

Faut-il réduire la compétition fiscale entre les nations ?

Les cartels d'entreprises appauvrissent la collectivité. Les cartels d'Etats aussi.

La Commission européenne s'inquiète des conséquences, nuisibles selon elle, de la compétition fiscale entre les Etats membres. Elle n'est pas la seule. Suite à une demande du conseil des ministres de l'organisation, l'OCDE a récemment publié un rapport intitulé "Concurrence fiscale dommageable, un problème mondial". L'objectif, énoncé dans l'introduction, est très louable : "Il s'agit de limiter les distorsions induites par la fiscalité sur la localisation d'activités financières et d'autres prestations de services très mobiles (pour) favoriser ainsi une concurrence loyale pour des activités économiques réelles. .. cela aidera à avancer vers cette "égalisation des conditions de jeu" qui est si essentielle à la poursuite de la croissance économique mondiale"(page 9).

Personne ne souhaite bien entendu compromettre la croissance, et qui plus est au niveau mondial. Faut-il pour autant accepter sans autre examen "l'égalisation des conditions de jeu" qui se traduit par une limitation de la compétition fiscale entre les nations ? La compétition n'est-elle pas toujours une bonne chose pour les consommateurs et pour la croissance ?

Le commissaire européen chargé de ces problèmes, Mario Monti, ne manque pas d'inquiéter lorsqu'il déclare qu'à l'évidence il ne saurait être question de constituer en Europe un "cartel d'Etats" pour limiter la concurrence qu'ils se font les uns aux autres par le "dumping fiscal", ou en d'autres termes l'allègement de la fiscalité. Mais, poursuit-il, il est indispensable d'établir un niveau minimal de prélèvement, notamment sur les placements financiers, en dessous duquel nul Etat ne puisse descendre. N'est-ce pas là, justement, une pratique typique des cartels ? Le cartel du pétrole par exemple, cherche à établir un prix plancher en dessous duquel nul producteur ne pourrait se situer, ce qui permet de réduire la compétition sur le marché mondial et de maintenir des rentes que la concurrence ouverte ferait disparaître. Tous les producteurs en général souhaitent bénéficier de ce genre de rentes, s'ils peuvent les maintenir par des accords de cartels limitant l'intensité de la compétition.

Services publics

Or les Etats nationaux sont aussi des producteurs de services (services publics, redistribution de revenus entre divers groupes sociaux) dont le "prix" est le prélèvement fiscal qu'acquittent les résidents et les nationaux. Il est clair que l'ouverture des marchés mondiaux et la mobilité accrue des biens, des services et des facteurs de production que sont les capitaux et le travail, remettent en cause le pouvoir d'extraction fiscale des Etats territoriaux. Lorsque la matière fiscale devient plus mobile tout accroissement des barèmes entraîne une fuite vers d'autres lieux et une réduction consécutive de l'activité économique, et donc des recettes fiscales, sur le territoire de la nation. La mobilité limite effectivement le pouvoir fiscal des Etats. Le pays fiscalement le "mieux disant" attire au contraire les compétences et les capitaux, ce qui augmente son niveau

d'activité et l'assiette de ses prélèvements. Il risque donc d'y avoir surenchère à l'abaissement des barèmes fiscaux, ce qui explique les efforts actuels de cartellisation des Etats pour limiter la concurrence entre eux.

Pour ce qui est des producteurs privés, les économistes estiment en quasi totalité que les cartels sont nocifs et réduisent le bien-être des consommateurs et de la collectivité, même s'ils maintiennent les rentes des producteurs. Des prix plancher administrés appauvrissent plus les consommateurs qu'ils n'enrichissent les producteurs. En irait-il différemment de "l'industrie des Etats" ? Moins de compétition serait dans ce cas avantageux pour la collectivité nationale et internationale ?

Pour les libéraux cette conclusion est contestable puisque par définition pour beaucoup d'entre eux l'impôt est mauvais. Il détermine toujours il est vrai un coût social, c'est-à-dire une dissipation de production et de richesse, qui affaiblit la prospérité. Et d'autre part, ce qui est moins justifiable, nombre de libéraux contestent aussi toute utilité des dépenses étatiques, et en particulier de la redistribution des revenus.

Au contraire, les gouvernements et les hommes politiques partent de l'idée qu'ils rendent des services fort utiles à la collectivité et que par conséquent, les impôts contribuent à augmenter le niveau de vie.

Les premiers soulignent en conséquence le gain pour l'économie productive de la compétition fiscale, tandis que les seconds se polarisent sur les pertes qui en résultent pour l'économie de transferts.

Utiles et coûteux

En fait, les deux points de vue sont justifiés ! Les Etats rendent aux électeurs des services publics (défense nationale, maintien de la loi et de l'ordre, redistribution des revenus en faveur de certaines catégories) qui sont financés par des prélèvements obligatoires. Mais ces derniers contribuent aussi à affaiblir les incitations à la production privée et réduisent ainsi le niveau de vie des consommateurs.

Il y a donc un arbitrage à effectuer entre la production d'un peu plus de services publics et la réduction correspondante de la production de services privés. Le choix se fait en fonction des offres et des demandes sur le marché politique. Il constitue un équilibre politico-économique qui varie selon les périodes et diffère d'un pays à l'autre.

Le problème fondamental de tout gouvernement consiste à estimer jusqu'à quel point des services publics supplémentaires, convenablement ciblés sur les clientèles électorales les plus

sensibles, va lui apporter un avantage électoral additionnel, compte tenu de l'opposition croissante que manifesteront les contribuables les plus taxés et ceux qui bénéficient le moins de ces services publics supplémentaires. C'est le problème classique de tout dirigeant d'entreprise qui doit estimer la demande marginale des consommateurs et les prix qu'ils sont susceptibles d'accepter de payer.

Bien entendu il n'y a aucune raison pour que l'équilibre politico-économique soit identique dans deux pays différents. Il s'ensuit que le "bon" niveau de fiscalité ne sera jamais le même d'un pays à l'autre, sauf coïncidence exceptionnelle. Et c'est bien ce que l'on observe en pratique. Le niveau global des prélèvements fiscaux des divers pays diffère, ainsi que la structure de la fiscalité.

Si la dimension de chaque Etat est optimale du point de vue de la production des services publics, alors l'équilibre fiscal national est également optimal.

Harmonisation fiscale

Dans ces conditions, la constitution d'un cartel d'Etat destiné à réduire la compétition fiscale entre eux, ce que l'on désigne par un euphémisme, "l'harmonisation fiscale", va déterminer des conséquences très différentes pour les pays membres. Les Etats à faible fiscalité vont être pénalisés puisque, par définition, ils vont être obligés par le cartel de pratiquer des barèmes qui se situeront désormais au-dessus du plancher commun. Ils ne seront plus à leur optimum fiscal, la production privée y sera réduite et le bien-être des consommateurs diminué. En revanche, la matière fiscale ne pouvant fuir ailleurs, ils vont, dans une certaine mesure, bénéficier de recettes fiscales accrues qui permettront de développer la production publique et les transferts. Mais l'utilité de ces derniers apparaîtra aux électeurs inférieure à la perte de production privée résultant de l'alourdissement des impôts.

Les Etats à forte fiscalité au contraire, que l'ouverture des marchés internationaux et la compétition fiscale allaient obliger à réduire les barèmes fiscaux, pourront au contraire maintenir leur niveau de prélèvements publics et les prestations correspondantes. La réduction de la concurrence fiscale en fait diminue artificiellement pour eux le coût économique des prélèvements obligatoires puisque la matière fiscale, là encore, ne peut plus émigrer aussi facilement, les opportunités externes se réduisant.

Cette nouvelle situation empêche cependant le pays d'atteindre le nouvel équilibre politico-économique que l'ouverture internationale des marchés autorisait. Elle permet de maintenir un "excès de capacité" en matière de transferts par rapport à la situation "réelle" de l'économie internationale.

Ce dispositif de cartel appauvrit en conséquence les économies nationales et l'économie

mondiale, au profit de quelques catégories de producteurs de services publics (fonctionnaires et politiques) et des principaux bénéficiaires de ces services, mais au détriment du niveau de vie de l'ensemble de la collectivité.

La conclusion est encore renforcée par la prise en compte des effets d'efficacité de la compétition. Des entreprises soumises à concurrence doivent produire davantage de biens et de services, de meilleure qualité, avec un montant inchangé de capital et de travail. De même, les entreprises Etats, soumises à compétition fiscale, sont incitées à produire des services publics plus abondants et de meilleure qualité pour un prélèvement fiscal donné. Réduire la compétition fiscale les incite, à l'inverse, à ne pas rechercher l'efficacité maximale au service des électeurs-contribuables.

Les cartels maintiennent des rentes improductives en faveur des producteurs et pénalisent les consommateurs dans leur ensemble. Cela est également vrai des cartels d'Etats. La compétition fiscale, loin d'être dommageable pour les citoyens et les consommateurs, est la meilleure garantie d'amélioration de la qualité des services publics.

JJR

Le Figaro, 20 novembre 1998