

## Souveraineté fiscale des Etats, réalités et perspectives en 2021

**Rédacteur :** Jean Vincensini

### Acceptabilité et poids politique de l'impôt

Souvent opposé à l'absolutisme fiscal, le consentement à l'impôt par les citoyens ou par leurs représentants est étroitement lié à la constitution progressive des États parlementaires démocratiques.

En France, ce principe est inséré dans les articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dès 1789. Aujourd'hui, l'article 34 de la Constitution prévoit que la création, la suppression ou la modification d'un impôt ne peut se décider que dans le cadre d'une loi.

Issue de la philosophie des Lumières, cette règle est fondée sur l'idée que les citoyens partagent avec leurs représentants une même vision de l'intérêt général, à la réalisation duquel l'impôt contribue. Cependant, au-delà du consentement formel à l'impôt, l'acceptation de l'impôt constitue désormais une composante politique importante.

En France, une large majorité de contribuables (88%) considère que « la France est un pays où l'on paye trop de charges et trop d'impôts ». En 2018, le mouvement des gilets jaunes a été révélateur d'un « ras-le-bol fiscal » touchant une large partie de la population.

Selon les analystes<sup>1</sup>, l'exaspération à l'égard des prélèvements obligatoires serait essentiellement liée à un sentiment d'injustice fiscale, plus ou moins marqué selon la nature des prélèvements et les caractéristiques sociales, l'âge et la sensibilité politique des citoyens considérés.

#### Les jugements sur les différents impôts en fonction du revenu mensuel

En % des personnes interrogées	Impôt sur le revenu			TVA			Impôt sur la fortune		
	Juste	Injuste	NSP*	Juste	Injuste	NSP*	Juste	Injuste	NSP*
< 2000 €	66	27	7	30	51	19	68	16	16
Entre 2000 et 4000 €	68	27	4	45	46	9	67	22	12
> 4000 €	79	18	3	57	37	6	67	22	12
<b>Ensemble</b>	<b>70</b>	<b>25</b>	<b>5</b>	<b>43</b>	<b>45</b>	<b>12</b>	<b>67</b>	<b>20</b>	<b>13</b>

\* Cette catégorie regroupe 3 modalités : ne sait pas, ne connaît pas, n'a pas répondu.

Source : Enquête « Pratiques et représentations face à l'État », février 2017 (équipe ELIPSS/CDSP).

De plus, la notion d'injustice fiscale varie selon les interlocuteurs. Suivant le cas, elle peut désigner :

- les modalités de prélèvement qui ne tiennent pas assez compte des inégalités de richesse (de revenu ou de patrimoine) entre contribuables.
- des prélèvements excessifs qui entravent l'autonomie et la puissance d'agir des contribuables
- une trop forte concentration de l'impôt (en France, près de 57% des contribuables sont exonérés d'impôt sur le revenu).

De la même manière, la notion de justice fiscale est très différente suivant la sensibilité politique des contribuables : l'objectif de réduction des inégalités est plus souvent mis en avant par les fonctionnaires et les contribuables orientés à gauche, alors que la conception défendue par la majorité des cadres, des chefs d'entreprise et professions libérales privilégie l'initiative économique et une vision « client-fournisseur » de la relation entre l'administration et le citoyen.

<sup>1</sup> « Les déterminants sociaux du sentiment d'injustice fiscale » par Kevin Bernard (Master de Sciences sociales, EHESS-ENS) et Alexis Spire (IRIS, CNRS)

En pratique, toutefois, force est de reconnaître que des prélèvements obligatoires élevés ont un impact sensible sur les comportements. C'est parfois même pour agir sur les comportements qu'ils sont relevés, par exemple sur le tabac. Ils augmentent les besoins en fonds propres des entreprises et peuvent influencer significativement sur le coût du travail. De la même manière, l'imposition de la fortune (IFI, droits de successions...) peuvent avoir un effet dissuasif, à l'origine d'expatriations fiscales.

Par ailleurs, les diverses tentatives de mettre en place une TVA sociale en France témoignent de l'acceptation difficile d'impôts sur la consommation par les contribuables.

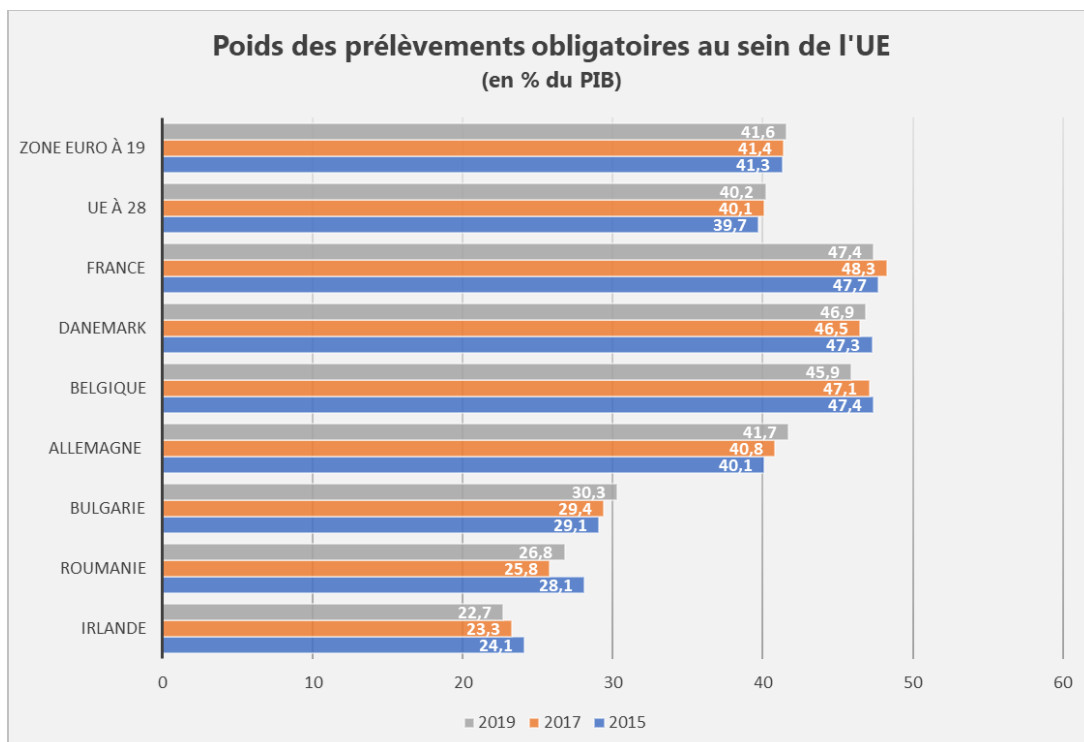
Enfin, la technicité de l'impôt, résultat d'alternances politiques et de l'évolution des stratégies d'investissements publics (tels les dispositifs d'amortissement accéléré Pinel, Denormandie, Malraux, etc.) et l'informatisation des procédures rendent aussi plus difficile la compréhension de la fiscalité par les citoyens et donc son acceptation par ces derniers. A titre d'illustration, on observe, de manière accentuée depuis l'épidémie de COVID, que bon nombre de politiques de relance ont conduit l'Etat à s'endetter pour octroyer des subventions, qui servent ensuite à financer les achats (souvent réalisés auprès d'entreprises étrangères) et l'épargne des contribuables, (épargne qui est alors taxée, suivant un régime différent selon le support d'investissement), sans avoir pu financer ces dépenses additionnelles par des impôts additionnels.

Ce rejet d'une fiscalité élevée et la frustration qui l'accompagne ont des impacts sensibles sur le comportement des contribuables, certains y voyant la justification de comportements à la limite de la légalité ou même de fraudes.

### Compétition fiscale, un phénomène normal ?

L'internationalisation des échanges a mis en exergue les différences de qualification et de traitement fiscal que relaient les dispositions des différents Etats. Ce constat est à l'origine de réorganisations successives des acteurs économiques internationaux afin de bénéficier des meilleures conditions fiscales. En effet, le niveau de prélèvements obligatoires de chaque Etat correspond le plus souvent à un niveau d'engagement très différent de l'administration publique dans l'économie et la protection sociale des individus. Aussi, la position des Etats du monde est fortement contrastée.

Le tableau ci-dessous présente le niveau des prélèvements obligatoires des trois Etats les plus fiscalisés de l'UE, celui des trois Etats les moins fiscalisés de l'UE, ainsi que celui de l'Allemagne (41,7%) et la moyenne pour l'ensemble de l'UE (40,2%) et pour les pays de la zone euro (41,6%).



A la lumière du graphique ci-dessus, au sein de l'UE, on constate un écart significatif entre la France (47,4% du PIB en 2019), qui affiche le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé, et l'Irlande (22,7% du PIB en 2019), dont les prélèvements obligatoires pèsent le moins sur le PIB.

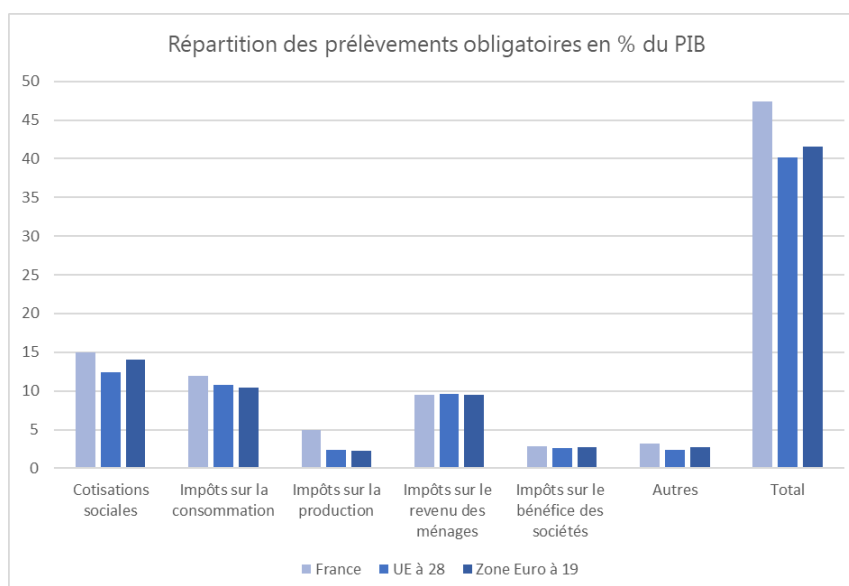
Autre illustration de cette disparité, en matière d'imposition des bénéficiaires des entreprises au sein de l'OCDE et de l'UE, l'écart entre le taux le plus élevé (35% à Chypre) et le moins élevé (10% en Bulgarie) avoisine 25% du résultat avant impôt, comme en témoigne le tableau ci-dessous (qui fait abstraction des taux réduits d'imposition éventuellement applicables).

**Taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés dans l'OCDE et l'UE**

Etat		%		Etat		%	
Australie		OCDE	30,0	Lituanie	UE	OCDE	15,0
Autriche	UE	OCDE	25,0	Luxembourg	UE	OCDE	24,9
Belgique	UE	OCDE	25,0	Mexique		OCDE	30,0
Canada		OCDE	26,5	Pays-Bas	UE	OCDE	25,0
Chili		OCDE	25,0	Nouvelle Zélande		OCDE	28,0
Colombie		OCDE	32,0	Norvège		OCDE	22,0
Costa Rica		OCDE	30,0	Pologne	UE	OCDE	19,0
République Tchèque	UE	OCDE	19,0	Portugal	UE	OCDE	31,5
Danemark	UE	OCDE	22,0	Slovaquie	UE	OCDE	21,0
Estonie	UE	OCDE	20,0	Slovénie	UE	OCDE	19,0
Finlande	UE	OCDE	20,0	Espagne	UE	OCDE	25,0
France	UE	OCDE	32,0	Suède	UE	OCDE	21,4
Allemagne	UE	OCDE	29,9	Suisse		OCDE	21,1
Grèce	UE	OCDE	24,0	Turquie		OCDE	22,0
Hongrie	UE	OCDE	9,0	Royaume-Uni		OCDE	19,0
Islande		OCDE	20,0	USA		OCDE	25,8
Irlande	UE	OCDE	12,5	Bulgarie	UE		10
Israël		OCDE	23,0	Croatie	UE		18
Italie	UE	OCDE	27,8	Malte	UE		35
Japon		OCDE	29,7	Roumanie	UE		16
Corée		OCDE	27,5	Chypre	UE		12,5
Lettonie	UE	OCDE	20,0				
<b>Moyenne OCDE</b>				<b>Moyenne UE</b>			<b>23,7</b>
<b>Moyenne UE</b>				<b>Moyennes 43 pays (UE et/ou OCDE)</b>			<b>21,5</b>
<b>Moyennes 43 pays (UE et/ou OCDE)</b>							<b>23,1</b>

Source : OCDE

Enfin, selon la typologie des prélèvements obligatoires pratiqués dans chaque Etat, la fiscalité va peser plus ou moins directement sur la productivité des entreprises, sur le coût du travail ou le pouvoir d'achat des ménages.



A cet égard, on relève que la part du PIB consacrée au financement des cotisations sociales et des impôts de production est significativement plus élevée en France (respectivement 15% et 5%) que dans le reste de l'UE (respectivement 12,4% et 2,4%).

A ce jour, la pression fiscale en France demeure parmi les plus élevées au monde, pour faire face aux besoins d'un Etat interventionniste et dépensier lourdement endetté. A l'inverse, certains micro-Etats (Bahamas, Emirats Arabes Unis ou encore l'Irlande...) aux besoins financiers différents vont mettre en place des régimes fiscaux très favorables conduisant parfois à une exonération totale d'impôt.

Cette disparité a conduit les contribuables à faire preuve de créativité fiscale, en usant de vides juridiques pour optimiser leur niveau d'imposition et provoquant une forme de « compétition fiscale » entre Etats. Si elle est le plus souvent décriée, certains considèrent néanmoins que, cette concurrence fiscale a un effet bénéfique dans la mesure où elle permet d'imposer à certains Etats trop dépensiers de faire preuve de réalisme budgétaire pour maintenir leur pression fiscale à un niveau acceptable. A cet égard, on peut s'interroger sur la pertinence de relances par la consommation, qui dans le contexte de crise actuel, conduisent à augmenter l'épargne des contribuables qui est ensuite taxée pour financer l'Etat.

## **De la compétition fiscale à la lutte contre l'évasion**

Avec le temps, la recherche d'optimisation fiscale, d'abord fondée sur la relocalisation des centres de profit dans des pays à faible fiscalité, s'est sophistiquée et s'est rapidement étendue à l'exploitation des différences de qualification fiscale de revenus de part et d'autre des frontières. En parallèle, les techniques de prix de transfert, destinées à rationaliser la répartition des marges, se sont structurées, combinant progressivement justifications économiques et fonctionnelles.

Pour certains, ces évolutions ne sont qu'une réaction normale à une disparité fiscale illégitime, qui conduit à faire coexister des paradis fiscaux avec, à l'autre extrémité du spectre, ce que certains qualifient à présent d'enfers fiscaux. En effet, il peut paraître normal, dans un environnement libéral et international, de privilégier les implantations dans des Etats bien gérés, fonctionnant selon un modèle frugal et peu onéreux fiscalement.

Si la plupart des Etats disposaient de dispositifs de limitation des transferts de bénéfices vers des Etats à fiscalité privilégiée, ils n'étaient pas préparés à de telles pratiques. Dans un contexte d'économie mondialisée, les grandes entreprises de technologie qui se sont développées récemment, souvent américaines, ont réalisé des économies fiscales substantielles en se domiciliant dans des pays où le taux d'impôt sur les sociétés est très faible ou nul.

Compte tenu de l'effritement rapide des bases taxables en résultant, les Etats ont tenté de lutter directement contre l'évasion fiscale.

En France, la frontière entre simple habileté fiscale et abus répréhensible s'est déplacée vers plus de sévérité. Ainsi, l'application littérale de la loi dans un sens contraire à l'intention du législateur est automatiquement assortie de pénalités de 80%, comme le recours à des structures fictives ou à but exclusivement fiscal.

Par ailleurs, l'intensification des échanges de données entre administrations fiscales a permis d'identifier progressivement non seulement les Etats à fiscalité privilégiée mais aussi des Etats et territoires non coopératifs (ETNC), desquels il n'est pas possible d'obtenir d'information de nature fiscale. En France, les flux financiers vers ces ETNC sont désormais assujettis à une retenue à la source dissuasive pouvant atteindre 75% des montants transférés.

Cependant, en l'absence de réduction des dépenses de l'Etat et de réforme des institutions, la pression fiscale et sociale demeure très élevée en France, de sorte qu'elle est souvent perdante face à des concurrents fiscaux mieux disants. Au-delà de l'efficacité des dispositifs de lutte contre l'évasion fiscale, ces éléments soulèvent la question épineuse de l'attractivité de la France.

## **L'influence déterminante des organisations et institutions internationales**

La présence d'entreprises internationales toujours plus importantes et l'avènement des GAFAM ont démontré les limites des initiatives individuelles que peuvent prendre les Etats et le caractère dommageable d'une concurrence fiscale exacerbée.

En réaction, les Etats partenaires pratiquant des niveaux de fiscalité similaires ont recouru à des démarches conjointes, au sein d'organisations internationales pour tenter de limiter l'évasion fiscale, favoriser la convergence et harmoniser la fiscalité de ces entreprises multinationales.

Ces initiatives se sont accompagnées d'une démarche générale de moralisation des affaires, conduisant à un véritable glissement de la notion d'abus en matière fiscale. Ainsi, en France, le simple fait d'avoir un but fiscal parmi ses objectifs principaux peut entraîner la remise en cause des modalités d'imposition d'une structure ou d'une entité.

## **L'influence croissante de l'UE en matière de convergence fiscale**

Bien que très progressive, la convergence fiscale des Etats de l'UE se confirme nettement, au point que, en 2020 comme en 2019, la transposition du droit communautaire constitue la principale source d'évolutions fiscales notables contenues dans la loi de finances :

- L'évolution des produits d'épargne retraite supplémentaire, instituée par la loi PACTE, est liée à la transposition de la directive « Portabilité retraite » n°2014/50 ;
- La déclaration obligatoire des dispositifs transfrontières à caractère potentiellement agressif sur le plan fiscal à compter de 2020, mise en place par voie d'ordonnance le 21/10/2019, est issue de la directive « DAC 6 » n°2018/822 ;
- Le dispositif de neutralisation des dispositifs hybrides source d'asymétrie fiscale (ex. : double déduction), contenu dans la loi de finances pour 2020, provient des directives « ATAD 1 » n°2016/1164 et « ATAD 2 » n°2017/952 ;
- Les retouches apportées au formalisme des ventes de biens et services intra-communautaires par la loi de finances pour 2020, destinées à améliorer la transparence, sont notamment issues d'amendements à la directive TVA n°2006-112 ;
- Le nouveau dispositif d'assujetti unique en matière de TVA, applicable à compter de 2023, résulte de la transposition de cette même directive TVA n°2006-112 à la suite d'une évolution de la jurisprudence communautaire de 2017.

Enfin, les projets de directive pour une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS, déjà discutés en 2011 et 2016), devraient finir par aboutir... Ces textes visent à améliorer la neutralité de l'impôt sur les bénéficiaires des entreprises de l'UE, quel que soit leur(s) Etat(s) membre(s) d'implantation. Aussi, une fois votés, ils devraient faciliter les échanges au sein de l'UE et, à plus long terme, accroître les investissements dans l'Union. Il reste toutefois beaucoup à faire, notamment concernant l'alignement des normes comptables nationales, qui régissent l'établissement des données comptables servant à l'établissement de l'impôt.

## **La question de l'unanimité en matière fiscale**

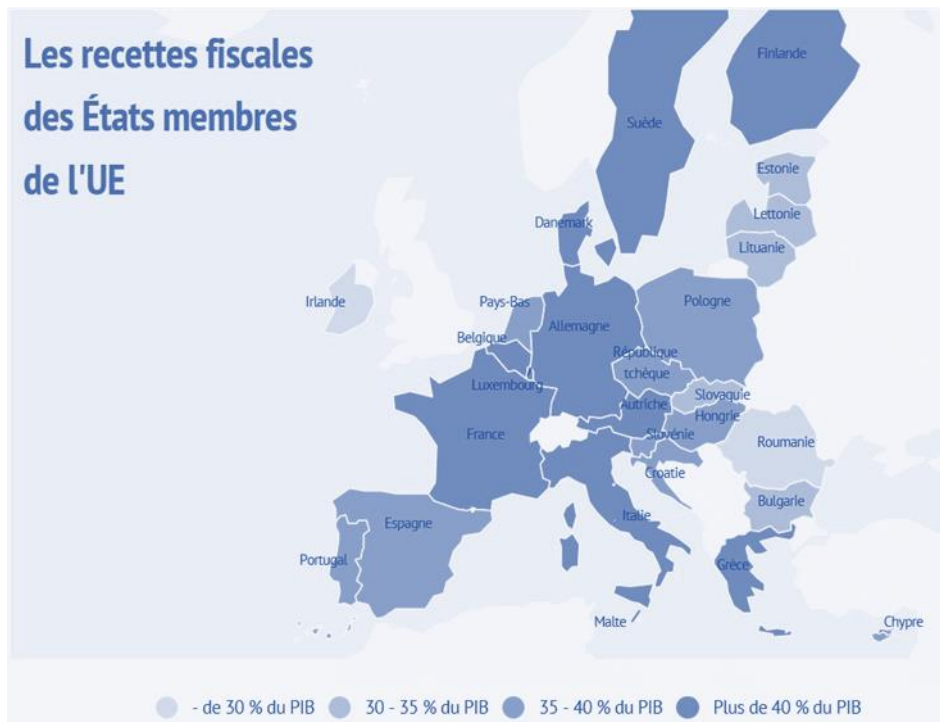
Alors que le vote à la majorité qualifiée est à présent la règle générale, la fiscalité est le dernier domaine d'action de l'UE où le processus de décision :

- (i) requiert une procédure législative spéciale où le Parlement européen n'a qu'un rôle consultatif et
- (ii) repose sur le vote à l'unanimité des membres au sein du Conseil européen, constitué de représentants de tous les Etats membres (art.113 et 115, 192, § 2, al.1, et l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)).

Les traités européens contiennent parfois des dispositions spéciales, qui laissent la possibilité de recourir à d'autres procédures que l'unanimité. Toutefois, ces procédures ne s'appliquent que dans des cas très limités et sont longues et difficiles à mettre en œuvre.

A ce stade, il n'existe pas de consensus pour l'abandon de la règle de l'unanimité en matière fiscale au niveau des Etats de l'Union Européenne. Par ailleurs, les juges allemands de Karlsruhe nous ont rappelé que l'application des normes européenne dans les Etats membres relève en premier lieu des tribunaux nationaux.

Ce phénomène s'explique par le lien direct entre l'impôt et le financement des Etats, qui sont soucieux, dans ce contexte général entre concurrence fiscale et convergence fiscale, de préserver leurs ressources. En effet, à ce stade, les prélèvements obligatoires servent en majorité à alimenter les budgets nationaux pour répondre à des besoins locaux.



Source : Eurostat – Toute l'Europe – Données 2019

En pratique, à ce jour, les différences profondes entre les systèmes sociaux et fiscaux des États membres ne permettent pas d'envisager, à court terme, de « gouvernement » européen susceptible de mener une politique unique au sein de l'Union. Pour illustrer cette diversité, on relèvera qu'en matière de TVA, impôt harmonisé et régi par une directive européenne, le taux normal en vigueur dans les États membres va de 17% au Luxembourg à 25% au Danemark et en Suède.

De plus, le maintien d'une concurrence fiscale relative entre les États membres paraît souhaitable, ne serait-ce que pour éviter les distorsions voire les abus, en matière de prélèvements obligatoires. En effet, dans une Europe sans frontière, des niveaux d'imposition trop élevés peuvent conduire les contribuables à changer la localisation de leur résidence fiscale.

Enfin, cette nécessité impérieuse pour les États de maintenir des niveaux d'imposition relativement proches de ceux pratiqués par leurs voisins pour préserver leurs ressources fiscales a un effet vertueux : elle impose aux gouvernants de contenir les dépenses publiques et de gérer sagement les finances de leur État. À cet égard, la France n'est pas en situation d'imposer son modèle à ses partenaires de l'UE, parmi lesquels figurent des pays à la gestion moins coûteuse et où la pression fiscale est plus faible.

Cependant, l'harmonisation européenne a parfois été réalisée à la fois « par le haut », en recourant à des taux plafonds et « par le bas », en recourant à des taux planchers. Aussi, la problématique consiste surtout à fixer le taux cible et le degré de contrainte imposé aux États membres, qui sont des sujets plus politiques que techniques. Par la négociation, l'UE pourrait peser sur les États membres « cavalier seuls » comme la France ou l'Irlande pour obtenir une réduction des situations les plus choquantes.

Certains perçoivent la convergence européenne comme un phénomène mortifère pour l'État providence. Cependant, elle constitue aussi un moyen d'accélérer la réforme d'institutions vétustes et structurellement déficitaires, en forçant le réalisme budgétaire des gouvernants nationaux. L'abandon de la règle de l'unanimité paraît donc souhaitable, même si certains pensent que, dans le contexte communautaire actuel, la règle de l'unanimité pourrait perdurer.

## **L'influence de l'OCDE en matière d'imposition des flux internationaux**

De longue date, l'OCDE, qui regroupe désormais près de 140 pays, joue un rôle moteur dans la standardisation des conventions fiscales internationales destinées à éviter les doubles impositions, dont elle fournit le modèle principal, repris par la plupart des Etats du monde.

Face aux comportements fiscaux des grands groupes et aux impacts de la digitalisation de l'économie, qui facilitent les transferts de bénéfices dans des Etats à faible fiscalité, elle a conduit plusieurs chantiers visant à limiter les divergences d'interprétation fiscales et à réguler les transferts internationaux de bénéfices. En dix ans, son initiative « BEPS » (« Base Erosion and Profit Shifting ») a apporté de premières réponses pertinentes aux conséquences de la mondialisation en matière de prix de transfert et de lutte contre l'évasion fiscale.

Aussi, à ce jour, l'OCDE conserve une position de leader technique sur la plupart de ces aspects et constitue un lieu d'échange et de négociation important pour encadrer et permettre une meilleure répartition des droits d'imposer les bénéfices des grandes multinationales, principalement numériques et américaines.

## **Les excès d'habileté fiscale à l'origine d'une réflexion au niveau mondial**

Profitant d'un regain d'intérêt de l'administration américaine sur la question depuis l'arrivée au pouvoir de Joe Biden, les puissances du G7 (Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Japon, États-Unis, Canada), se sont engagées sur la création d'un taux mondial pour l'impôt sur les sociétés d'au moins 15 %, dans un communiqué commun publié le 5 juin 2021, à l'issue d'une réunion de deux jours à Londres.

Présentée dans le cadre de l'OCDE, la déclaration instaurant un nouveau cadre pour la réforme de la fiscalité internationale a été adoptée le 1er juillet 2021 par 130 pays et juridictions représentant plus de 90 % du PIB mondial. Cette évolution profonde, dont la mise en œuvre devrait intervenir dès 2023, est articulée autour des deux « piliers » suivants :

- Le Pilier 1 qui vise à réattribuer une partie des droits d'imposition sur les grandes entreprises multinationales, actuellement détenus par leurs pays d'origine, aux pays de marché dans lesquels elles exercent des activités commerciales et réalisent des bénéfices, qu'elles y aient ou non une présence physique. Ce dispositif devrait permettre de réattribuer chaque année aux juridictions de marché des droits d'imposition sur plus de 100 milliards USD de bénéfices.
- Le Pilier 2 qui est destiné à encadrer la concurrence fiscale en matière d'impôt sur les sociétés en instituant un impôt minimum mondial que les pays pourront prélever pour protéger leur base d'imposition. Avec un taux d'au moins 15 %, cet impôt minimum mondial sur les bénéfices des sociétés devrait générer environ 150 milliards USD de recettes fiscales supplémentaires par an au niveau mondial.

A ce jour, au sein de l'OCDE, seule la Hongrie et l'Irlande ont des taux d'imposition inférieurs à ce seuil de 15%. Aussi, la portée réelle de cet engagement en pratique réside surtout dans la relocalisation des bases taxables dans les « Etats de marchés » où est située la clientèle, adaptées à l'ère numérique et l'adoption du principe d'une imposition minimale des bénéfices, quel que soit le taux envisagé à ce jour.

En effet, dans le contexte des grands groupes et d'internet, les notions de « résidence fiscale » et « d'établissement stable », sur lesquelles reposent actuellement les principes d'attribution des bases taxables aux différents Etats, ont démontré leurs limites. Dans ce contexte, le recours à la notion « d'Etat de marché » constitue une évolution substantielle, qui conduirait à retenir la localisation des ventes comme critère de l'imposition des bénéfices.

La mise en place d'une réflexion commune des Etats sur la rénovation approfondie du système fiscal mondial est une bonne chose. Parvenir à un consensus nécessitera sans doute des négociations difficiles, où chacun tentera de défendre sa souveraineté et son propre modèle.

Si l'importance économique et démographique des Etats influenceront sur leur capacité à peser dans ces débats, il est probable que les Etats bien gérés et dont la pression fiscale est proche de la moyenne mondiale seront favorisés par rapport aux Etats dont la pression fiscale est la plus éloignée du niveau moyen attendu.

## **L'émergence d'un consensus et le risque d'hégémonie fiscale des USA**

Seuls 9 Etats (dont l'Irlande, la Hongrie, l'Estonie, le Kenya, le Nigéria, le Pérou, Saint Vincent et Grenadines et La Barbade) n'ont pas adhéré à la déclaration. Si on ne peut que se réjouir de l'émergence d'un tel consensus mondial, force est de constater qu'il résulte essentiellement d'une prise de position volontariste des USA, suivis par leurs partenaires.

On se souvient de l'hégémonie fiscale discrète qui avait marqué la présidence Obama, durant laquelle la mise en place du dispositif FATCA a été imposée à l'ensemble des entreprises du monde souhaitant commercer avec les Etats-Unis, mettant ainsi à mal, notamment, le secret bancaire suisse.

A l'issue de la tumultueuse présidence Trump, cette tentation hégémonique revient en force avec ce projet de réforme fiscale mondiale soutenu par Joe Biden, consacrant ainsi le rôle moteur que jouent les Etats-Unis sur la scène financière et économique internationale.

Les intérêts américains et ceux du monde peuvent converger, ce qui semble être le cas ici. Cependant, face à la Chine et aux géants du numérique, on peut se demander combien de temps les États-Unis pourront conserver leur suprématie.

## **Conclusion et propositions**

Les régimes fiscaux en vigueur dans les différents pays du monde demeurent très divers, reflétant en cela les différents modèles sociaux en place et des degrés variables d'implication de l'Etat dans l'économie.

L'internationalisation de l'économie a augmenté la concurrence fiscale et fragilisé les Etats les plus dispendieux, dont l'endettement croissant nécessite de maintenir des revenus fiscaux et sociaux importants. Elle a aussi permis une convergence progressive des systèmes fiscaux nationaux.

Plus récemment, la digitalisation de l'économie et la pandémie de COVID ont révélé la nécessité de revoir en profondeur les modalités d'imposition des bénéficiaires. En effet, le système actuel, inadapté aux ventes à distance, ne permet plus d'assurer que chaque Etat puisse prélever un impôt sur les bénéfices générés sur son territoire par les entreprises n'y ayant pas de présence physique.

La pandémie et le changement de présidence américaine ont ouvert la voie à une réflexion mondiale sur la préservation des bases taxables des Etats du monde. Dans ce contexte, la France dispose d'une opportunité d'adopter une attitude plus militante, tant vers son opinion publique que vers ses partenaires de l'Union Européenne et de l'OCDE pour faire des propositions concrètes :

- Au niveau international (OCDE), il convient de soutenir le renforcement du lien entre l'Etat de marché et l'Etat d'imposition des bénéficiaires issus de l'économie digitale, la réallocation des bases d'imposition et la mise en place d'un impôt minimum mondial.
- Au niveau communautaire, s'il n'est peut-être pas encore possible de revoir la règle de l'unanimité en matière fiscale, une réelle accélération de la convergence fiscale des Etats membres de l'UE sans blocage par des Etats à fiscalité privilégiée (Irlande, Hongrie...) ou les Etats à fiscalité élevée (France, Danemark) paraît souhaitable. Cette convergence peut s'appuyer sur des négociations directes, et sur des « échanges » lors de négociations portant sur d'autres domaines.
- Au niveau national, l'impératif de réduction de la pression des prélèvements obligatoire vers des niveaux comparables avec ceux de nos partenaires étrangers pose la question de la dette et de la pesanteur du système social, dont la réforme doit être menée à terme. Tout en poursuivant la baisse des impôts de production, l'Etat pourrait aussi engager une réflexion sur un recours plus étendu aux impôts de consommation (TVA), qui sont à ce jour les seuls permettant une taxation effective des ventes dans l'Etat de marché plutôt que dans l'Etat du fournisseur. Sans doute aussi le comblement d'une partie de l'insuffisance de travail fourni en France par rapport aux autres pays de l'UE et de l'OCDE permettrait-il à dépense publique constante de réduire le niveau de la pression.



En tout état de cause, c'est en renforçant la cohésion au niveau communautaire et de l'OCDE, par des solutions négociées, que la France pourra œuvrer dans le sens d'une homogénéisation de la fiscalité au niveau international, pour soutenir son modèle social, sa capacité d'indépendance...et sa souveraineté fiscale. Toutefois, pour être crédible et peser dans les négociations sur la mise en place des nouveaux systèmes fiscaux internationaux, elle doit poursuivre la réforme de ses institutions et réduire la pression fiscale et sociale.

\*

\*

\*