

## Chronique d'un dumping annoncé... ou pourquoi la justice fiscale européenne reste à inventer

La question du budget européen revient en force à l'occasion de la discussion sur les perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2007/2013 : la Présidence Luxembourgeoise veut imposer une fourchette de 1,06 à 1,09% du revenu brut communautaire là où la Commission souhaitait aller jusqu'au plafond, déjà peu élevé, de 1,24%. La décision de la présidence luxembourgeoise va dans le sens de ce que la France et l'Allemagne souhaitaient, à savoir une limitation du budget à environ 1% du revenu brut communautaire. Cette décision est annoncée comme devant essentiellement peser sur les pays de l'ancienne Union des 15, et surtout sur les bénéficiaires de la politique agricole commune, dont la France.

Le débat sur le traité constitutionnel, qui a déjà mis en exergue les problématiques du budget européen et du dumping fiscal et social dans l'Union européenne en lien, notamment, avec la délicate question des délocalisations, trouve ainsi une preuve de plus du peu de cas fait des solidarités dans les politiques actuelles de l'Union européenne. Ainsi, l'élargissement ne sera pas accompagné d'une revalorisation du budget européen ni d'une réflexion sur l'instauration de règles fiscales communes à tous pour contrecarrer la logique dévastatrice de la compétition fiscale. Mais il est vrai qu'avec une concurrence libre et non faussée, la priorité se situe ailleurs...

Doit-on avoir peur du « plombier polonais » ? Le plombier polonais doit-il craindre d'être l'alibi et au fond le « laissé pour compte » de la nouvelle Union ? A en croire le Président de la Commission européenne, on pourrait être tenté de répondre « les deux ! ». Car selon lui, il ne saurait y voir de dumping social dans un marché intégré : en clair, c'est le « meilleur », c'est-à-dire le moins coûteux et le plus flexible, qui gagne... Les conséquences sont dès lors prévisibles. La logique du moins disant à l'œuvre prendra une tournure plus abrupte, au détriment de ceux qui verront leurs droits sociaux réduits au nom de leur attractivité menacée et de ceux qui seront maintenus dans leur précarité pour préserver leur avantage comparatif en termes de « compétitivité coût » (en clair, leur faible niveau de salaire et de protection sociale...). La logique « perdant – perdant » en somme, alors que la situation actuelle imposerait d'avoir un budget et une politique fiscale à l'échelle européenne à la hauteur des enjeux.

### **Budget et fiscalité : deux sujets essentiels et délaissés**

L'examen du rapport existant entre la part des financements publics et le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant dégage une tendance intéressante : même imparfaites, ces données montrent qu'un haut niveau de contributions communes (les « prélèvements obligatoires ») autorise un haut niveau de PIB par habitant.

	<i>Prélèvements obligatoires sur PIB</i>		<i>PIB/Habitant</i>
	<i>1995</i>	<i>2002</i>	<i>2002</i>
UE 25	40,5	40,4	100
Belgique	45,1	46,6	116,7
Rép. Tchèque	39,9	35,4	67,6
Danemark	49,3	48,9	122,5
Allemagne	40,8	40,2	108,7
Estonie	/	35,2	46,6
Grèce	32,6	36,2	77,7
Espagne	33,4	36,2	94,6
France	44,0	44,2	112,9
Irlande	33,4	28,6	132,6
Italie	41,2	41,7	109,0
Chypre	/	32,5	82,9
Lettonie	37,2	31,3	38,9
Lituanie	28,6	28,8	42,4
Luxembourg	42,3	41,9	212,6
Hongrie	/	38,8	58,6
Malte	27,7	31,3	74,3
Pays Bas	40,6	39,5	122,1
Autriche	42,3	44,4	122,7
Pologne	34,3	39,1	45,6
Portugal	33,6	36,3	76,1
Slovénie	41,3	39,8	75,3
Slovaquie	41,5	33,0	51,3
Finlande	46,0	45,9	113,4
Suède	49,5	50,6	114,8
Royaume Uni	35,4	35,8	117,8

(Source : Eurostat)

L'Irlande et la Grande Bretagne constituent les seules exceptions, non sans certaines explications comme le poids des inégalités (en Grande-Bretagne, les taux varient ainsi de 72,6 dans la région de Cornwall à 315 dans l'Inner London) mais aussi leur histoire (histoire commune jusqu'au début du 20<sup>ème</sup> siècle, fort développement économique au 19<sup>ème</sup>...).

Les limites actuelles du budget européen peuvent-elles être reconduites dans une Union dont les 25 Etats connaissent une situation sociale et économique qui varie sensiblement ? Peut-on laisser se poursuivre la logique de compétition fiscale qui prend actuellement une tournure singulière ? Pour qui défend les solidarités, la coopération et plus largement la justice sociale, la réponse à ces deux questions ne peut qu'être négative, d'autant que d'autres choix sont possibles pour faire face aux défis actuels.

### ***Budget : enjeu majeur, réponse mineure...***

L'arrivée de 10 nouveaux Etats membres aura un impact certain sur la politique budgétaire européenne. Sur le plan politique, le nouvel équilibre institutionnel modifiera la nature et les enjeux de la décision politique : le nombre de voix dont disposaient les quatre grands pays au Conseil va mécaniquement diminuer et les équilibres politiques en seront changés. Par ailleurs, du fait du poids économique, relativement faible, des dix nouveaux « entrants » (5% du PIB communautaire), tous futurs bénéficiaires nets, le budget européen sera très sollicité dans une période de disette budgétaire qui semble être durable, les faibles marges de manœuvre existantes n'étant pas pleinement utilisées.

La forte dimension agricole des nouveaux Etats membres marquera également la Politique Agricole Commune (PAC). Premier poste du budget européen et enjeu politique sensible, la PAC est l'objet de toutes les prudences. Au-delà de ses objectifs initiaux (assurer un niveau de vie suffisant aux agriculteurs, accroître la productivité), les questions touchant, notamment, à la sécurité alimentaire et aux enjeux agroalimentaires exacerbés par une concurrence offensive des Etats-Unis ont justifié l'existence d'une politique agricole européenne basée sur des aides directes et un certain protectionnisme. Or, là encore, l'arrivée de 10 Etats représentant une importante surface agricole (près de 50% de l'Union européenne) est décisive : la réforme de la PAC poursuivie dans le cadre de l'Agenda 2000 nécessite une augmentation des dépenses qui passeront de 40,92 milliards d'euros en 2000 à 45,8 milliards d'euros en 2006.

L'évolution de la PAC a fait l'objet d'âpres débats préalables à l'élargissement, notamment lors du Conseil européen d'Octobre 2002, durant lequel les pays contributeurs nets (emmenés par l'Allemagne), partisans d'économies, se sont affrontés aux pays hostiles à toute discussion liant élargissement et réforme de la PAC (dont la France). Un accord, obtenu *in extremis*, acte le principe d'un plafonnement des dépenses agricoles jusqu'en 2013. Pour autant, le problème des enjeux environnementaux et de la sécurité alimentaire dans un contexte de dépenses limitées et essentiellement consacrées à subventionner le protectionnisme agricole, qui plus est de manière inégalitaire (80% des aides européennes vont à 20% des exploitants), reste posé...

Le rappel de ces questions confronté aux réalités politiques européennes (traité constitutionnel, perspectives financières pour la période 2007-2013) pointe le besoin d'une nouvelle redistribution européenne. Un rapide regard sur la situation des régions de l'Union européenne démontre ainsi, s'il en était besoin, l'importance des inégalités existantes et la nécessité de repenser une redistribution à l'échelle de l'Europe dans un cadre de politique macroéconomique global changé. Les inégalités, déjà existantes auparavant, sont désormais criantes : par rapport au produit intérieur moyen de l'Union Européenne actuelle (soit 21 172 euros par habitant en 2002, ce chiffre tenant compte de l'élargissement), les écarts vont de 32% de cette moyenne dans la région de Lubelskie en Pologne à 315% dans celle d'Inner London en Grande-Bretagne.

L'approfondissement de ces statistiques est éclairante : 1 région sur 7 se situe au dessus de 125% de la moyenne, ces régions concernées se trouvant toutes, à l'exception de Prague (153%), dans l'ancienne « Europe des 15 ». Par ailleurs, 1 région sur 4 se situe au dessous de 75% de la moyenne, ce seuil constituant la limite au dessous de laquelle une région est éligible aux fonds structurels européens (qui permettent de co-financer les projets de développement). Les pays entrants étant plus pauvres que les pays de l'Union des « 15 », le PIB moyen a baissé du fait de l'élargissement. Dans le contexte actuel, cet abaissement aura donc un effet d'éviction certain, à moins de réformer le système des fonds structurels pour intégrer les nouveaux bénéficiaires sans écarter les anciens : or ceci conduirait à augmenter de 30% le budget communautaire à l'horizon 2013, ce qui, on l'a vu, est hautement improbable actuellement. Mécaniquement, les bénéficiaires des fonds structurels européens vont donc changer : des régions autrefois bénéficiaires seront donc privées de subventions européennes. Les Etats dans lesquels elles sont situées n'auront alors d'autre choix que de compenser ce manque à gagner, sauf à aggraver les inégalités entre territoires : il s'ensuivra soit une diminution du nombre de projets, soit un report du financement nécessaire sur le contribuable national et/ou local.

Cette logique ne doit rien au hasard. Le cadre budgétaire fixé par le traité constitutionnel est clair : les principes de « discipline budgétaire » et de « bonne gestion » (art.I-53 al. 5 et 6), c'est-à-dire en langage libéral de limitation des moyens publics, sont actés. Le texte prévoit également qu'une loi européenne établisse un cadre financier, d'une durée minimum de 5 ans (art. I-55 et III-402). Ce cadre constitue le prolongement des « perspectives financières

*pluriannuelles* » qui ont porté sur les périodes 1988-1992, 1993-1999 et 2000-2006 et dont l'objectif est d'éviter tout « dérapage » budgétaire. La discussion portant sur la période 2007-2013 s'inscrit dans la droite ligne des politiques existantes. Mais c'est d'un changement profond dont l'Europe a besoin. Car, en limitant les dépenses à un niveau inférieur au déjà très modeste seuil de 1,24% du revenu brut communautaire, les pays de l'Union européenne privent sciemment les européens d'un instrument de redistribution indispensable à la cohésion sociale et économique de l'Union européenne.

### **Une compétition fiscale maintenue et accrue**

La concurrence fiscale est présentée par les libéraux comme le seul mode de « régulation » possible : le libre jeu du marché limiterait la propension à la hausse et permettrait de baisser les impôts. Mais de fait, la concurrence fiscale s'est faite au bénéfice des entreprises et des ménages aisés (les « bases mobiles ») au détriment de la majorité des contribuables, constituée de salariés, retraités, chômeurs (les « bases immobiles »)... L'injustice fiscale, marquée par la baisse des impôts directs ou de la progressivité et corrélativement l'importance croissante des impôts indirects dans les budgets publics, est la marque principale de la concurrence fiscale. Les réformes en cours en Allemagne (baisse du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 25 à 19%) en fournissent ainsi un exemple inquiétant. En maintenant l'unanimité comme mode de décision et en ignorant les impôts directs (seuls les impôts indirects sont mentionnés comme pouvant faire l'objet d'une harmonisation), les deux articles consacrés aux dispositions fiscales (art. III 170 et III-171) ne font que reprendre l'existant.

C'est donc dans un contexte de concurrence fiscale marquée que les dix nouveaux Etats font leur entrée dans une Union européenne. Alors que les paysages fiscaux des nouveaux Etats membres sont sensiblement différents de ceux des « 15 », rien ne laisse prévoir une quelconque amélioration de la justice fiscale en Europe. Et l'imposition directe, déjà faible, risque de décroître à l'avenir au détriment de l'imposition de la consommation et des budgets publics.

<i>En % du PIB</i>	<i>Impôts sur revenus personnes</i>	<i>Impôts sur sociétés</i>	<i>TVA</i>
<i>PECO</i>	5,4	2,1	7,7
<i>UE 15</i>	10,9	3,8	7,5

(Source : eurostat)

La réaction des « entrants » est donc prévisible : tenter de prendre une longueur d'avance dans la compétition. La fiscalité restant nationale, elle constitue pour eux un élément important de la stratégie de développement. Les remèdes libéraux les plus violents sont actuellement en train d'inspirer les politiques fiscales de certains pays de l'Est : la Pologne (qui a abaissé son taux d'imposition des entreprises de 34% en 1999 à 22% en 2004) et la Slovaquie prévoient d'instaurer un taux unique respectivement de 19% et de 18% pour la TVA, l'imposition des entreprises et des revenus. La flat tax au cœur de l'Union européenne, tel est le résultat de la concurrence fiscale.

### **Que faire ?**

Renforcer les solidarités en Europe passe donc par l'instauration de règles budgétaires et fiscales différentes de celles existantes : il y a décidément urgence à repenser d'autres modes de fonctionnement, qui feraient de la coopération et de l'harmonisation « par le haut » des règles budgétaires, fiscales et sociales sa ligne conductrice.

Le changement, radical, passerait notamment par :

- faire sauter le verrou du 1,24% actuel pour réellement tenir compte des besoins sociaux et ainsi accroître l'importance du budget,
- par une évolution du mode de financement du budget européen pour, au-delà des contributions existantes, instituer, par exemple, un impôt européen. Au-delà de rôle de « financeur » du budget de l'Union, un tel impôt, surtout s'il était assis sur les bénéfices des sociétés, présenterait le double avantage d'introduire un niveau minimum d'imposition des sociétés et, mécaniquement, d'introduire des règles communes de détermination de la base imposable, donc de favoriser l'harmonisation fiscale,
- l'ouverture d'une réflexion étendue à toutes les questions de politique fiscale pour instaurer des seuils minimaux pour les impôts directs et maximum pour les impôts indirects, favoriser la coopération entre administrations pour notamment lutter contre la fraude et l'évasion fiscales internationales, développer la coopération judiciaire et intensifier l'échange d'information entre autorités publiques.

(Vincent Drezet, 23 Mai 2005)