils pourraient donc être considérés comme dommageables. L'instauration d'un taux minimum d'imposition permettrait alors d'en limiter les effets néfastes pour les autres pays.

V - Conclusions

La théorie économique évalue l'optimalité d'un système d'imposition à l'aune de trois critères normatifs : l'efficacité, l'efficacités et l'équité. Le système est efficient s'il est neutre par rapport à la prise de décision économique. Il est efficace s'il génère le niveau souhaité de recettes et met en place les incitants économiques désirés. Enfin, il est équitable s'il répartit la pression fiscale entre les agents en fonction de leur capacité contributive. À ces trois critères doivent être ajoutés ceux plus pragmatiques de simplicité, de transparence et de sécurité juridique.

La disparité des systèmes nationaux d'imposition altère nécessairement l'efficacité économique des investissements transfrontaliers. Les corrections apportées par les conventions bilatérales sont limitées par le caractère multinational de plus en plus marqué des activités économiques. La standardisation des règles de prélèvement en la matière semble par conséquent souhaitable : elle pourrait être réalisée sous la forme d'une convention multilatérale. L'Union européenne semble par ailleurs vouloir éliminer les possibilités de double imposition : deux directives suppriment, sous certaines conditions, les retenues à la source sur les revenus échangés entre entreprises affiliées.

L'analyse théorique classique livre des enseignements parfois contradictoires sur les effets de la concurrence fiscale en termes d'efficacité et d'équité. Si le modèle standard conclut au caractère néfaste de la concurrence et, par voie de conséquence, à la nécessité d'une coordination des systèmes d'imposition, certaines de ses variantes aboutissent au résultat inverse. Cette analyse, bien trop fruste, ne conduit qu'à une impasse.

En fait, la souveraineté des États en matière fiscale limite la portée de ces analyses. La disparité des systèmes d'imposition reflète, au moins en partie, la diversité des préférences entre contribuables d'États différents quant au meilleur rapport coûts (impôts payés) / bénéfices (biens publics utilisés). Lorsqu'un groupe multinational implante une filiale dans un pays à faible pression fiscale, il peut être confronté à un coût de production plus élevé en raison d'une offre en biens publics réduite. Son profit avant impôt s'en trouve amoindri. Une faible imposition permet alors de compenser cet inconvénient : elle est dans ce cas justifiée. Elle ne l'est plus en revanche lorsque le pays d'implantation maintient une forte pression fiscale sur les autres contribuables et, par voie de conséquence, la qualité de l'offre en biens publics. La filiale du groupe multinational se comporte alors comme un passager clandestin, puisqu'elle bénéficie de services financés par d'autres.

Cette distinction amène ainsi à séparer deux types de concurrence fiscale : l'une dite régulière et l'autre dite dommageable. Si les réductions de pression fiscale induites par la concurrence sont générales, c'est qu'elles répondent aussi à une demande de réduction du paramètre de l'État par les électeurs. Dans ce cas, ces réductions n'offrent pas d'avantages spécifiques aux investisseurs. Ceux-ci paieront certes moins d'impôts mais, comme pour les résidents, cela s'accompagnera d'une moindre quantité ou d'une moindre qualité de services publics. La concurrence dommageable apparaît s'il y a des réductions du niveau d'imposition qui sont spécifiques à ces investisseurs étrangers. Dans ce cas, ils bénéficient de taxes réduites à quantité ou qualité de services publics inchangées : ces investisseurs étrangers tirent gratuitement parti de la préférence des nationaux pour un niveau élevé de services publics. Cette définition de la concurrence dommageable peut être étendue aux réductions générales accordées uniquement aux entreprises, qu'elles soient domestiques ou étrangères. Il convient en effet de considérer que de telles réductions sont elles aussi dommageables dès lors qu'elles visent explicitement à attirer les investissements étrangers à niveau total de services publics inchangé.

Afin de lutter contre la concurrence fiscale dommageable, l'Union européenne et l'OCDE ont établi des critères d'identification similaires. Ils apparaissent cependant

limités : ils ne concernent que les mesures engendrant des distorsions évidentes et se restreignent à la fiscalité des entreprises. La Commission européenne, consciente des limites de cet exercice, propose une harmonisation des assiettes fiscales des entreprises au sein de l'Union. Son objectif consiste en fait à fournir aux groupes multinationaux une base d'imposition consolidée de leurs profits. Néanmoins, l'harmonisation des bases d'imposition ne conduit pas à l'élimination de toute concurrence fiscale ; au contraire, les écarts de taux nominaux risquent de se creuser. La Commission recherche en fait un cadre réglementé et transparent à une concurrence fiscale qu'elle souhaite régulière.

Cette démarche a le mérite du pragmatisme. Elle peut toutefois s'avérer insuffisante. Des économistes continuent par conséquent d'examiner les modalités de coordination envisageables au sein de l'Union européenne en matière de taux nominaux. L'Union semble être encore à un niveau intermédiaire d'intégration économique : la répartition du capital en son sein est asymétrique, au profit des pays du cœur et au détriment de ceux de la périphérie. Ce constat témoigne de la présence d'effets d'agglomération. Dans ce cas, l'instauration d'un taux commun d'imposition n'est pas pertinente : elle nuit à tous les pays. En revanche, l'instauration d'un taux minimum d'imposition peut permettre aux pays du cœur de voir leur situation s'améliorer et laisse inchangée la situation des pays de la périphérie.

Bibliographie

Ansidei J. (2001), *Les centres financiers internationaux*, Collection Recherche en Gestion, Economica.

Ansidei J. et R. Guillain (2002), « Réorganisation spatiale de l'activité financière et émergence d'un nouveau centre : le cas de l'IFSC à Dublin », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 2.

Avi-Yonah R. (1997), « International Taxation of Electronic Commerce », *Tax Law Review* 52.

Avi-Yonah R. (2000), « Globalization, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare State », *Harvard Law Review* 113.

Baldwin R. et P. Krugman (2004), « Agglomeration, Integration and Tax Harmonisation », *European Economic Review* 48 (1).

Bénassy-Quéré A., E. Bretin, A. Lahrière-Révil, T. Madiès et T. Mayer (2003), « La compétitivité fiscale », Complément au rapport *Compétitivité* du Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française.

Blumenthal M. et J. Slemrod (1996), « The Income Tax Compliance Cost of Big Business », *Public Finance Quarterly* 24 (4).

Boadway R. et D. Wildasin (1994), « Taxation and Savings: A Survey », *Fiscal Studies* 15 (3).

Bolkestein F. (2001), « The Future of European Tax Policy », *Tax Policy in the European Union Conference*.

Brennan G. et J. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.

Bretin E., S. Guimbert et T. Madiès (2002), « La concurrence fiscale sur le bénéfice des entreprises : théories et pratiques », *Économie et Prévision* 156.

Bucovetsky S. (1991), « Asymmetric Tax Competition », *Journal of Urban Economics* 30.

Bucovetsky S. et J. Wilson (1991), « Tax Competition with Two Tax Instruments », *Regional Science and Urban Economics* 21.

CNUCED (2004), *World Investment Report*, Nations Unies.

Cœuré B. et I. Rabaud (2003), « Attractivité de la France : analyse, perception et mesure », *Économie et Statistique* 363-364.

Comité Ruding (1992), *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, Commission européenne.

Commission européenne (2001), *La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur*, Rapport des services de la Commission, Direction générale Fiscalité et Union douanière.

Crozet M., T. Mayer et J.-L. Mucchielli (2003), « How Do Firms Agglomerate ? A Study of FDI in France », *Regional Science and Urban Economics* 34 (1).

Daveri F. et G. Tabellini (1997), « Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries », IGIER Working Paper 122, Université Bocconi.

Delage B. (1999), « Concurrence fiscale : un survol », *L'Actualité Économique* 75, Revue d'analyse économique.

Département Américain des Transports (2000), *Transportation Statistics Annual Report*, Chapitre 5, Bureau des Statistiques.

Depoutot R. (2003), « Quelles statistiques d'entreprises pour analyser la globalisation ? », *La Lettre du SSE* 53, Nouvelles du système statistique d'entreprises.

Devereux M. et M. Pearson (1995), « European Tax Harmonisation and Production Efficiency », *European Economic Review* 39.

Devereux M. (2004), « Debating Proposed Reforms of the Taxation of Corporate Income in the European Union », *International Tax and Public Finance*.

Ederington J., A. Levinson et J. Minier (2005), « Footloose and Pollution-Free », *Review of Economics and Statistics* 87 (1).

Edwards J. et M. Keen (1996), « Tax Competition and Leviathan », *European Economic Review* 40.

Edwards C. et V. De Rugy (2002), « International Tax Competition », Chapitre 3 du rapport annuel *Economic Freedom of the World*, Fraser Institute, Vancouver.

Gilbert G. (2004), « Fiscalité des entreprises et concurrence fiscale », Notes à l'appui de la présentation du 8 janvier 2004 au Conseil des Impôts.

Groupe Primarolo (2000), *Code de conduite*, Rapport soumis au Conseil Ecofin le 29 novembre 1999.

Guimbert S. (2001), « Peut-on évaluer globalement la charge fiscale pesant sur les entreprises ? Que peut-on conclure de ces évaluations ? », Note de la Direction de la Prévision.

Hanson G. et M. Slaughter (2003), « The Role of Multinational Corporations in International Business Cycle Transmission: Skew Lines or Arbitrage Opportunities ? », *Macroeconomic Policies in the World Economy*, Kiel Week Conference 2003.

Horst T. (1980), « A Note on the Optimal Taxation of International Investment Income », *Quarterly Journal of Economics* 94 (4).

Hugounenq R., J. Le Cacheux et T. Madiès (1999), « Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale », *Revue de l'OFCE* 70.

King M. et D. Fullerton (1984), *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, Chicago University Press.

Le Cacheux J. (2000), « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe », Complément au rapport *Questions européennes* du Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française.

Mayer T. et J.-L. Mucchielli (1999), « La localisation à l'étranger des entreprises multinationales : une approche d'économie géographique hiérarchisée appliquée aux entreprises japonaises », *Économie et Statistique* 326-327.

Mac Lure C. (1986), « Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander ? », *National Tax Journal* 39.

Mentré G. (2004), « La concurrence fiscale : comparaisons internationales », Rapport particulier remis au Conseil des Impôts.

Monti M. (1998), « Future Developments in Taxation Systems in the European Union », *Tax Competition and Coordination of Tax Policies in the European Union* Conference.

Oates W. (1985), « Searching for Leviathan: An Empirical Study », *American Economic Review* 75 (4).

OCDE (1998), *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, Rapport du Comité des Affaires fiscales.

OCDE (2003), *Tax Policies in OECD Countries*.

Raspiller S. et P. Sillard (2004), « Determining Factors of Intra- and Extra-firm Trade of Multinationals », Working Paper DSTI/EAS/IND/SWP15, OCDE.

Sorensen P. (2002), « The Future of Company Taxation in the European Union », Working Paper, Université de Copenhague.

Tiebout C. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economics* 64.

Wilson J. (1991), « Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments », *Regional Science and Urban Economics* 21.

Zodrow G. et P. Mieszkowski (1986), « Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods », *Journal of Urban Economics* 19.

Annexe 1 : Typologie des activités selon leur degré de mobilité

Il n'existe pas de données sur les coûts de délocalisation des activités. Il est donc délicat de dresser statistiquement une typologie des activités en fonction de leur mobilité. Cependant, les États-Unis produisent des données sur les coûts de transport par secteur. Ces données indiquent la part des coûts de production provenant du transport des biens achetés ou vendus par les entreprises (cf. tableau A).

En première approximation, l'hypothèse suivante peut être posée : si les coûts de transport sont élevés, la localisation des entreprises est alors contrainte par la recherche d'une plus grande proximité géographique avec les fournisseurs ou les débiteurs. Dans ce cas, les coûts de transport sont positivement corrélés avec les coûts de délocalisation. Les données américaines ont ainsi le mérite de livrer une typologie conforme à l'intuition.

Tableau A : coûts de transport par secteur en 1996

(en cents par dollar de production)	Transport routier	Autres modes de transport	Total
Activités financières et immobilières	0,35	0,27	0,62
Activités de communication	0,39	1,41	1,80
Activités de services (particuliers et entreprises)	2,14	0,58	2,72
Activités manufacturières	2,16	1,02	3,18
Activités de commerce (gros et détail)	4,11	0,55	4,66

Source : Département américain des transports (2000)

Des estimations de coût de transport par secteur industriel sont également disponibles dans la littérature. Ainsi, Ederington, Levinson et Minier (2005) doivent calculer des coûts de transport par produit afin d'étudier l'effet des régulations environnementales sur les échanges commerciaux. Ils utilisent pour ce faire des données sur la période 1978-1992 détaillant les importations des États-Unis par produit et par pays d'origine. Pour chaque flux d'importation sont renseignées les valeurs CAF (coût, assurance, fret) et FAB (franco à bord). Le coût de transport total C_{ijt} des importations réalisées l'année t par le secteur i en provenance du pays j est alors la différence entre les deux valeurs CAF et FAB prise en pourcentage de la valeur CAF.

Afin de contrôler l'effet de la distance dans le coût de transport total ainsi obtenu, les auteurs régressent ce dernier sur la distance, la distance prise au carré et des effets fixes temporels et sectoriels. Plus précisément, la régression s'écrit sous la forme :

$$C_{ijt} = \alpha_1 D_j + \alpha_2 D_j^2 + \sum_t \beta_t I_t + \sum_i \delta_i I_i,$$

où les variables explicatives D_j , I_t et I_i représentent respectivement la distance entre le pays j et les États-Unis, une indicatrice temporelle égale à l'unité l'année t et une indicatrice sectorielle égale à l'unité pour le secteur i . Les auteurs retiennent alors le coefficient δ_i comme mesure du coût de transport par secteur.

Cette méthodologie fournit par conséquent une hiérarchie des secteurs industriels en termes de coût de transport. Cette hiérarchie est établie pour les États-Unis. Sa

transposition à la France nécessite de passer de la nomenclature USSIC 1972 à la nomenclature NES 114³⁰.

**Tableau B : classement des secteurs industriels (NES 114)
par ordre croissant de coût de transport**

Rang	Code	Libellé
1.	C42	Bijouterie, fabrication d'instruments de musique
2.	C45	Fabrication d'appareils de réception, d'enregistrement et de réception
3.	E13	Construction aéronautique et spatiale
4.	E33	Fabrication d'appareils d'émission et de transmission
5.	F62	Fabrication de composants électroniques
6.	E35	Fabrication de matériel de mesure et de contrôle
7.	E32	Fabrication de moteurs, génératrices et transformateurs électriques
8.	E31	Fabrication de machines de bureau et de matériel informatique
9.	C31	Industrie pharmaceutique
10.	E28	Fabrication d'armes et de munitions
11.	F61	Fabrication de matériel électrique
12.	C46	Fabrication de matériel optique et photographique, horlogerie
13.	E23	Fabrication d'équipements mécaniques
14.	E34	Fabrication de matériel médicochirurgical et d'orthopédie
15.	E26	Fabrication de machines-outils
16.	F52	Production de métaux non ferreux
17.	C11	Industrie de l'habillement et des fourrures
18.	E24	Fabrication de machines d'usage général
19.	E27	Fabrication d'autres machines d'usage spécifique
20.	F43	Parachimie
21.	E14	Fabrication de cycles, motocycles, matériel de transport n.c.a.
22.	C12	Industrie du cuir et de la chaussure
23.	F21	Filature et tissage
24.	D01	Construction automobile
25.	E12	Fabrication de matériel ferroviaire roulant
26.	F23	Fabrication d'étoffes et d'articles à maille
27.	F55	Fabrication de produits métalliques
28.	C43	Fabrication d'articles de sport, de jeux et industries diverses
29.	C44	Fabrication d'appareils domestiques
30.	E25	Fabrication de machines agricoles
31.	F54	Services industriels du travail des métaux
32.	D02	Fabrication d'équipements automobiles
33.	E22	Chaudronnerie, fabrication de réservoirs métalliques et de chaudières
34.	F22	Fabrication de produits textiles
35.	F53	Fonderie
36.	F44	Fabrication de fibres artificielles ou synthétiques
37.	B01	Industrie des viandes
38.	C32	Fabrication de savons, parfums et de produits d'entretien
39.	F45	Industrie du caoutchouc
40.	F46	Transformation des matières plastiques
41.	F51	Sidérurgie et première transformation de l'acier
42.	E11	Construction navale
43.	F33	Fabrication d'articles en papier ou en carton
44.	F32	Fabrication de pâte à papier, de papier et de carton
45.	C41	Fabrication de meubles
46.	F42	Industrie chimique organique
47.	B05	Industries alimentaires diverses
48.	C20	Édition, imprimerie, reproduction
49.	F31	Travail du bois et fabrication d'articles en bois
50.	E21	Fabrication d'éléments en métal pour la construction
51.	F41	Industrie chimique minérale
52.	B03	Industrie des boissons
53.	F13	Fabrication de verre et d'articles en verre
54.	F14	Fabrication de produits céramiques et de matériaux de construction
55.	B02	Industrie du lait
56.	B04	Travail du grain, fabrication d'aliments pour animaux

³⁰ Ce passage a été réalisé par l'auteur en collaboration avec Nicolas Riedinger.

Annexe 2 : Le centre international de services financiers de Dublin

La géographie des activités financières a été profondément modifiée durant les quarante dernières années (Ansidei et Guillain, 2002). Un regroupement géographique des activités financières s'est ainsi opéré durant les années quatre-vingts. Plus précisément, les activités les plus rémunératrices (front office) et, dans leur sillage, les activités annexes (back et middle office) se sont concentrées dans quelques grands pôles de la finance mondiale, en particulier Londres et New York. Du fait de cette concentration, les prix de l'immobilier se sont envolés et des phénomènes de congestion sont apparus. Certaines activités annexes ont alors été délocalisées à la périphérie de ces grands centres financiers. L'essor des technologies de communication a autorisé une telle délocalisation. La création par l'État irlandais de l'International Financial Services Center (IFSC), situé à Dublin, s'inscrit dans ce contexte.

Le projet de développement d'un centre offshore dans les anciens docks de Dublin prend jour en 1987. Il a pour objectif de revitaliser cette zone sinistrée. Initialement prévu pour accueillir des activités de transaction sur titres, il s'est orienté vers les activités de gestion de trésorerie et de fonds suite au krach boursier d'octobre 1987.

Le succès de l'IFSC ne s'est jamais démenti depuis sa création : près de 400 compagnies y sont implantées en 2002. Ce succès s'explique par l'offre de nombreux avantages en matière d'implantation, au premier rang desquels se trouve un cadre fiscal avantageux.

Les mesures fiscales consistaient à l'origine en un taux allégé des bénéfices de 10 % (au lieu de 32 %), l'exonération des impôts locaux sur la propriété foncière et la possibilité pour les locataires de déduire deux fois le montant des frais de location pendant 10 ans, l'amortissement dès la première année de 100 % des frais de construction pour les propriétaires occupants et de 54 % pour les propriétaires bailleurs, et enfin l'amortissement dès la première année de 100 % des dépenses en équipements nouveaux.

Le code de conduite a identifié ce régime comme dommageable (Groupe Primarolo, 2000). L'Irlande s'est donc engagée à le rendre régulier : à partir de 2005, les sociétés sous le régime de l'IFSC ne bénéficient plus du taux allégé de 10 % et sont imposées au même taux que les autres entreprises. Cependant, l'Irlande a baissé le taux nominal d'IS à 12,5 % ; l'accord conclu avec la Commission européenne n'est donc guère contraignant et ne devrait pas remettre en cause le succès de l'IFSC.

De nombreux autres éléments ont cependant contribué au développement de l'IFSC. Selon Ansidei et Guillain (2002), les plus importants sont l'appartenance à l'Union européenne et au système monétaire européen, la pratique de la langue anglaise, la mise en œuvre d'une politique visant à développer les technologies de communication, et enfin le savoir-faire des autorités en matière de promotion du site, leur grande adaptabilité aux changements de l'environnement financier international et leur constante disponibilité.

Il importe également de souligner le rôle prépondérant joué par les grands groupes multinationaux. Le choix de leur part d'implanter des filiales dans l'IFSC a émis un signal fort vis-à-vis d'investisseurs potentiels de taille plus modeste. L'autorité irlandaise chargée des investissements internationaux (IDA Ireland) n'a ainsi cessé de souligner la présence d'une filiale de Merrill Lynch dans l'IFSC.

Il est d'ailleurs à noter que l'IFSC a attiré de nombreuses sociétés américaines. Ces dernières ont sans doute trouvé en l'IFSC un point d'ancrage idéal dans l'Union européenne. Les sociétés françaises sont en comparaison moins nombreuses³¹.

Il semble impossible d'évaluer précisément le coût pour la France - si coût il y a - du régime de l'IFSC. Tout d'abord, les filiales des groupes français implantées dans l'IFSC peuvent correspondre à des créations et non à des délocalisations. Ensuite, la mesure de leur activité ne peut se faire qu'à travers leur compte de résultats et leur bilan. Même s'ils étaient disponibles aisément, ils n'indiqueraient pas la part réelle des bénéfices qui aurait été réalisée en France en l'absence de ces filiales. Enfin, l'étude des comptes ne permettrait probablement pas l'identification précise d'éventuelles pratiques d'optimisation fiscale. Cette identification nécessite en effet des documents comptables plus détaillés mais non publiés.

³¹ L'IDA Ireland met à jour sur son site internet la liste des entreprises implantées dans l'IFSC.