



LE MONDE FINANCIER ENTRE CONCURRENCE ET HARMONISATION FISCALE

PATRICK DE FREMINET*

On parle trop de réforme fiscale alors qu'il faudrait parler de réforme des finances publiques. Peut-on essayer de réfléchir autrement à ce sujet et, partant du thème spécifique de la localisation des activités financières, examiner comment s'y insère le débat fiscal dans ses divers éléments. Nous le ferons autour de trois thèmes :

- l'harmonisation fiscale : réalité ou illusion ?
- la concurrence fiscale : horreur ou nécessité ?
- les composantes fiscales de la compétitivité des activités financières.

Nous centrerons notre analyse sur la situation française en nous référant largement aux comparaisons internationales dans la Communauté européenne d'abord, mais aussi hors de celle-ci.

L'HARMONISATION FISCALE : RÉALITÉ OU ILLUSION ?

Qui oserait dire qu'il est hostile à l'harmonisation fiscale en Europe ? Tout semble conduire vers cette voie : l'ouverture totale des frontières, la fin des derniers contrôles des changes, dont le notre (1990), la liberté d'établissement et la libre prestation de services particulièrement nettes dans les services financiers, l'institution de l'euro, Internet et le e:commerce.

La banque sans guichet, la banque sans frontières, l'harmonisation fiscale ne peut qu'être là, et cependant elle n'y est pas. En novembre 1997, Thibault de Silguy, le commissaire père de l'euro déclare « Je suis persuadé que le prochain grand chantier, après l'euro, ce sera la fiscalité », (*le Monde*, 20/11/1997).

Depuis rien, sinon un échec de plus en décembre 1999 avec le paquet Monti bloqué sur la retenue à la source minimale sur les intérêts des particuliers, rien d'autre de très intelligent sur la table. La Commission cherche à relancer le dossier TVA, sans même obtenir l'écoute des Etats.

* BNP Paribas.

Les propos exprimés ici n'engagent que l'auteur, et en aucun cas l'institution à laquelle il appartient.

Dans le cadre de la CIG, elle propose le vote à la majorité qualifiée pour certains aspects de la fiscalité, mais il faut l'unanimité pour les définir... et on sera 20 Etats membres demain et 30 après demain, l'illusion fiscale est absolue.

Pour comprendre ce qu'est la fiscalité européenne, nous nous essayerons à une allégorie champêtre. Nous inspirant de la vache folle qui a fait tant de mal à l'Europe, nous dirions que la fiscalité européenne est une vache apathique et famélique.

Elle est solidement attachée à un poteau qui s'appelle le Traité de Rome et qui ne prévoit pas de vraie politique fiscale, et à une chaîne bien courte qui s'appelle le vote à l'unanimité. Son champ de broutage est donc réduit. Par ailleurs, ses vachers (les Etats membres) n'ont pas du tout les mêmes idées sur l'alimentation qui lui convient le mieux. Certains ne veulent pas qu'elle broute (Luxembourg, Royaume-Uni), d'autres veulent qu'elle ne se nourrisse que de certaines herbes (France, Belgique, Espagne...) et ne touche pas à celles qu'elle préférerait.

Comme toute vache, elle paît à côté d'une ligne de chemin de fer de campagne. Attachée étroitement, tirée à hue et à dia, elle n'a qu'une joie dans la vie, c'est de voir passer des trains.

Après de longues attentes, il en vint quelques-uns : le train de la valeur ajoutée lui a plu, puis en 1990 le train Scrivener avec trois wagons, elle n'en croyait pas ses yeux. Depuis, elle rêve à des trains et même à des TGV fiscaux, mais plus rien. L'herbe a poussé entre les voies, les ronces ont envahi le ballast. Est-ce que la ligne aurait été désaffectée ?

Cette allégorie, que d'aucuns jugeront irrespectueuse, illustre la place objective de la fiscalité en Europe. Au-delà du poteau (Traité de Rome), de la chaîne (unanimité) et des vachers déroutants, il faut ajouter les éléments suivants :

- le vote de la loi fiscale est l'acte le plus important des Parlements et suppose responsabilité politique devant les électeurs. Seuls les Etats réunissent ces conditions ;

- les budgets nationaux sont prépondérants, ils doivent disposer des grandes recettes, le budget communautaire n'est que subsidiaire (5 % des budgets des Etats) ;

- la loi fiscale doit, année après année, évoluer et s'adapter, c'est le rôle de cet exercice essentiel qu'est, dans chaque pays, le projet de budget. Comment, à 15, voter un texte cohérent ?

- enfin un régime fiscal repose sur deux pieds :

- une administration ancienne, puissante et quadrillant le pays ; l'Europe n'en a pas ;

- une logique interne, largement axiomatique et propre à chaque régime et sans laquelle l'édifice ne tiendrait pas dans des Etats démocratiques où le juge a le dernier mot.

Le monde des financiers a cru et croit encore que l'euro conduit inéluctablement vers l'harmonisation. Il est vrai que les critères de l'euro poussent apparemment à la convergence singulièrement ceux de l'endettement public (pas plus de 60 % du PIB) et du déficit public (pas plus de 3 % du PIB). Critères budgétaires, ils affectent la fiscalité car ils ont deux manières d'être réalisés en réduisant les dépenses publiques ou en augmentant la fiscalité.

Les Etats ont utilisé ces deux voies. La France est caractéristique de ce mouvement depuis août 1995 (hausse massive de la fiscalité en 1995-96, puis 1997, et stabilisation des dépenses publiques). Italie, Espagne, Allemagne font de même.

On voit ainsi que le moyen d'action fiscal constitue une des marges de manœuvre des Etats. Ce qu'ils peuvent faire par la hausse de la fiscalité est ce qu'ils auront de moins à faire au niveau de la réduction des dépenses.

Nous atteignons ici un paradoxe. L'euro présenté comme un facteur puissant d'harmonisation renforce en fait le besoin d'indépendance et d'autonomie des Etats.

En bref, si les critères à remplir rapprochent la situation budgétaire et d'endettement, il s'agit là de critères globaux. Chaque Etat garde sa liberté de choix entre un prélèvement fiscal plus lourd et des dépenses budgétaires plus élevées ou des dépenses budgétaires plus réduites et un prélèvement fiscal atténué.

La marche vers l'euro a, pour effet, de pousser les Etats à garder bien à eux tous leurs moyens d'action et de ne pas se lier les mains par une harmonisation fiscale. Pour reprendre un titre de chanson, chaque Etat veut, pour les critères de Maastricht, pouvoir affirmer « I did it my way ».

Mais une fois la qualification obtenue, le rapprochement ou l'harmonisation devrait être puissamment incité, pensent certains. Là aussi, nous croyons que c'est une illusion. En effet, les critères ne sont pas l'équivalent d'un concours où, une fois que l'on est reçu, on est tranquille. Non, il s'agit clairement de critères à exigence permanente.

Après comme avant la qualification, les Etats auront la préoccupation, pour respecter les contraintes globales, de conserver le maximum de liberté sur les moyens à utiliser (dépenses ou fiscalité). On peut dire que les chances d'harmonisation fiscale se réduisent avec l'euro et que les Etats seront très vigilants à préserver leur autonomie fiscale.

Force est de reconnaître que l'Union européenne n'a pas d'identité fiscale propre et qu'elle subit plus les influences externes qu'elle n'en exerce.

Ceci tient aussi à ce que l'Union européenne est une zone ouverte sur le reste du monde. L'Europe ne dispose pas de vrais contrôles à ses frontières extérieures, (par exemple pas de contrôle des changes, pas de

politique fiscale extérieure commune). Il en résulte que les grands débats fiscaux tiennent plus à des initiatives venant de l'extérieur de l'Union.

C'est ainsi que c'est la réforme Reagan de 1986 qui a conduit à la baisse des taux d'IS dans toute l'Europe. Relayés par le Royaume-Uni de Mme Thatcher, les principes de la réforme américaine se sont retrouvés aussi dans les taux d'IR. Ceux-ci sont à la baisse (à des rythmes variables) dans tous les pays d'Europe, y compris les plus allergiques (pays scandinaves)¹, avec un certain élargissement de l'assiette (inspiré également des USA).

Un autre sujet majeur de la fiscalité des entreprises, la question des prix de transfert (prix entre entités d'un même groupe situées dans des pays différents) vient des USA via l'OCDE. Ce débat d'ampleur domine la fiscalité internationale depuis quelques années (1992) et aura des répercussions pendant longtemps. L'Europe en tant qu'Union n'y joue aucun rôle direct ou important (France, Allemagne et Royaume-Uni y participent activement en revanche). L'Europe fiscale est internationalement muette.

Toutefois, il y a une institution qui traite de la fiscalité à sa façon et qui mène son petit bonhomme de chemin contre vents et marées, c'est la Cour du Luxembourg. Elle est le gardien sourcilieux des libertés et des principes du traité :

- liberté d'établissement ;
- liberté de circulation des biens, des hommes et des capitaux.

Son action, certes ne permet pas de créer l'harmonisation, il faut pour cela une législation et une administration absentes au niveau européen. Un régime fiscal ne peut naître des seuls arrêts, ce serait confondre la solution des cas litigieux avec la construction fiscale.

Cependant, défendant les libertés essentielles du Traité et en l'absence d'harmonisation fiscale, la Cour renforce en un sens la concurrence fiscale. Elle écarte d'ailleurs assez systématiquement les arguments des Etats qui, pour justifier certaines contraintes, se fondent sur la préservation des recettes publiques et la lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale.

LA CONCURRENCE FISCALE : HORREUR OU NÉCESSITÉ ?

Il ne fait aucun doute qu'il existe entre les Etats une concurrence fiscale. En apparence concurrence et fiscalité semblent appartenir à deux mondes distincts et sans liens entre eux : d'un côté monopole, souveraineté et contrainte, de l'autre, liberté contractuelle sans monopole, cartels ou ententes.

Mais, la mondialisation a modifié cette donne. Nous sommes passés depuis la dernière guerre, d'un monde hérissé de barrières et d'interdictions à un univers de liberté où hommes, marchandises et capitaux circulent dans une très large partie du monde sans contraintes de droits

de douane, de contingents ou de contrôle des changes. Ententes et monopoles sont combattus au sein de chacun des pays développés et au plan international, aussi bien dans l'UE que l'OMC. L'UE a établi une liberté d'établissement quasi totale et une libre prestation de services transfrontalière.

Plus personne ne doute que le développement économique et la prospérité de notre monde soient fondés sur la concurrence qui pèse drastiquement sur les prix au profit des consommateurs et pousse à la productivité et à l'innovation technique. Notre époque est, en outre, profondément marquée par l'échec retentissant du collectivisme et plus largement de l'activité étatique, là où la concurrence est absente. Les monopoles d'Etat disparaissent ou sont aménagés (ex. : énergie, télécommunications, audiovisuel).

Il était évident que dans ce cadre général de la disparition des obstacles aux libres mouvements économiques, la fiscalité ne pouvait demeurer hors du jeu de la concurrence et de la mondialisation de l'économie. Qui s'en étonne encore, les Etats et les administrations fiscales, semble-t-il.

Deux exercices se déroulent à cet égard, ils visent à combattre ce que les Etats appellent la concurrence fiscale dommageable. Il s'agit :

- pour l'Europe, du code de conduite adopté au sein de l'UE en décembre 1997 qui vise à exclure ou supprimer les régimes de concurrence excessive et du projet de directive sur l'imposition minimale des intérêts (particuliers). Les deux textes sont encastrés dans le paquet Monti ;
- pour l'OCDE, du rapport (avril 1998) intitulé « Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial », qui vise les paradis fiscaux et les régimes fiscaux privilégiés avec un accent spécifique sur les activités les plus mobiles (financières et de services).

Que veut dire ce concept de concurrence fiscale dommageable ? La confusion est complète. Existe-t-il une concurrence qui ne soit pas dommageable pour celui qui la subit ? Poser la question, c'est y répondre. Les Etats devraient prendre soin de définir la bonne concurrence fiscale pour la distinguer de la mauvaise, s'il y en a une. Ce n'est pas ainsi qu'ils procèdent. Ce qui est dommageable pour eux, pour leurs recettes fiscales et sociales, est condamnable. Ils tentent, certes, de définir le caractère dommageable, mais ils le font, dans le code comme dans le rapport OCDE, de leur seul point de vue et au regard des seuls intérêts des Etats et du niveau de leurs recettes. Cette attitude, compréhensible, n'entraîne guère l'adhésion, notamment des contribuables. Au nom de quoi la fiscalité devrait-elle ne pas subir la concurrence, comme toutes les autres activités humaines, et les Etats en être préservés, à la différence des autres agents économiques ?

Tout ce débat part d'un concept mal défini et ambigu où les Etats semblent dire « la concurrence est bonne pour les autres, mais pas pour nous ».

On se souvient encore de la façon dont les pouvoirs publics gourmandaient les entreprises frileuses devant l'ouverture des frontières en Europe et dans le monde. Voilà ces mêmes Etats qui voudraient édifier des barrières fiscales pour se protéger. Quand on examine les mesures prises par notre pays dans la loi de finances pour 1999 à l'encontre des particuliers qui se délocalisent, on ne peut manquer d'évoquer le rétablissement d'un contrôle des changes fiscal.

Il faudrait éviter une approche manichéenne où l'on feint de confondre : optimisation fiscale et fraude fiscale ; paradis fiscaux artificiels et régimes favorables de pays à fiscalité normale ; régimes fiscaux publics et arrangements individuels ; pays ne signant pas de conventions fiscales avec des pays disposant d'un réseau conventionnel. Il nous semble que la concurrence en fiscalité a quelques mérites, et pour ce faire, il faut introduire dans le débat la dépense publique, matière inséparable de la fiscalité.

Dans ce monde de concurrence, les deux notions majeures sont compétitivité et rentabilité. La fiscalité pèse sur la compétitivité des agents économiques et la dépense publique doit prouver sa rentabilité. Les critères de Maastricht ne sont-ils pas un appel au bon sens et à l'équilibre pour ce qui est des déficits et des endettements excessifs ?

Quelle peut être l'utilité d'une concurrence fiscale ? Elle seule peut atténuer les excès de dépenses, donc des prélèvements. La concurrence fiscale est un garde-fou indispensable face aux appétits budgétaires potentiellement excessifs, voire illimités, des Etats et seule à même de les conduire à plus de sagesse. On ne peut, en effet, qu'être consterné par la progression constante et énorme des taux de prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux (voir tableau en Annexe).

La progression 1965-1996 des prélèvements obligatoires dans l'UE, qui ressort à plus de 51 % par rapport au PIB et à plus de 45 % pour l'ensemble OCDE, ne milite pas en faveur de la moindre restriction de la concurrence fiscale. Si l'on tient compte que le PIB a été multiplié (inflation incluse) par plus de 12 fois pour l'OCDE total et près de 11 pour l'UE pendant la période, on constate que les recettes fiscales et sociales ont été, elles, multipliées par près de 17 et 18 respectivement, sur ces 31 ans !

Dans un monde sans normes fiscales internationales, et face à des Etats préoccupés d'abord de leur autonomie fiscale, un diagnostic s'impose, il appartient à chaque pays, plutôt que rechercher une solution à ses problèmes par la voie de l'Europe ou de l'OCDE, de procéder à son examen de conscience fiscale ou sociale puis d'agir.

Ceci veut dire d'avoir le courage d'affronter la concurrence fiscale, c'est-à-dire accepter de se contraindre à bien gérer les dépenses publiques et de préférer au « plus d'Etat » le « mieux d'Etat ». Où en est notre pays,

singulièrement, vis-à-vis du monde financier ?

*LES COMPOSANTES FISCALES DE LA COMPÉTITIVITÉ
DES ACTIVITÉS FINANCIÈRES : L'EXEMPLE DE LA FRANCE*

Le premier élément que l'on rencontre est le taux de prélèvements obligatoires. Nous en avons vu la progression mondiale, examinons la position relative de la France. L'année 1997 est la dernière connue internationalement on a la France à 45,1 %, l'Allemagne à 37,2, le Royaume-Uni 35,4, les Etats-Unis à 29,7, le Japon à 28,8 et la Suisse à 33,8 %.

On peut noter qu'il y a une certaine corrélation entre grands marchés financiers et taux modérés (USA et Royaume-Uni). Cette corrélation n'est peut être pas fortuite et on la retrouve dans les autres pays cités, certes moins puissants financièrement que les deux premiers.

Notre taux de prélèvements se maintient à des niveaux sans précédent depuis 1995 et avec une pointe incroyable en 1999 à 45,6 %, alors que les autres Etats baissent. Certes notre gouvernement nous promet une décade modeste avec un retour à 44,2 % ou 43,7 % en 2003 (selon que la croissance se maintiendra à 2,5 % ou à 3 %). Il est clair qu'un taux aussi haut n'est pas raisonnable pour le dynamisme des marchés financiers et de l'économie.

Le second élément est que les activités financières sont pénalisées par rapport aux autres entreprises.

Quelques exemples suffisent ici :

- seules les banques et les assurances françaises subissent la taxe sur les salaires, "pendant" chez nous de la TVA. Cette taxe archaïque n'existe pas ailleurs. Elle est anti-emploi et atteint le taux de 13,6 % pour la fraction de rémunération excédant 83 480 F ! Son rendement est proche de 50 MdF ;

- seules les banques et les assurances françaises subissent la contribution des institutions financières assise sur certains frais généraux (3 MdF), on peut citer aussi la taxe sur les conventions d'assurances qui dépasse les 32/33 MdF ;

- les banques et les assurances sont pénalisées en étant exclues de certains régimes, tel est le cas du bénéfice consolidé qui est un des rares cas de régime fiscal français avantageux ;

- enfin la conception française très étroite de la territorialité gêne plus fortement les banques et les assurances qui exercent leur talent hors de France de préférence par la voie de succursales.

Il est étonnant que notre pays qui, au niveau de ses plus hautes autorités, veut développer la Place de Paris paraît dans la pratique, ne pas aimer ses principaux acteurs. Chaque fois, on leur impose une taxe nouvelle fondée sur des éléments de coûts fixes pour assurer un rendement meilleur... étrange approche !



A cela, il faut ajouter que les banques et assurances sont très sollicitées comme auxiliaires de l'administration fiscale pour lui fournir relevés de coupons et autres états facilitant ou assurant le contrôle fiscal sans parler du droit de communication sur les comptes ou contrats des clients. Tout ceci est à peu près *gratis* et les coûts sont élevés. Notons que l'on ne retrouve pas cela hors de France, nous y reviendrons.

Mais banques et assurances ont eu des résultats brillants en 1999, donc elles peuvent payer. Il faudrait comparer leurs résultats à ceux de leurs concurrentes anglaises, allemandes, américaines et néerlandaises et rappeler leur faiblesse de taille, de fonds propres.

Les clients sont-ils mieux traités que les établissements ? Il n'en est rien pour les épargnants. La politique en matière de fiscalité de l'épargne est depuis des années fondée sur un *a priori* que la fiscalité du travail est trop lourde (ce qui est vrai) pour en déduire que celle du capital est trop légère. Cet *a priori* est plus que discutable. Nous pensons même que l'épargne est surtaxée dans notre pays, ce que les mesures récentes aggravent.

L'épargne exonérée s'est vue imposée à 10 % (CSG + CRDS + prélèvements sociaux) comme l'épargne salariale, l'épargne logement, le PEA... voire à 17,5 % : comme l'assurance-vie dans certains cas. Seuls y échappent les livrets A, jeune et d'épargne populaire.

Les revenus du capital (dividendes, loyers, intérêts) et les plus-values ont subi la même hausse :

- le prélèvement libératoire sur intérêts est passé en quelques années de 15 à 25 %, l'imposition des plus-values de 16 à 26 % ;
- les revenus fonciers, les plus-values immobilières et les dividendes sont taxés à 54 % + 10 %, soit 64 % en marginal.

Depuis 2 ans, on réduit l'avoir fiscal des sociétés françaises non mères (45 % en 1998, puis 40 % en 1999). Cette mesure est illustratrice d'un climat, puisque seuls sont pénalisés les placements en actions françaises (y compris des sociétés étrangères).

Ajoutons à cela que les surtaxes d'impôt sur les sociétés frappant les entreprises (de 10 % en 1995 et 1996, elles sont passées à 25 % en 1997 et 1998, 20 % en 1999 et 10 % en 2000, plus une nouvelle contribution sociale de 3,30 %) affectent leurs actionnaires puisqu'elles ne donnent pas lieu à avoir fiscal.

En bref, on incite peu ou mal et l'on prend des mesures pénalisantes. Pour qu'il y ait une épargne en actions abondante, il faudrait au moins le souhaiter. Cette liste de mesures concrètes (1995-1999) se situe dans un panorama fiscal français caractérisé par une accumulation d'impôts frappant l'épargne à chacun de ses stades.

Prenons le cas des actions :

- elles ont déjà subi à leur source (l'épargne), l'impôt sur le revenu ou les droits de succession, on oublie cette première imposition quand on

taxe leurs revenus ou plus-values ;

- les dividendes sont les produits le plus lourdement taxés (64 % en marginal, plus effet surtaxes d'IS). De 100 F de bénéfice avant impôt, l'actionnaire recueille en marginal moins de 32 F, contre 50 à 70 F en Allemagne ou au Royaume-Uni ;

- la propriété des actions est taxée à l'ISF, pour certains jusqu'à 1,80 % ce qui ne permet pas de payer l'impôt sur le revenu et l'ISF avec les dividendes (l'ISF n'étant que partiellement plafonné) ;

- la cession (outre l'impôt de bourse) est toujours imposée, certes à 26 %, mais sans tenir compte ni de l'inflation, ni de la durée de détention ;

- la transmission est taxée jusqu'à 40 % en ligne directe et 55/60 % en ligne indirecte ou entre non parents (les donations permettent depuis peu de réduire de moitié ces taux).

Aucun pays au monde n'a une telle accumulation à un tel niveau. Certains n'ont pas de taxation des plus-values (pays du nord de l'Europe : Belgique, Pays-Bas, Allemagne...). D'autres pays n'ont pas d'ISF (Allemagne, Italie, pays anglo-saxons). Les droits de succession sont généralement moins lourds qu'en France. Plus aucun pays n'a un taux marginal d'IR de 64 %.

Pour apprécier le régime fiscal français de l'épargne par rapport à ceux de nos voisins, il faut revenir au rôle des intermédiaires financiers vis-à-vis de l'administration fiscale et aux quatre piliers de notre sagesse fiscale :

- déclaration obligatoire des ouvertures et clôtures de comptes bancaires reprises sur le fichier Ficoba à la disposition de la DGI. Seul le Danemark a quelque chose d'équivalent ;

- le relevé annuel de coupons indiquant les revenus encaissés et les cessions réalisées envoyé à l'administration. Espagne, Etats-Unis, Pays-Bas et Royaume-Uni ont des éléments de cette nature ainsi que le Danemark, mais uniquement pour les intérêts ;

- droit de communication, très étendu en France ; il est limité ailleurs (sauf au Danemark, en Espagne et en Italie) et même nul au Luxembourg ;

- enfin, obligation de dépôts des titres chez un intermédiaire agréé (qui renforce les 3 éléments ci-dessus). Seul le Danemark a une obligation comparable et l'Italie (sur les actions étrangères).

Quant au secret bancaire à l'égard de l'administration fiscale, le droit et surtout la pratique sont très différents d'un pays à l'autre. Inexistant en France, il demeure très réel ailleurs, rarement total (Luxembourg), mais très souvent il ne peut être levé qu'en cas de soupçon de criminalité (Allemagne, Autriche, Portugal...).

De tout cela, il ressort que le régime fiscal français est effectivement appliqué sans recours au bon vouloir des contribuables. Les comparaisons oublient toujours cet élément majeur.

Au-delà de la taxation subie par les épargnants, ce régime ne permet pas de faire en sorte que le financement des entreprises françaises soit largement fait à partir de capitaux français ? C'est le pouvoir de décision économique qui est en cause, la puissance du marché financier et aussi la prospérité des Français eux-mêmes.

La fiscalité ne répond pas bien à cet objectif. Certes, il existe des canaux favorables d'épargne. On peut citer le PEA, les régimes d'épargne salariale en actions (PEE, actionnariat salarié...), l'assurance-vie, du moins dans les contrats investis en actions (contrats dits DSK).

Mais il s'agit de régimes d'exception, limités en montant, très complexes à gérer. Nous sommes dans l'épargne administrée à l'excès avec tous ses défauts.

Ce qui manque, ce sont deux choses : un régime de droit commun favorable à la détention d'actions et un régime de fonds de pension, seul à même de réunir une épargne en actions à long terme. Cette absence d'encouragement à l'épargne rétroagit sur le marché financier et dans les institutions financières qui ont besoin d'une base nationale d'épargne forte.

Il faut à l'inverse accepter de s'adapter à la liberté de mouvement des capitaux et non demeurer sur des schémas traditionnels. Nous voudrions à cet égard citer un extrait du dossier de presse du projet de Loi de Finances pour 1999, présenté par M. Strauss Kahn, relatif à des mesures touchant les résidents se déplaçant à l'étranger.

Sous le titre « Décourager le transfert à l'étranger du domicile fiscal ou du patrimoine », on lit « Des redevables fortunés peuvent être tentés de délocaliser à l'étranger, dans un but d'évasion fiscale, soit leur domicile fiscal, soit leur patrimoine, soit les deux ».

Chacun demeure-t-il libre ou non de placer ses fonds, d'aller vivre... et mourir où il veut, même s'il est inspiré par des considérations fiscales ? On peut le déplorer mais doit-on tomber dans la phraséologie des « émigrés de Coblenze » et raisonner au temps du « contrôle des changes ». Quel décalage entre cela et l'euro, l'UE, la libre circulation des hommes et des capitaux ? Il semble y avoir deux planètes. A terme, les mesures pénalisantes aggraveront les mouvements qu'elles cherchent à combattre.

La délocalisation des personnes ou de l'épargne est un phénomène difficile à mesurer. Il s'agit d'une série de cas individuels. Des indices concordants existent à défaut de chiffrage. Elle est nette pour certaines grandes fortunes ou certains chefs d'entreprise à la retraite ou proches de l'être. Ce phénomène n'est pas grave en soi si un mouvement en sens inverse se produisait, des non résidents venant vivre chez nous. C'est l'absence de ce second mouvement qui est plus préoccupante.

Ceci affecte les activités financières en les privant de leurs clients

particuliers les plus importants. Certes, ils peuvent demeurer clients en France ou dans des filiales ou succursales de banques françaises, mais il y a des pertes en ligne.

On pourrait aussi ajouter que le barème d'IR avec sa progressivité massive et son taux de 54 % assure une fuite des talents, des footballeurs aux jeunes cadres de banque.

Cette délocalisation-là est peut-être plus grave, car elle porte sur des éléments jeunes et dynamiques et qui risquent de faire toute leur vie hors de France. Elle naît de notre taux marginal, là où nos partenaires ont des taux marginaux entre 38 et 40 %, la France affiche 54 %, plus 2,9 % (CSG-CRDS non déductible), soit 56,9 %. Nos partenaires ont des IR proportionnels par rapport au nôtre.

Le phénomène est aggravé par la faible épaisseur des premières tranches du barème qui crée une progressivité accrue, ce qui provoque découragement en haut de l'échelle des revenus et trappes de pauvreté ou d'inactivité en bas de l'échelle. La progression des revenus d'activité des premiers leur paraît largement confisquée, et pour les seconds (la moitié des ménages français ne paie pas l'IR), elle est synonyme de baisse du revenu réel disponible par la perte d'avantages fiscaux et sociaux multiples fondés sur les critères de ressources mal coordonnés ou calibrés.

Qui peut alors s'étonner de la fuite des cerveaux et de la difficulté d'en attirer de l'extérieur ? Le coût pour l'entreprise est aggravé par des charges sociales, championnes du monde qui font que pour donner 100 F en net à un salarié au plafond du barème IR, il en coûte environ 300 F à l'entreprise, contre 150 - 170 chez nos grands partenaires. Il est évident que les activités financières sont les premières touchées ici et que l'impôt vient renforcer la puissance attractive des grandes places anglo-saxonnes surtout dans les métiers où le bonus variable est un élément majeur de rémunération.

Mais il existe les « stock-options ». Certes le régime français a été rendu favorable par les efforts conjugués (1985-1993) de MM. Delors, Balladur et Sarkozy, mais depuis 1995 droite et gauche s'ingénient à vouloir revenir en arrière.

Si l'on ne peut qu'approuver la recherche de transparence dans ce domaine, la tentation semble forte chez certains de passer à la pénalisation. Espérons que le bon sens l'emportera ici et que l'on conservera un instrument incitatif et de fidélisation encore plus indispensable dans un pays qui connaît des problèmes de fuite de talents et une grande difficulté à attirer les vedettes financières.

Le présent article avait pour objet de poser les termes de la réflexion fiscale autour des activités financières et non de proposer des mesures, mais plutôt de dégager des principes d'action. Il en ressort à nos yeux trois conclusions :

- se reposer sur l'Union européenne pour se préserver, du côté de l'Etat, en espérer la baisse du fardeau fiscal pour les contribuables, est une illusion. Ceci ne veut pas dire que l'Europe fiscale ne doit pas faciliter la fluidité des flux transfrontaliers, mais elle reste subsidiaire pour ce qui est du poids de l'impôt et de la place de la dépense ;

- la concurrence fiscale est saine, au moins entre pays d'économies développées. Vouloir la réduire peut se comprendre du point de vue des administrations, sous réserve de répondre à deux préalables :

- disposer de normes fiscales internationales ;
- avoir pour but de baisser les impôts et/ou la dépense, et non de se donner des marges de manœuvre.

Le silence des administrations et des Etats est, ici, aussi assourdissant qu'inquiétant ;

- enfin, si l'on veut disposer d'une place financière active et dynamique, il ne faut pas s'en tenir à des jugements politiques sommaires (les entreprises financières, le capital et les hauts salaires peuvent payer), mais regarder ce qui se passe ailleurs objectivement... et essayer de faire moins de bêtises que les autres.

ANNEXE
Total des recettes fiscales et sociales
(en % du Produit intérieur brut au prix du marché)

	OCDE total	OCDE Amérique	OCDE Pacifique	OCDE Europe	UE 15	France
1965	26	25,1	22,1	26,7	28	34,5
1970	29,1	29,3	23,8	29,9	31,4	35,1
1975	31,3	29,9	23,7	33,1	34,3	36,9
1980	33,0	25,0	26,1	35,7	37,2	41,7
1985	34,8	25,4	27,0	37,9	40,2	44,5
1990	36,1	26,7	29,7	38,9	41,0	43,7
1995	37,3	26,8	29,8	40,2	41,8	44,5
1996	37,7	27,2	29,6	40,6	42,4	45,7

La zone Amérique exceptée, les trois autres zones et l'ensemble des pays de l'OCDE fait apparaître une progression régulière et quasi inexorable tout au long de la période. Ces chiffres accablants permettent de faire la synthèse entre l'histoire de « l'arroseur arrosé » et celle du « pyromane jouant au pompier ».

NOTE

1. La France avait rejoint ce mouvement avec M. Juppé, depuis elle fait bande à part.