

Actes du 1^{er} Forum régional du Contribuable

Strasbourg

le 5 décembre 2003

Les Contribuables et l'Europe : gaspillage et fiscalité

Présentation

Les Contribuables Associés ont organisé, à Strasbourg, le 5 décembre 2003, le 1^{er} Forum régional du contribuable sur le thème : *Les contribuables et l'Europe : gaspillage et fiscalité*. Deux tables rondes furent animées par Yann de l'Ecotais, ancien directeur de la rédaction de *l'Express*. La première consacrée au budget européen réunissait Catherine Vieilledent-Montfort, de l'Office européen de lutte anti-fraude ; Manuel Lorenço de la Cour des comptes européenne ; Guillaume Ressot, co-auteur de « Coup de torchon sur Bruxelles » et Mario Nava, conseiller économique du président Romano Prodi. La seconde traitait de la fiscalité européenne et regroupait : Alain Laurent, philosophe ; Georges Lane, professeur d'économie à l'Université Paris IX-Dauphine, Michel Kelly-Gagnon, directeur de l'Institut économique de Montréal ; Olivier Cadic, président de l'association « La France libre d'entreprendre » et Cécile Philippe de l'Institut Molinari.

**CONTRIBUABLES
ASSOCIES**
TROP DE DÉPENSES PUBLIQUES C'EST TROP D'IMPÔTS

S o m m a i r e :

Introduction

de Gabriel Onesto, Président des Contribuables Associés . . . Page 3

Présentation des débats

par Yann de l'Écotais,

Journaliste, ancien directeur de la rédaction de l'Express Page 4

Le budget européen et les moyens de la lutte anti-fraude *par Catherine Vieilledent-Monfort,*

Membre de l'Organisme européen de Lutte Anti-Fraude (OLAF). . . Page 8

Le rôle de la Cour des comptes européenne

par Manuel Lourenço, Chef de cabinet de M. Caldeira,

Membre de la Cour des comptes européenne Page 11

Un budget largement sans contrôle

par Guillaume Ressot, Co-auteur avec François d'Aubert

du livre «Coup de torchon sur Bruxelles» Page 14

Repenser le budget européen : les conclusions du rapport Sapir

par Mario Nava, Rapporteur du rapport SAPIR Page 19

Des vices de l'uniformité et des vertus de la pluralité

par Alain Laurent, Philosophe Page 24

Monopole et concurrence fiscale

par Georges Lane, Professeur à l'Université Paris-Dauphine . . Page 28

La concurrence fiscale au Canada

par Michel Kelly-Gagnon,

Directeur de l'Institut Économique de Montréal Page 31

Témoignage d'Oliver Cadic,

Président de l'Association «La France libre d'entreprendre» Page 34

Intervention de Cécile Philippe,

Directeur Général de l'Institut Molinari. Page 36

Conclusion par Benoîte Taffin,

Porte-parole des Contribuables Associés Page 37

INTRODUCTION

par Gabriel Onesto

Président des Contribuables Associés

Chers amis contribuables,

Je suis très heureux de vous accueillir avec toute l'équipe de Contribuables Associés dans l'enceinte du Parlement européen pour ce 1^{er} Forum régional du contribuable. L'Institution, dans sa bienveillance, nous a permis d'investir ces lieux où sont désormais votées les principales mesures économiques de notre pays. J'y vois tout un symbole !

Suite à nos précédentes assises de l'an 2000, où 3 000 Contribuables Associés s'étaient donnés rendez-vous avec succès au Palais des Congrès de Paris, nous avons décidé, cette année, d'entamer un tour de France pour venir, cette fois, à votre rencontre.

Vous comprenez, sans aucun doute, que le choix de Strasbourg, pour cette première étape, ainsi que le thème qui nous réunit ce matin : *Les contribuables et l'Europe : gaspillage et fiscalité*, ne sont pas anodins. Quel que soit notre scepticisme ou notre enthousiasme envers la construction européenne et au-delà des partis pris, plusieurs interrogations se posent à nous avec acuité. L'Union européenne c'est une bureaucratie, un budget, des dépenses, beaucoup de dépenses, et bien entendu des impôts même s'ils sont encore prélevés de manière assez indirecte.

De récents scandales financiers ont défrayé la chronique ; dix nouveaux pays aux niveaux de vie plus bas que les nôtres vont, dans quelques mois, intégrer l'Union ; la Commission européenne remet à l'ordre du jour les dossiers de l'harmonisation fiscale et de la création d'un impôt européen. Autant de questions qui, légitimement, nous interpellent. Dix experts vont tenter de nous éclairer sur le sujet. Par avance je tiens à les en remercier.

Je passe, sans attendre, la parole à Yann de l'Ecotais, ancien directeur de la rédaction de l'Express, pour animer les débats.

« L'Union européenne c'est une bureaucratie, un budget, des dépenses, beaucoup de dépenses et bien entendu, des impôts ».

PRÉSENTATION DES DÉBATS

par Yann de l'Écotais

Les contribuables et l'Europe, voilà le sujet qui nous rassemble aujourd'hui. Cela sous-tend deux questions principales : celle du budget européen, de son alimentation et de son contrôle et celle, ensuite, de l'harmonisation fiscale européenne et de la création ou pas, d'un impôt européen. Ces deux thèmes seront abordés par l'une et l'autre de nos tables rondes.

Avant d'introduire les débats, je tiens à vous présenter quelques repères chiffrés pour que chacun puisse se faire une idée de ce que peut être, aujourd'hui, l'Europe en termes budgétaires et fiscaux.

Le budget de l'Europe frôle les 100 milliards d'euros, c'est le tiers du seul budget français et à peine 1% du PNB total de l'ensemble de l'Union. Il est d'ailleurs plafonné à 1,27% et se tient au-dessous de ce pourcentage. À la différence d'autres budgets européens, il ne peut pas être en déficit.

« Le budget de l'Europe frôle les 100 milliards d'euros ».

Comment ce budget a-t-il évolué ?

En 1970, alors que la Communauté européenne comptait six membres et que la politique agricole commune absorbait l'essentiel de ses ressources, il représentait 20 euros par habitant. Aujourd'hui, avec quinze membres de l'Union et un champ d'action élargi, il correspond à 250 euros par tête et par an.

Comment ce budget est-il approvisionné ?

Le budget est approvisionné par ce que l'on appelle des ressources propres qui appartiennent à l'Union européenne, même si pour des raisons pratiques, ce sont les administrations nationales qui les perçoivent et qui les transmettent.

Quelles sont ces ressources propres ?

Ces ressources émanent d'abord des prélèvements agricoles et des droits de douanes sur les importations qui sont perçus à la périphérie de l'Union. Cela représente près de 15% du budget. Il s'agit ensuite d'un peu plus d'un point de TVA appliqué à une assiette uniforme. C'est 35% du

budget. Il s'agit, enfin, d'une troisième ressource qui est un prélèvement, sur le PNB, de chaque Etat membre d'un pourcentage fixé annuellement par le budget de l'Union. Cette ressource est complémentaire, c'est-à-dire qu'elle n'est perçue que si les autres ressources propres sont insuffisantes pour couvrir les dépenses.

À quoi sert ce budget ?

Pour près de la moitié, le budget européen est affecté au soutien de l'agriculture, pour environ 35% à la cohésion économique et sociale de l'Union, notamment à travers des actions structurelles comme la politique régionale. Il existe, enfin, quelques soutiens moins importants à d'autres politiques internes comme la recherche. Un point mérite une attention particulière parce qu'il fait souvent discussion, les dépenses administratives et de personnel, traduction et interprétation comprises, s'élèvent à un peu plus de 5% du budget.

Quelle est la position budgétaire de la France ?

Notre pays consacre environ 15 à 16 milliards par an au budget. Mais il en retire des profits, notamment dans le domaine agricole. Il reste cependant contributeur net d'environ 2,5 milliards d'euros par an.

Comment ce budget est-il décidé et contrôlé ?

Ce sera l'objet de notre première table ronde.

Concernant, désormais, l'harmonisation fiscale, je vais également rappeler plusieurs points.

Premier point, l'Europe des impôts n'est pas une réalité juridique ni même une volonté politique. Dans le Traité de Rome, les dispositions fiscales ne comportent que 5 articles et ne concernent que les taxes sur le chiffre d'affaires, les impôts indirects et les accises. Il s'agissait simplement, à l'époque, d'éviter que la fiscalité soit utilisée nationalement pour contrer les importations ou favoriser indûment les exportations.

Deuxième point, c'est à l'initiative pressante de Michel Debré, qui était à l'époque ministre des Finances, que les six pays membres ont adopté la TVA en 1967. Depuis, il y a eu sept directives qui en ont fixé l'assiette et encadré les taux avec quelques exceptions. Concernant les accises, des dispositions assez peu concluantes ont été adoptées.

« La France consacre environ 15 à 16 milliards d'euros par an au budget de l'Union européenne ».

Troisième point, bien que non prévues par le Traité, certaines mesures ont été adoptées pour éviter les doubles impositions des entreprises ou des travailleurs, des frontaliers ainsi que des produits d'épargne. Sur ce dernier point, il faudra néanmoins attendre plusieurs années pour que se réalise une forme d'harmonisation qui demeurera, sans doute, assez limitée.

Quatrième point, la base juridique de l'Europe fiscale est tellement étroite que cela explique que la fiscalité continue à obéir, et sans doute pour encore longtemps, à la règle de l'unanimité. L'Europe se trouve prise entre deux obligations : d'une part laisser circuler librement les hommes, les marchandises et les capitaux, ce qui revient à ne pas s'occuper de ce que chacun décide en matière d'impôt ; d'autre part, éviter que les états, par le biais de la fiscalité, influencent trop le marché, ce qui revient alors à s'occuper, dans une certaine mesure, de ce que font les voisins.

J'ajouterai qu'en terme de prélèvements obligatoires, l'harmonisation n'est inscrite nul part. Elle est totalement irréaliste à quinze membres et demain elle le sera plus encore à vingt-cinq. Nous ne sommes pas à la veille de payer, partout en Europe, les mêmes charges, qu'il s'agisse des entreprises ou des individus. Comme l'explosion du Pacte de stabilité l'a prouvé, les états ont gardé, malgré la monnaie commune, toute liberté sur leur budget, donc leurs ressources fiscales.

PREMIÈRE TABLE RONDE

**BUDGET EUROPÉEN :
GASPILLAGES ET CONTRÔLES**

***De la nécessité d'améliorer les contrôles
et de repenser le budget de l'Europe***

LE BUDGET EUROPÉEN ET LES MOYENS DE LA LUTTE ANTI-FRAUDE

par Catherine Vieilledent-Monfort,

membre de l'Office européen de lutte anti-fraude

Le budget de l'Union européenne, comme il a été dit dans l'introduction de ce débat, pèse environ 43% du budget français (230 milliards d'euros) : un peu en dessous de 100 milliards d'euros, c'est le paradoxe d'un budget destiné à environ 375 millions d'Européens. Ceci tient à sa nature même.

Qu'est-ce que le budget de l'Union européenne, sinon le résultat de décisions sur un nombre limité de politiques communautaires, communément identifiées en rubriques de perspectives financières ? C'est donc un budget de mission géré dans le respect du principe de subsidiarité : l'Union n'intervient que lorsque son action est plus efficace que les 15 actions nationales. En premier chef, ce budget est consacré pour 50% aux dépenses agricoles destinées à soutenir les prix européens sur les marchés mondiaux et de manière croissante à subventionner les agriculteurs pour les externalités positives qu'ils dégagent.

Par ailleurs, depuis la fin des années 1980, il s'agit également d'un budget de solidarité puisqu'il est dédié pour 1/3 à des dépenses de cohésion et de rattrapage structurel des régions les moins favorisées ; les premiers bénéficiaires de cette politique étant aujourd'hui l'Espagne puis l'Allemagne, en termes absolus. Si du point de vue strictement budgétaire, quatre états membres sont ceux qui reçoivent le plus en part de PIB national, le raisonnement n'épuise pas les bénéfices de la dépense commune.

En effet, la dépense communautaire suit aussi une logique d'investissement, difficilement calculable mais qui s'exprime dans les actions ciblées dans le domaine des aides extérieures et surtout des politiques internes, à la recherche d'économies d'échelle et de synergies. Il faut noter la modestie des frais administratifs : moins de 5% du total pour toutes les institutions, infrastructures comprises. Dans ce contexte, la Commission a longtemps refusé de suivre une logique de soldes budgétaires nets qui masque parfois les bénéfices invisibles de la synergie et de l'action commune.

« Le budget de l'Union européenne est consacré à 50% aux dépenses agricoles ».

Le budget européen est très strictement encadré et soumis au principe de bonne gestion financière. Sur le plan de la discipline budgétaire, d'une part, l'Union européenne ne peut emprunter. D'autre part, elle prélève en recettes ce qu'elle est autorisée à dépenser, dans la limite d'un seuil de 1,27% du PIB communautaire et d'une planification pluriannuelle qui s'appelle les perspectives financières. Chaque rubrique est limitée en engagements budgétaires. Nous vivons actuellement la fin du cadre défini au sommet européen de Berlin en mars 1999 et qui vaut jusqu'en 2006. Les dépenses agricoles, premier poste de dépenses, sont contrôlées par une ligne dont l'évolution possible est prédéterminée.

L'évolution de ce budget témoigne d'un grand souci de la discipline budgétaire : d'un plafond théorique de 1,27% du PIB en recettes, le budget est actuellement inférieur à 1,1% du PIB communautaire tout en ayant dégagé les marges pour financer la préparation à l'élargissement. Le budget à 25 tombera dès 2004 en dessous de 1% du PIB commun. Chaque année, en outre, des excédents sont dégagés pour rembourser les états membres : en 2003, 5 milliards d'euros vont ainsi retourner aux pays membres ; en 2002, 7 milliards n'ont pas été exécutés.

La bonne gestion financière est devenue un souci permanent, en complément de la montée en puissance du budget communautaire en 1988 et 1993. Classiquement organe dédié à l'initiative législative, la Commission est devenue gestionnaire de fonds et a dû se doter d'une nouvelle culture financière, illustrée par l'initiative SEM 2000. Rénovant les mécanismes classiques du contrôle financier, la Commission a procédé à une réforme des mécanismes de la gestion financière dont les effets ne se font sentir qu'avec le temps. Elle a ainsi tenté de maîtriser une exécution budgétaire, dont 80% et plus sont assurés par les états membres, dans le cadre traditionnel d'une réglementation sectorielle: décentralisant le contrôle financier, responsabilisant les gestionnaires des financements, renforçant les mécanismes de contrôle interne, refondant le règlement financier.

La manne européenne est très convoitée, ce qui a nécessité la mise en place de moyens liés à la détection, à la prévention et au suivi des comportements individuels. Or, il n'est pas simple d'assurer la prévention de la fraude à l'échelon d'un continent, alors que les fonds communautaires ont parfois pu être perçus comme des aubaines plutôt que comme des fonds publics à protéger. Dès la fin des années 80,

« Le budget de l'Union européenne est plafonné à 1,27% du PIB communautaire ».

**« En 1999,
l'office européen
de lutte
antifraude est
créé pour
détecter les
agissements
frauduleux dans
l'attribution
des fonds
européens ».**

la Commission s'est dotée d'une fonction d'analyse des risques pesant sur les fonds européens et de moyens pour procéder à des contrôles sur place sur des soupçons d'agissement frauduleux. La Communauté a en outre pris conscience de l'ampleur de la fraude lors de la Commission d'enquête sur le transit en 1996-1998. D'où la création de l'UCLAF (Unité de coordination de lutte antifraude), puis en 1999, de l'OLAF (Office européen de lutte antifraude).

La Commission doit rendre compte à l'Autorité budgétaire de l'exécution annuelle du budget. À cette fin, elle assure un suivi de la gestion des fonds communautaires et, pour des irrégularités dûment constatées, met en jeu la responsabilité financière des états qui n'ont pas été diligents par l'apurement des comptes. Cette responsabilité propre de la Commission implique de détecter les erreurs de système et les irrégularités dans la gestion par des techniques d'audit. Par ailleurs, la Commission est chargée de la protection des intérêts financiers de la Communauté qui implique la prévention, la détection et la sanction des comportements individuels frauduleux : il s'agit dans ce cas de lutter contre des gens organisés, agissant à l'échelle transeuropéenne et jouant avec les frontières pour s'assurer l'immunité.

En même temps, comme l'indique l'article 280 du traité de la Communauté européenne, la protection des intérêts financiers est une responsabilité partagée des états membres et de la Communauté qui se juge à la mesure du respect de certains principes : l'assimilation, l'équivalence et l'effectivité par les moyens.

La « fraude » est estimée, selon les informations en provenance des administrations nationales à plus d'un milliard d'euros en 2002, soit plus de 1% du budget. Ces chiffres sont trop bas si on estime que la Commission n'a pas connaissance de la totalité des fraudes détectées dans les états membres ; trop élevés si on prend en compte le fait que ces chiffres recouvrent des phénomènes qui vont de l'irrégularité simple à la fraude avérée.

La poursuite efficace des fraudeurs dépend de la bonne coordination dans les contrôles, les enquêtes et le suivi des recommandations de l'OLAF. Aussi, une action efficace repose d'abord sur la coopération des forces juridiques et administratives à travers les frontières.

LE RÔLE DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

par Manuel Lourenço

*Chef de cabinet de monsieur Caldeira,
membre de la Cour des comptes européenne*

La Cour des comptes, dont le siège est au Luxembourg, est une institution indépendante chargée du contrôle externe des finances communautaires. Créée en 1975 par le Traité de Bruxelles, elle est entrée en fonction en octobre 1977. Contrairement à ce que suggère la dénomination de cour, la Cour des comptes n'est pas une juridiction. Elle ne dispose d'aucun pouvoir juridique propre. Sa mission générale consiste à exercer un contrôle administratif sur les comptes de la Communauté. Elle n'est pas davantage, comme le rappelait en 1989 son Président, une brigade antifraude ou une force de police.

Pour mener à bien sa mission, la Cour dispose, comme les autres institutions, d'un budget de fonctionnement et de services dont les effectifs, placés sous l'autorité d'un secrétaire général, dépassent aujourd'hui 550 agents.

Au sein de la Cour, les diverses tâches de contrôle et de coordination sont réparties en secteurs spécialisés. Chaque membre de la Cour reçoit la responsabilité d'un secteur. La Cour des comptes est composée d'un national de chaque État membre, nommé pour six ans. La tâche principale de la Cour des comptes consiste à contrôler les finances de l'Union et à signaler les domaines où des mesures susceptibles d'améliorer la gestion doivent être prises.

Les travaux de la Cour présentent deux facettes qui reflètent les deux conceptions complémentaires sur lesquelles le contrôle externe des finances publiques s'appuie. L'examen de la légalité et de la régularité, tout d'abord, correspond à l'approche la plus traditionnelle. La Cour examine les comptes, la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, c'est-à-dire, leur conformité aux les normes juridiques de référence pour l'exécution des opérations, l'établissement et la présentation de leurs résultats. C'est l'« audit financier » au sens strict.

« La Cour des comptes européenne est chargée, depuis 1977 du contrôle externe des finances communautaires ».

Selon le traité, la Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de la Communauté. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organisme créé par la Communauté dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen.

La Cour est également chargée de la bonne gestion financière. Il s'agit essentiellement d'un examen qualitatif. Il a pour objet de s'assurer que la gestion publique soit non seulement régulière mais encore saine et efficace.

Une nouvelle mission a été donnée à la Cour : fournir au Parlement européen et au Conseil, une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui est publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Cette déclaration d'assurance, qu'on appelle « DAS » en jargon communautaire, constitue une véritable certification des comptes et, est différente dans sa nature des missions traditionnelles assurées par la Cour qui se limitent à la formulation d'observations ou d'avis.

La première « DAS » a porté sur l'exécution du budget 1994 et a été fournie par la Cour le 15 novembre 1995. Cette déclaration ainsi que les rapports annuels et rapports spéciaux sont pris en considération dans le cadre de la procédure de décharge de la Commission sur l'exécution du budget. Grâce à ça, les travaux de la Cour bénéficient d'une résonance politique renforcée. En outre, bien que la Cour ne soit pas investie d'une mission directe de lutte contre la fraude, elle est tenue de dénoncer en particulier toute irrégularité qu'elle met au jour lors de ses contrôles. Si les auditeurs découvrent une fraude ou une irrégularité, ils transmettent l'information dans les plus brefs délais aux institutions européennes compétentes afin que celles-ci puissent prendre les mesures requises.

La Cour a également des compétences consultatives. Dès sa création, le traité a prévu que l'avis de la Cour doit impérativement être sollicité avant l'adoption de dispositions législatives à caractère financier, en particulier pour ce qui concerne les règlements financiers. Dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la fraude, l'avis de la Cour est aussi obligatoire.

Les traités ont en outre prévu que la Cour puisse rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de la Communauté. L'activité consultative de la Cour est devenue le prolongement naturel de l'examen

des comptes et lui permet, en se fondant sur son observation des mécanismes communautaires, de contribuer utilement à leur amélioration. Pour l'accomplissement de ces tâches de contrôle, la Cour dispose de pouvoirs d'investigation étendus. Elle peut choisir d'effectuer ses contrôles à tout niveau, depuis les institutions européennes jusqu'au bénéficiaire final dans les états membres ou états tiers bénéficiaires d'une subvention. Elle décide de manière autonome du calendrier et des modalités de ses contrôles, en travaillant sur pièces et, au besoin, sur place. Le contrôle sur pièces est défini de manière très large, puisqu'il peut concerner « tout document ou information » nécessaires à l'accomplissement de la mission de la Cour.

Résultats des contrôles : la Cour dispose, pour la diffusion de ses travaux, d'une gamme étendue de moyens d'expression : le rapport annuel établi pour l'ensemble du budget communautaire, les rapports spéciaux, établis à l'initiative de la Cour et sans périodicité déterminée sur un aspect particulier de la gestion communautaire, les déclarations d'assurance relatives au budget général et les avis, fruits de son activité consultative. La Cour adopte ses rapports et ses avis à la majorité des quinze membres qui la composent (principe de collégialité).

Aux institutions contrôlées est assuré un droit de réponse aux observations publiques qui les concernent (principe du respect de la procédure contradictoire). Lorsque le résultat des travaux de contrôle de la Cour est publié, une procédure contradictoire est obligatoirement engagée au préalable avec l'institution contrôlée, dont les réponses sont publiées en même temps que les observations de la Cour.

Finalement, étant donné le caractère essentiellement horizontal des observations de la Cour des comptes européenne, leur acceptation ne conduit pas seulement à assainir des opérations bien précises, mais parfois à modifier les systèmes de gestion eux-mêmes, voire à adopter de nouvelles dispositions législatives.

UN BUDGET LARGEMENT SANS CONTRÔLE

par Guillaume Ressot

Co-auteur du livre « Coup de torchon sur Bruxelles »

L'ouvrage que nous avons écrit avec François d'Aubert, « Coup de torchon sur Bruxelles », est le second volet d'un ouvrage antérieur qui s'intitulait : « Main basse sur l'Europe », publié en 1994. Notre livre résulte donc de dix ans d'enquête. Il a tenté de montrer que l'absence de proximité des institutions européennes pour le citoyen ne pouvait justifier l'opacité et les malversations. L'Europe est un sujet sérieux et pas seulement une grosse tirelire !

Notre ambition n'était ni politique, ni souverainiste, ni eurosceptique. Je le précise, car toute critique d'un dysfonctionnement européen amène l'accusation d'euroscepticisme – et peut-être plus encore aujourd'hui, dans la chaleur du débat sur la convention Giscard.

Nous étions plutôt favorables à un contrôle des institutions européennes et surtout à une meilleure transparence des systèmes et à un contrôle plus effectif. Je ne dis pas que le contrôle est déficient, mais je dis qu'il n'est pas utilisé comme il le faudrait. Il importe d'ailleurs de distinguer plusieurs types de contrôles : la certification des comptes, le contrôle de régularité et le contrôle de gestion.

Pour cette enquête, nous avons rencontré un grand nombre de personnes fonctionnaires européens, administrateurs français, douaniers, journalistes d'investigation, parlementaires, magistrats, etc. Et exploité un grand nombre de documents existants (rapports de la Cour des comptes européennes, de l'UCLAF...). Le rapport du comité des sages mandatés par Jacques Santer, président de la Commission européenne de l'époque, a confirmé point par point nos conclusions sur les fraudes administratives.

La principale évolution entre les deux ouvrages tient à la dissipation, lente mais progressive, de ce que nous avons appelé l'euromerta – par référence à l'omerta, la loi du silence. La démission collective de la Commission Santer en mars 1999 a contribué à l'évolution des esprits. Mais, depuis, il semble que l'euromerta soit remplacée par l'eurocorrect, sorte de langue de bois reconnaissant les faits mais justifiant l'immobilisme.

***« L'absence
de proximité
des institutions
européennes
ne doit pas
justifier
l'opacité et les
malversations ».***

Avant d'aborder les fraudes au budget européen, je voudrais revenir sur le fonctionnement du budget européen. Ce dernier est, en réalité, un plafond de dépenses calculé en pourcentage du PIB communautaire (c'est-à-dire la somme des PIB des Etats membres). Il représente actuellement 1,27% du PIB communautaire, soit 120 Md €, ce qui est de l'ordre de grandeur de la moitié du budget français ou du total du produit de la TVA en France.

Ce budget est certes relativement faible, mais il rémunère seulement des services centraux (autour de 20 000 personnes). Il est en constante augmentation. Par ailleurs, il se présente comme une « pompe aspirante et refoulante » de crédits, pas toujours consommés. Enfin, il faut noter qu'il est fortement remis en question depuis quelques années par les pays qui sont les « contributeurs nets », alors qu'il doit affronter deux défis majeurs : la convergence économique liée à l'élargissement et le fédéralisme budgétaire (du « compromis de Berlin » à la renégociation de la PAC en passant par le rapport SAPIR).

Le budget européen dispose de trois ressources majeures : les droits de douanes, la TVA intra-communautaire et le prélèvement direct consenti par les Etats sous forme d'un prélèvement sur recettes. Par ailleurs, il doit faire face à trois postes de dépenses majeurs : la Politique Agricole Commune, les fonds structurels (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, Fonds Social Européen, Fonds Européen de Développement Régional) et les programmes spécifiques de la Commission (initiatives sectorielles qui représentent 21,5% des dépenses). Ce dernier poste budgétaire est un poste majeur d'explosion des dépenses et illustre la volonté de la Commission de sortir de son cadre historique (agriculture et zonage régional).

Le problème fondamental du budget européen tient à un état d'esprit parfaitement illustré par le terme d'« Europactole » (titre du guide des subventions européennes).

Le lobbying règne en maître à Bruxelles, du niveau étatique au niveau syndical ou industriel, d'autant plus que la procédure de codécision introduite par le traité de Maastricht donne de multiples moyens d'action aux lobbyistes.

La conséquence de cet éclatement du pouvoir de décision et du foisonnement du lobbying est qu'aucune logique d'investissement rationalisé et centralisé n'existe au niveau européen.

**« La fraude
au budget
européen peut
être évaluée
entre 10 et 15%
du budget
européen, soit
15 milliards
d'euros ».**

Il existe de nombreux types de fraudes, souvent connus depuis longtemps, mais dont il est, par définition, difficile de mesurer l'impact. Nous avons, par divers recoupements, évalué le montant total de la fraude entre 10 et 15% du budget européen, soit 15 milliards d'euros. Les services européens, quant à eux, n'évaluent la fraude qu'au dixième de ce chiffre.

Il faut distinguer la fraude aux recettes, qui diminue les ressources du budget européen, de la fraude aux dépenses, qui augmente ses charges. Dans le premier cas, on peut mentionner la fraude à la TVA intra-communautaire. Dans le second, on peut évoquer les fraudes au FEDER, comme celle qui a entaché la construction du métro d'Athènes, ou au FSE.

Il n'existe aucun contrôle de gestion sur l'opportunité des dépenses engagées par l'Europe. Mais, de surcroît, cette absence se double d'une défaillance du contrôle de régularité.

L'administration européenne estime que son rôle est de légiférer et de distribuer les crédits, non d'en contrôler l'emploi. Ce serait, selon elle, aux services douaniers de chaque Etat que reviendrait la tâche du contrôle. Ainsi, ni les Etats membres, ni la Commission n'estiment que l'argent européen leur appartient.

Le contrôle administratif est, de son côté, encore balbutiant et, comme souvent, les rapports de la Cour des comptes européenne sont publiés dans l'indifférence générale.

Les moyens de la lutte contre la fraude sont très faibles : 125 agents seulement pour l'UCLAF, dont la moitié seulement de permanents. La création de l'OLAF constitue certes un progrès, mais son statut reste peu clair (il est difficile de dire si l'Office relève hiérarchiquement de la Commission ou non).

Le contrôle politique, quant à lui, se renforce sous l'égide de la commission du budget du Parlement européen (Cocobu) qui n'hésite plus à menacer la Commission de refuser de lui donner quitus de sa gestion. Malgré cela, le Parlement manque de crédibilité, du fait des frasques de certains eurodéputés et, plus encore, du fait de leur important absentéisme. Il faut ajouter, au titre de ce contrôle politique, que certains Etats membres stigmatisent de plus en plus les fraudes, dans le but de diminuer significativement leur contribution au budget européen.

A l'inefficacité de la gestion s'ajoutent malheureusement les soupçons de malhonnêteté. Car les fraudes s'étendent aux institutions européennes elles-mêmes. Rappelons que ce sont les agissements

indélicats de certains fonctionnaires et même de commissaires qui ont été à l'origine de la crise de 1998.

Nous avons découvert à cette occasion divers comportements contestables : manque de déontologie, népotisme, irrégularités d'attribution de crédits, appels d'offres truqués, détournements de fonds...

La mise en cause de la Commission en 1998 débuta par un problème de contrôle de gestion. Le Parlement considérait qu'il manquait de visibilité sur les programmes gérés en direct par la Commission, notamment le programme ECHO gérant l'aide humanitaire de l'UE (qui portait à l'époque sur 3,5 Md €). La Cocobu découvrit alors de grosses irrégularités de gestion : absence de contrôle sur place de l'aide versée, indemnités d'éloignement démentielles (3 800 € par personne et par mois), fausses notes de frais, salaires fictifs aux épouses des responsables du programme... En outre, l'enquête commanditée par l'UCLAF n'était pas accessible, pour cause d'embargo de la Commission !

Il existe des précédents à cette affaire. En 1988, un commissaire européen, apprenant que parmi les privilèges attachés à sa fonction figurait la possibilité d'acheter hors taxe, s'est offert un Falcon... détaxé !

Il semble que la garde prétorienne réunie autour de Jacques Delors ait, sans habilitation, mis en place des dispositifs permettant au Président de la Commission de surveiller ses collègues...

Et on ne compte plus les conflits d'intérêts impliquant des commissaires européens, soit parce qu'ils espèrent une carrière politique (Emma Bonino en Italie), soit parce qu'ils sont liés à un lobby (comme Ray Mac Sharry, impliqué dans la crise de la vache folle).

Il convient également de mentionner la pratique très contestable des « sous-marins ». La Commission a du mal à rémunérer les membres de cabinet ou les experts. Or, l'Europe « externalise » beaucoup. Sur les 5 000 à 6 000 experts accrédités auprès de la Commission, environ 500 sont ainsi payés par un biais douteux : on pioche dans les crédits opérationnels pour offrir un contrat de service avec une société extérieure. Le problème, c'est que les intermédiaires s'arrogent des commissions juteuses (environ 12%) et qu'il s'agit d'un détournement de procédure. Quelquefois, d'ailleurs, les emplois fournis sont purement fictifs !

La « cerise sur le gâteau » fut l'affaire Leonardo et l'épisode Cresson. Cette affaire révéla la gestion de programmes entiers par des sociétés

privées, appelées bureaux d'assistance technique (les BAT), fonctionnant peu ou prou sous le régime de la délégation de service. Le problème a été l'absence de contrôle des BAT, le choix peu transparent des clients des BAT et le télescopage fréquent avec les fonctionnaires des services européens. Dans le cas d'Agenor, le BAT mandaté par Edith Cresson pour gérer le programme Leonardo da Vinci, le commissaire et son BAT furent suspectés de favoritisme envers les entreprises françaises, pour ne rien dire des frais de fonctionnement exorbitants (prenant en charge les vacances, les frais d'inscription dans des écoles internationales et des emplois quasi fictifs...).

Quand fut rendue publique la nouvelle que Mme Cresson rémunérait, par l'intermédiaire d'un sous-marin, René Berthelot, un dentiste comme conseiller spécial, sa fin fut proche.

Ces dérives concernaient la plupart des programmes de la Commission : ECHO (aide humanitaire), MED (aide au développement des pays méditerranéens), LEONARDO (échanges universitaires), PHARE et TACIS (sécurité nucléaire)...

Une autre affaire vient d'éclorre : les malversations Eurostat. Un commissaire, Pedro Solbes est mis en cause ; un directeur général coupable de désinformation ; des caisses noires détournant des fonds via le Luxembourg ; des montants portant sur des millions d'euros à des fins d'enrichissement personnel ; du personnel sous-traité... Certains affirment qu'il s'agit là d'une scorie de l'ancien système Santer...

REPENSER LE BUDGET EUROPÉEN : LES CONCLUSIONS DU RAPPORT SAPIR

par Mario Nava

Conseiller économique du Président de la Commission européenne

Le rapport Sapir n'est pas un rapport sur le budget en tant que tel.

C'est un rapport économique, assez général, qui traite de plusieurs questions dont celle du budget européen. Il fut réalisé par huit des meilleurs économistes d'Europe et trois rapporteurs, dont je fais partie.

Notre mission était, dans un premier temps, d'examiner le fonctionnement du système européen, puis, d'analyser, dans un second, les obstacles qui vont se présenter à l'Europe.

Deux grands défis ont été mis en exergue :

D'une part, la stratégie de Lisbonne, qui consiste à donner à l'Europe une croissance plus forte tout en gardant une cohésion sociale telle qu'on la connaît aujourd'hui et en respectant une certaine soutenabilité environnementale.

Et, d'autre part, l'élargissement de l'Europe qui engendrera une augmentation de la population européenne de près de 80 millions de nouveaux habitants, dont le niveau de vie est deux fois inférieur au nôtre.

Pour donner un chiffre, 80 millions d'habitants représentent 20% de la population européenne actuelle, mais, qui ne possèdent que 5% de nos richesses. Le contraste est saisissant mais, heureusement, les pays qui intégreront l'Union ont une croissance beaucoup plus dynamique que la nôtre. Avec son analyse, le rapport Sapir a également émis six recommandations, dont une sur le budget, que je vais vous présenter en détail.

L'analyse du rapport est claire : d'un point de vue institutionnel, l'Europe a été un succès. Le marché unique est là et fonctionne, vous pouvez vous déplacer et travailler librement en Europe, la monnaie unique est également en place et, bien que certaines réformes soient nécessaires, les budgets communautaires et nationaux sont solides.

Malheureusement, aux côtés de ces succès institutionnels, il n'y a pas de succès économiques à la hauteur.

**« À côté du
succès européen,
les succès
économiques
ne sont pas
à la hauteur ».**

« Ces deux dernières années, les Etats membres ont mal géré leurs dépenses et creusé leur déficit ».

Selon nous, le bilan est effectivement mitigé dans ce domaine. Trois phases peuvent être distinguées :

- La première : les Trente Glorieuses, au cours de laquelle l'Europe a connu une croissance fantastique.

- La seconde phase, beaucoup plus critique, de 1973 à 1993, pendant laquelle une spirale négative a frappé l'Europe. La croissance a diminué, la cohésion sociale est donc devenue beaucoup plus coûteuse et les budgets nationaux ont explosé.

- La troisième, qui est la phase post-Maastricht, est celle dans laquelle on a réintégré la stabilité. Néanmoins, la cohésion demeure coûteuse et la croissance n'est pas encore d'actualité.

Dans les années 1960, en Europe, l'inflation et le chômage étaient maîtrisés, puis ils ont augmenté jusqu'à des taux très élevés. L'inflation fut corrigée, d'où une stabilité des prix ; mais le chômage a continué de persister. Un problème de croissance se pose donc.

Dans les trente premières années qui ont suivi la guerre, l'Europe a eu une capacité de croissance exceptionnelle, mais depuis 1973 nous connaissons la même croissance que les Etats-Unis et nous stagnons à 70% de leur PNB par tête, sans parvenir à réduire l'écart.

Le système social européen est unique et comme le démontre une étude faite par les français, Christian Morisson et Fabrice Martan, l'Europe est un modèle d'égalité sociale.

Afin de poursuivre dans cette voie de cohésion, la croissance est indispensable et nécessite alors des politiques économiques adaptées. Étant donnée la différence des revenus entre les pays, l'élargissement est un défi, mais c'est aussi une opportunité, puisque certains pays sont plus dynamiques que d'autres.

Quatre des six recommandations du rapport Sapir sont donc concentrées sur les politiques promulguant la croissance, avec notamment, la redynamisation du marché unique dans un environnement macroéconomique stable.

Ces deux dernières années, les Etats membres ont mal géré leurs dépenses et creusé leur déficit. Tout était alors défavorable à la croissance qui a besoin d'un macro pôle stable et d'un marché unique redynamisé.

Le budget est en effet un instrument d'exception mais celui de l'Europe « est un vestige historique ».

Il nous paraît évident que le budget doit être modifié. Il possède, en effet, trois défauts majeurs : Le premier est que la composition des dépenses est erronée ; le second est que le budget est trop dépendant des contributions nationales et, le troisième, que le budget européen est malheureusement tirailé entre différents intérêts nationaux qui lui font perdre son élan européen.

Si l'on veut que le budget européen joue son rôle dans la croissance et dans la solidarité, il lui faudrait des fonds destinés à la croissance. C'est à dire, des fonds pour la richesse, pour l'investissement et pour l'éducation à cycle continu dans la vie.

Si nous souhaitons vraiment atteindre les objectifs de Lisbonne, devenir une économie basée sur la connaissance et très compétitive, il nous faut effectuer l'investissement nécessaire pour y parvenir.

Les Etats membres, comme l'a parfaitement montré Yann de l'Ecotais, calculent ce qu'ils versent et ce qu'ils récupèrent, ce qui fait perdre de vue les raisons des dépenses au niveau européen. Elles ne sont plus faites dans le cadre d'intérêts nationaux mais européens.

Nous parlons ici d'un impôt communautaire qui se substitue aux impôts et aux contributions nationales et non pas d'augmentation du budget communautaire.

Concernant la procédure budgétaire, le problème de la responsabilité est le plus important.

Un article du traité européen stipule que, quoi qu'il advienne, la responsabilité de l'exécution du budget européen revient à la Commission. Néanmoins, comme une grande partie de ce budget est exécutée au sein des Etats nationaux et dans les régions, il est difficile de voir ce qu'il en est, puisque les exécuteurs peuvent ensuite rejeter les responsabilités sur d'autres personnes.

Pour conclure, notre critique n'était pas celle du budget en soi. Un budget communautaire doit exister et il est nécessaire, mais nous croyons qu'on ne peut, d'un côté, prétendre souhaiter l'élargissement, vouloir devenir une économie compétitive et basée sur la croissance, et, d'un autre côté, garder le budget communautaire tel qu'il est aujourd'hui.

**« Le budget
de l'Europe
est désormais
un vestige
historique ».**

DEUXIÈME TABLE RONDE

FISCALITÉ EUROPÉENNE

***Du risque d'un impôt européen,
au danger d'une harmonisation de la fiscalité***

DES VICES DE L'UNIFORMITÉ ET DES VERTUS DE LA PLURALITÉ

par Alain Laurent

Philosophe et essayiste

À certains égards, le projet d'uniformiser les modalités de l'action humaine au sein d'un ensemble social donné peut revêtir une évidente pertinence et s'avérer des plus utile. Rendre, par exemple, uniformes les dispositions du code de la route, le mode de conduite des trains ou les procédures de contrôle aérien dans l'Union européenne, renforce la sécurité tout en améliorant la circulation des personnes et des biens. L'uniformisation ainsi entendue vise à introduire simplicité, cohérence et efficacité là où, auparavant, régnaient complications bureaucratiques, clôtures frontalières et disparités désordonnées constituant autant d'obstacles coûteux à la fluidité des échanges, à la coopération et à la communication. Cette volonté de rationalisation n'a, dans ces conditions, que d'heureux et avantageux effets.

Mais dès lors qu'il ne s'agit plus d'homogénéiser des normes, règles et procédures générales facilitant la vie des citoyens pour, au contraire, imposer des solutions et des dispositifs uniques dans un domaine donné, on est en droit de se demander si un tel parti-pris d'uniformisation n'a pas davantage d'effets pervers que bénéfiques. Et même, de soupçonner que la rationalisation ou l'égalisation invoquées pourraient bien n'être que l'alibi dissimulant un projet de domination idéologique, de prise de contrôle bureaucratique et centralisateur tendant à niveler la société, à faire disparaître ou tuer dans l'œuf toute différence d'approche d'un problème, toute initiative locale ou toute expérimentation de formules alternatives en compétition avec d'autres. Car, à ce moment là, l'uniformisation ne peut conduire qu'à un monolithisme statique et stérile.

Ces périls inhérents à une uniformisation généralisée des formes d'organisation d'une société sont si flagrants et inquiétants qu'à compter du XVIII^e siècle, nombreux furent les penseurs à les pointer et dénoncer, pour, au contraire, démontrer et célébrer les mérites d'une conception pluraliste des choses et la valeur du principe de diversité ancré dans un

« Liberté et pluralité s'impliquent et se renforcent mutuellement, alors que l'uniformité exclut la créativité et le progrès ».

corps minimal de règles de droit, à portée universelle, prévenant tout risque d'anomie et d'anarchie centrifuge. Premier à monter en ligne et inaugurant ainsi une tradition française anti-centralisatrice, Montesquieu s'insurge contre la pernicieuse propension des gouvernants à vouloir uniformiser à tout prix les institutions d'un pays. Dans le Livre XXIX (ch.18) de L'Esprit des lois justement intitulé « Des idées d'uniformité », il souligne le caractère artificiel, arbitraire et stérilisateur d'une uniformisation qui revient à violenter la nature des choses en interdisant le libre déploiement de différences correspondant à des contextes locaux variés. Ce même refus d'une uniformisation inconsidérée (ou, à l'inverse, très « intéressée »...) se retrouve un demi-siècle plus tard, exprimé dans les Principes de politique de Benjamin Constant, dont le chapitre 3 du Livre XV se réfère d'emblée et explicitement au propos de Montesquieu. Selon l'éminent penseur du pluralisme constitutionnel, « une uniformité absolue est, dans plusieurs circonstances, contraire à la nature des hommes et des choses. » Fustigeant la manie de niveler un pays par des institutions uniformes, il précise que « c'est en immolant tout à des idées exagérées d'uniformité, qu'on a rendu les grands Etats un fléau pour l'espèce humaine, alors qu'au contraire devraient pouvoir s'y manifester des « combinaisons...beaucoup plus variées » présentant l'avantage d'enrichir l' « expérience de chaque jour ».

Pressentant avec acuité les périls entraînés par la montée du centralisme homogénéisateur, d'autres grandes figures de la philosophie politique ont abondé dans le même sens ailleurs en Europe. Avec plus encore, peut-être, de force et d'influence à long terme que Montesquieu et Constant, ils posent les bases d'une théorie conjuguant étroitement liberté individuelle, diversité des formes d'organisation politique et fécondité sociale. C'est ainsi que dans sa totalité, le fameux Essai sur les limites de l'action de l'Etat que Wilhelm von Humboldt rédigea en 1791-1792 est un plaidoyer en faveur du principe de variété contre celui d'uniformité. Pour lui, seules « la diversité des situations » ou leur « plus grande variété » sont en adéquation avec les exigences fondamentales du libre développement humain et donc du respect du consentement volontaire de chaque individu. Liberté et pluralité s'impliquent et se renforcent mutuellement, alors que l'uniformité exclut la créativité et le progrès : « L'extension des forces humaines exige une condition qui se relie étroitement à la liberté et à la diversité des situations...L'Homme, même le plus libre, le plus indépendant, quand il est placé dans un milieu

uniforme, progresse moins... Cette diversité est d'abord une conséquence de la liberté... » De même que Constant s'était référé à Montesquieu, John Stuart Mill renoue en 1859 dans « De la liberté » avec l'inspiration de Humboldt. Citant ce dernier à plusieurs reprises, il fait sien ce combat contre une uniformisation et des « modèles uniques » fatalement négateurs du droit élémentaire des individus – isolément considérés ou associés – de librement disposer d'eux-mêmes. Et il érige la diversité en fondement de l'expression de la liberté individuelle dans tous les domaines. Lorsqu'il affirme que « seule la diversité donne une chance équitable à toutes les facettes de la vérité » et qu'il préconise « la plus grande dissémination du pouvoir conciliable avec l'efficacité », il va de soi qu'il pose là des principes généraux qui légitiment l'obligation politique de ne jamais rien décider ou instituer qui ne soit volontairement consenti par les citoyens.

Au XX^e siècle, tous ceux qui persistent à se réclamer des idéaux de la démocratie libérale se contenteront de réaffirmer la valeur fondatrice de ces liens consubstantiels établis entre le droit des gens à la propriété d'eux-mêmes et à pouvoir librement se développer en choisissant la vie qui leur convient, le nécessaire respect de leur consentement quand il s'agit d'aménager collectivement la satisfaction de ce droit et le caractère optimal de la pluralité des options et solutions offertes pour y parvenir. Toutes choses qui, en fait, découlaient du propos fondateur de Locke émis dès 1690 dans « Le Traité du gouvernement civil ». La nouveauté viendra d'un côté où on ne l'attendait pas forcément : de celui de l'épistémologie de pointe qui va relayer la philosophie politique en validant « scientifiquement » le lien entre autonomie (des acteurs), variété-diversité (des choix) et fécondité-créativité (de la société).

Ainsi, selon les penseurs de la théorie générale des systèmes qui valorisent le modèle fécond des systèmes ouverts à ordre hautement complexe par opposition à celui, statique et centralisé, des systèmes clos, la principale propriété qui assure les meilleures performances du premier n'est autre que la diversité de ses composantes, en outre dotées d'une plus grande autonomie de décision et de comportement. Capable d'évolution permanente et autorégulée, un système ouvert se caractérise également par la multiplicité interactive des relations d'échange et de concurrence qui prévalent en son sein. La pertinence de cette distinction cardinale s'étend au cas particulier des systèmes sociaux. Comme l'ont

**« Harmoniser,
c'est faire
en sorte que
sur un mode
polyphonique
et non pas
monolithique
puissent
coexister, sans
dissonances
criantes,
et s'ajuster
des solutions
plurielles
régées par
les mêmes
principes
basiques ».**

bien vu K. Popper et Hayek (avec «l'ordre de marché »), une société close, c'est-à-dire uniformisée, hiérarchisée et hyper centralisée, est fatalement moins créative et prospère qu'une société ouverte fondée sur le polycentrisme, la diversité et la liberté de choix de ses membres.

La leçon à tirer de toutes ces considérations est on ne peut plus simple et limpide. Lorsqu'il est question d' « harmonisation fiscale » au sein de l'Union européenne, envisagée comme une société ouverte, cela ne peut signifier que l'adoption et le respect de communes règles du jeu (libre expression des particularités, consentement volontaire des individus-citoyens...) afin de laisser émerger les solutions les plus favorables aux droits et intérêts individuels légitimes.

En tout état de cause, l'idée d'harmonisation n'a jamais par elle-même impliqué l'égalisation totale, la réduction à l'identique ou l'éradication des différences. Harmoniser, c'est faire en sorte que sur un mode polyphonique et non pas monolithique puissent coexister, sans dissonances criantes, et s'ajuster des solutions plurielles réglées par les mêmes principes basiques. Dans une société ouverte à l'échelle européenne, par exemple, l'harmonisation fiscale bien comprise veut dire que sur la base partagée du pluralisme et de la prise en compte du droit de propriété de chacun sur soi et ses biens, chaque politique nationale de prélèvements obligatoires se verra, par la logique institutionnelle du système, confrontée à la concurrence des autres et donc à une perpétuelle nécessité de devoir se remettre en question. Les moins avantageuses comparativement aux contribuables auront ainsi toutes chances d'être éliminées par la sélection démocratique, à moins d'évoluer à leur manière propre vers ce que proposent les plus avantageuses (on peut même imaginer que les contribuables se voient reconnaître le droit de se rattacher à celles-ci sans avoir à s'exiler...) dans le rapport entre taux d'imposition et qualité des prestations étatiques prodiguées. C'est ce qu'on peut appeler une véritable harmonisation « spontanée » par le haut – sans uniformisation coercitive destructrice de dynamisme et d'autonomie. Prétendre faire dire autre chose au projet d'harmonisation, c'est fausser le sens des mots, c'est la réduire à une homogénéisation excluant liberté de choix et consentement des gens. Et c'est privilégier une harmonisation par le bas, servant d'alibi à une stratégie de préservation d'un dispositif inique d'imposition maximale en essayant d'amener les autres politiques nationales à s'aligner définitivement sur lui : un chef d'œuvre de clôture économique et politique...

MONOPOLE ET CONCURRENCE FISCALE

par Georges Lane

Professeur à l'Université Paris IX Dauphine

Voici dix ans, la France a connu deux changements majeurs : d'une part, le marché commun devenait marché unique, à compter du 1er janvier 1993 ; d'autre part, l'Union européenne était instituée par le traité de Maastricht.

Un troisième changement mérite également attention : il s'agit de la disparition du franc et de son remplacement par la fusion des systèmes monétaires européens dans l'euro.

Que penser de ces changements ? Quelles sont les idées qui les ont inspirés ? Il existe deux façons de les présenter : la première consiste à affirmer qu'ils furent produits par un désir d'efficacité et de démocratie. A un marché unique, il fallait une monnaie unique. A une Union européenne, il faut à terme, un Etat européen pour la protection et la défense – ce point restant implicite. Ainsi, la monnaie unique constitue un moyen pour atteindre l'objectif de création d'un Etat européen.

Mais il existe une autre position, que je souhaite développer. Elle consiste à dire que ces changements résultent d'idées incohérentes, contradictoires, pour ne pas dire de la mauvaise foi de nos gouvernants.

Que vous diront ils ? Qu'à un marché unique, il faut absolument une fiscalité unique. Que l'harmonisation fiscale doit être complète, car la monnaie unique accentue la concurrence fiscale. Enfin, que pour faciliter la création d'un Etat européen, plus encore qu'une harmonisation fiscale, il est bon d'avoir un impôt européen.

Ces idées sont tout à fait contradictoires. En définitive, l'harmonisation présente un ensemble de dangers. Fondamentalement, ce n'est qu'un sobriquet pour définir la planification européenne dans laquelle nous nous trouvons. Une planification qui, nous le savons, est par nature inefficace. Nous possédons un exemple reconnu de cette inefficacité : celui de l'URSS, summum de la planification, qui s'est effondrée en 1989.

Or, la mauvaise foi de nos gouvernants a utilisé la chute de l'URSS pour introduire un renforcement de l'harmonisation fiscale, mais aussi

« L'harmonisation n'est qu'un sobriquet pour définir la planification européenne dans laquelle nous nous trouvons ».

**« Les politiques
qui nous
gouvernent
ont la prétention
de tout savoir
et de faire
notre bonheur
à notre place ».**

pour faire miroiter, à terme, la naissance d'un Etat européen. Dans ce but, les politiques européens ont manigancé ce que l'on a appelé le traité de Maastricht, amenant, en 1993, à créer cette Union européenne. Autrement dit, il y a dix ans, une espèce de nœud s'est créé en Europe, pour faire émerger cette idéologie européenne, que je n'hésiterai pas à qualifier d'idéologie socialiste.

En quoi consiste-t-elle ? C'est ce qu'un auteur important, Friedrich von Hayek, a appelé la « prétention constructiviste ». Nous sommes dans un système constructiviste. Les politiques qui nous gouvernent ont la prétention de tout savoir et de faire notre bonheur à notre place.

Ils ont mis dans leur boîte à outils deux systèmes de planification. L'un est en marche : c'est l'harmonisation fiscale.

Ils veulent instituer l'autre prochainement : c'est l'impôt européen. Mais si cette harmonisation fiscale était efficace, elle aurait dû déboucher sur le marché unique désiré en 1993, ce qui n'a pas été le cas, bien au contraire.

Nous sommes en 2003 et on continue à nous parler de l'harmonisation fiscale. Pire, on déterre le cadavre.

Pour quel motif la concurrence fiscale serait-elle dommageable ?

Un rapport récent (1999), du sénateur Marini, recense tous les dangers que présenterait la concurrence fiscale. Je ne vous donnerai que quelques chiffres, mais ils en valent la peine. En terme de pourcentage de PIB nominal, l'Irlande est actuellement, parmi les 15 pays de l'Union européenne, celui qui a le moins de dépenses publiques. Les dépenses s'y élèvent à 34,7% des dépenses totales. A l'inverse, le pays le plus dépensier est la Suède avec 62,3% du PIB. La France, quant à elle, se situe à un niveau de 54,2% de dépenses publiques.

Autrement dit, lorsque le sénateur Marini, présente les dangers de la concurrence fiscale, il ne raisonne pas à partir de la fiscalité, mais à partir d'un éventail de dépenses publiques qu'il considère inadmissibles. La vraie question n'est pas celle de l'harmonisation fiscale ou de l'impôt européen, mais bien celle des dépenses publiques. L'important est d'en déterminer le bien-fondé et de savoir si elles doivent augmenter ou non. En manipulant l'harmonisation fiscale et l'impôt européen, on nous cache donc ces questions fondamentales.

La concurrence fiscale doit commencer par l'information. Nous ne connaissons pas les systèmes fiscaux. Nous ne connaissons pas, selon la terminologie habituelle, les assiettes et les taux des impôts. Quand le

Président de la République déclarait l'année dernière qu'il voulait faire diminuer en cinq ans les impôts de 30%, cela ne signifiait rien. Dans ce domaine, c'est le taux marginal qui importe, et non la masse globale des impôts. Des diminutions significatives des taux marginaux d'impôts sont donc nécessaires ; et la concurrence fiscale a justement pour efficacité essentielle de les réduire.

LA CONCURRENCE FISCALE AU CANADA

par Michel Kelly-Gagnon

de l'Institut Economique de Montréal

Au Canada, les principaux impôts – impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur le revenu des sociétés, et taxes à la consommation – sont en général levés séparément par chaque gouvernement provincial ainsi que par le gouvernement fédéral. La question que je veux traiter aujourd'hui devant vous est la suivante : dans quelle mesure une concurrence fiscale s'est-elle développée entre les gouvernements provinciaux et dans quelle mesure cette concurrence fiscale incite-t-elle les gouvernements provinciaux à limiter ces impôts de manière à empêcher les contribuables de « voter avec leurs pieds » ? Je traiterai surtout de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui est le principal impôt au Canada, mais j'ajouterai un mot à propos des autres grands types d'impôts.

Un des obstacles à la concurrence fiscale est que le gouvernement fédéral lève 45% de tous les impôts, réduisant ainsi l'impact des variations dans les taux provinciaux. Un problème connexe est que tous les gouvernements provinciaux, à part celui du Québec, établissent les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers, en proportion des taux fédéraux. Notons toutefois que ce mimétisme s'est atténué au cours des deux dernières décennies, alors que les gouvernements provinciaux ont eu tendance à établir des surtaxes et autres mesures particulières. L'obstacle le plus important à la concurrence fiscale réside dans ce que l'on appelle la péréquation. Il s'agit d'un système par lequel le gouvernement fédéral verse aux gouvernements des provinces « plus pauvres » des transferts généraux, dans le but de ramener leurs recettes fiscales à ce qu'elles seraient si ces provinces montraient un potentiel fiscal égal à celui de la province canadienne « moyenne ». Les montants en cause sont d'environ 11 milliards de dollars (canadiens) par année, auxquels il faut ajouter environ 18 milliards de transferts sociaux. Soit un total de 17% des dépenses fédérales. Cette redistribution interprovinciale permet à un gouvernement provincial de compenser sa faible compétitivité fiscale par des transferts en provenance des provinces plus compétitives. Ce système diminue l'incitation des

« L'obstacle le plus important à la concurrence fiscale réside dans la péréquation ».

gouvernements provinciaux à réduire les impôts puisque, même si leurs contribuables « votent avec leurs pieds », des transferts viendront remplacer les impôts perdus. Quelles que soient les limitations de la concurrence fiscale au Canada, elle existe à un certain degré et accroît l'efficacité économique. Considérons l'impôt sur le revenu des particuliers au cours des années, le gouvernement du Québec a été obligé de réduire son taux marginal maximum de manière à ce que le taux combiné (fédéral + provincial) se situe à peu près au niveau de la plupart des autres provinces. Une recherche empirique publiée dans la revue « International Tax and Public Finance » estime que, sur la base des données des deux dernières décennies, les gouvernements provinciaux ont été obligés de réduire de 0,3% leur taux moyen d'impôt sur le revenu, chaque fois que les gouvernements des provinces voisines réduisaient le leur de 1%. Ce n'est pas parfait mais ça fonctionne malgré les obstacles.

L'analyse empirique montre également que la redistribution fédérale (essentiellement les paiements de péréquation) empêche en partie la concurrence fiscale de jouer entre les provinces. En effet, les gouvernements provinciaux récipiendaires de péréquation réagissent moins à une réduction éventuelle des taux d'impôt dans les provinces avoisinantes : même si leurs contribuables votent avec leurs pieds, les gouvernements provinciaux savent que le fédéral compensera en partie les pertes fiscales qui s'ensuivent.

Les auteurs de la même étude économétrique démontrent qu'une augmentation dans le taux de la péréquation entraîne une légère augmentation du taux de l'impôt provincial sur le revenu dans les provinces bénéficiaires. Si le gouvernement provincial perd moins de revenus quand sa ponction fiscale chasse ses contribuables, il en profite davantage.

La concurrence fiscale affecte également les taux de l'impôt provincial sur le revenu des sociétés, qui sont relativement bas en comparaison du taux fédéral. Une recherche publiée dans la Revue canadienne d'économie montre que les gouvernements provinciaux ont tendance à suivre quand l'un d'eux (et surtout s'il s'agit de celui de l'Ontario) baisse le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Même l'ancien gouvernement social-démocrate du Parti Québécois utilisait l'argument de la compétitivité fiscale. Un journaliste de La Presse, le plus important quotidien de Montréal, écrivait en 1996 :

« La concurrence fiscale entre les gouvernements provinciaux du Canada, constitue un frein salutaire à l'augmentation des impôts ».

« À ses alliés naturels, les centrales syndicales qui réclament que les entreprises paient davantage d'impôts pour équilibrer les dépenses publiques, le chef du PQ réplique sans appel : "Il faut créer les conditions dans lesquelles l'économie pourra repartir", s'assurer pour attirer des investisseurs que la fiscalité des entreprises au Québec sera comparable aux voisins d'Ontario et du Nouveau-Brunswick, pour empêcher "des razzias de Frank McKenna" auprès des entreprises du Québec. »

Je pourrais vous rapporter un grand nombre d'autres citations de ce genre.

C'est certainement aussi la concurrence fiscale qui empêche les gouvernements provinciaux d'augmenter davantage leurs taxes de vente (qui se situent dans une fourchette de 7% à 10%). Il y a même une province, l'Alberta, qui n'impose pas les ventes.

Nous disposons donc de nombreux faits empiriques pour soutenir l'hypothèse selon laquelle la concurrence fiscale entre les gouvernements provinciaux du Canada, même si elle est limitée par l'harmonisation cartellisante du gouvernement fédéral, constitue un frein salutaire à l'augmentation des impôts.

Dans une étude importante publiée par le Fraser Institute, les économistes Finn Poschmann et William Robson concluent – c'est une conclusion très prudente mais qui vaut quand même la peine d'être citée :

« Briefly, our principal theme is that the parallels between interprovincial competition within Canada and interfirm competition in a market setting are closer and more powerful in their implications for public policy than is generally appreciated. Provinces do compete on price and there is evidence that lower tax rates yield rewards as measured by local growth in profits and incomes. But, provinces also compete on program quality: the downward ratcheting of spending on government-provided goods and services that is predicted by simple "race to the bottom" views of competition is nowhere to be found. »

Autrement dit, la concurrence fiscale permet aux citoyens de choisir les combinaisons d'impôts et de services publics qu'ils souhaitent. Le système est loin d'être aussi efficace que la concurrence du marché, mais il est de loin préférable à l'harmonisation fiscale, qui est l'équivalent politique du monopole.

TÉMOIGNAGE D'OLIVER CADIC

Président de la France libre d'entreprendre

J'ai créé mon entreprise à 20 ans, en 1982 et c'est par hasard que j'ai découvert en 1996, l'écart de fiscalité entre le Royaume-Uni et la France. J'ai constaté que les cotisations patronales n'étaient là-bas que de 10% contre 48% en France. C'est à dire, que pour 1 500 000 francs de bénéfices en Angleterre, je n'aurais obtenu que 400 000 francs en France. Nous avons renouvelé l'analyse avec un de mes clients et il s'est avéré qu'il perdait 10 millions de francs alors qu'il aurait eu 4 millions de francs de bénéfice, outre-Manche. J'ai donc fait part de ma préoccupation au Ministère de l'industrie, où l'on m'a dit que cela reviendrait à remettre en cause la Sécurité sociale, les retraites..., ce qui était vraiment impossible. Je leur ai donc demandé ce que je devais faire. Ce a quoi ils m'ont répondu « *Ce que vous voulez* ».

Je n'ai pas voulu faire comme tout le monde et filer à l'anglaise. J'ai donc fait part de mon désarroi dans les médias et suis parti m'installer dans le Kent, à deux heures de Paris en Eurostar. Ce qui a semble t-il séduit beaucoup de monde, puisque, submergé d'appels, j'ai dû créer une association : « la France libre d'entreprendre », afin d'aider les entrepreneurs français souhaitant suivre mon exemple. A l'époque, Alain Prost disait dans le journal *Le Point* : « *On est en train de se faire hara-kiri, les coûts salariaux de notre entreprise qui emploie 105 personnes correspondent à ceux de Benetton qui en compte 240. Il n'est pas facile de lutter dans ces conditions.* » *Le Point* déclarait : « *Son pari : faire gagner une équipe française malgré ce handicap* ». Trois ans plus tard, on a vu le résultat...

Je lisais cette semaine, dans *Le Monde*, une déclaration du ministre des Finances, Francis Mer : « *Les producteurs doivent trouver des solutions pour survivre. Ne comptez pas sur l'Etat qui s'endette de 1 500 euros par seconde.* » Pas de problème, je ne compte plus sur l'Etat !

Une feuille de paie en France, est imprimée recto-verso alors qu'en Angleterre, avec la même feuille, je paye aussi mon impôt sur le revenu. Et c'est en port payé que j'envoie le chèque correspondant à toutes les cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu de tous les salariés de ma société !

La réponse du gouvernement français en 1998, a malheureusement consisté en une loi de Finance. Le Figaro l'avait appelée « loi Cadic ». Il s'agissait de freiner le départ des entrepreneurs français. Le gouvernement a décidé de demander à ces mêmes entrepreneurs de payer une caution. Le montant correspondait à l'impôt qu'ils auraient dû payer s'ils avaient vendu leur société au moment de leur départ. Si j'avais attendu un an de plus, j'aurais donc dû payer 1 500 000 francs de caution pour pouvoir m'installer en Angleterre. Voilà ce qu'est la libre circulation en Europe !

Pour conclure sur l'harmonisation fiscale, en ce qui me concerne, si cela correspond à un retour à la fiscalité française, j'ai envie de chanter : « Vous n'aurez pas ma liberté de ne pas payer l'impôt français ». Si on m'oblige à payer davantage d'impôts, ma liberté sera d'aller où l'on me permet de développer mon entreprise en toute tranquillité. Je connais maintenant l'association Contribuables Associés et l'activisme de Benoîte Taffin et je souhaite lui dire avec les mots de Winston Churchill : « Never, never, never give up », n'abandonnez jamais, car c'est vous qui créez les conditions de mon retour en France. Merci à vous.

INTERVENTION DE CÉCILE PHILIPPE

de l'Institut Molinari de Bruxelles

J'interviens au titre de l'Institut Économique de Recherche que j'ai créé à Bruxelles et qui s'oppose clairement à l'harmonisation fiscale. La position que nous défendons, est la concurrence. Même s'il ne s'agit pas d'un mécanisme idéal, il permet de limiter le pouvoir de coercition des gouvernements sur les individus et les entreprises. Olivier Cadic en est un parfait exemple, puisqu'il a décidé de s'expatrier.

Le maintien de ces différents systèmes fiscaux permet d'inciter les gouvernements à gérer rigoureusement leurs fonds et donc à limiter le niveau d'imposition. Je m'intéresse ainsi aux aspects économiques des politiques publiques et aux effets pervers de l'augmentation galopante des taxes, que je crois confiscatoires.

Pourquoi est-ce une hérésie économique ? Pourquoi est-ce un obstacle à la croissance économique ? Simplement parce que cela s'oppose à l'accumulation du capital, phénomène crucial du développement. Pour prendre un exemple, les droits de succession, comme vous le savez sans doute, obligent de façon assez courante les héritiers à vendre une partie de leur patrimoine. Autant de revenus investis dans l'achat d'actifs qui auraient dû rester dans les mains du propriétaire initial et qui ne profiteront finalement pas à l'accumulation du capital.

Plus important encore : la taxation introduit une grande rigidité sur le marché. Car le capitaliste ou l'entrepreneur doit répondre le mieux possible aux besoins du consommateur, qui, dans le cas contraire, se détournerait de lui et préférerait les produits d'un autre. Le dynamisme du marché est maintenu par la possibilité de nouveaux arrivants. Qu'ils soient pauvres ou non, endettés ou non, s'ils sont capables de produire des biens que les consommateurs préfèrent, ces nouveaux arrivants réaliseront des profits qu'ils pourront réinvestir. Or, l'impôt sur les sociétés ne leur permet pas de réinvestir et de constituer progressivement une société capable de concurrencer véritablement les entreprises déjà existantes. Celles-ci sont donc soumises à une pression beaucoup plus faible. La dynamique du marché est ainsi complètement viciée.

CONCLUSION

par Benoîte Taffin

Porte-parole des Contribuables Associés

Il était indispensable de connaître les instruments dont nous disposons pour contrôler l'utilisation de notre argent au niveau européen. Vous convaincre du bon contrôle et de la bonne gestion des fonds publics était une mission impossible ! Nous pourrions parler des rapports entre les contribuables et l'Europe pendant des heures. Nous n'avons fait, ce matin, qu'entrouvrir quelques portes, identifier quelques dangers, ébaucher quelques solutions.

Il est à présent crucial, pour nous, contribuables, de nous immiscer dans les affaires européennes. Chaque institution, chaque office, chaque bureau a un coût et nous concerne en tant que contribuables. La mission de notre association est d'être vigilante, avec l'aide de l'association européenne. Nous serons toujours là pour tirer la sonnette d'alarme. Il ne faut pas que l'Europe soit simplement une utopie mais que tout le monde ait bien conscience que l'Europe a un coût et que l'argent qui y est dépensé sort de nos poches !

Puisque nous approchons des échéances électorales européennes, ce débat trouvera une prolongation médiatique et naturellement politique. Comptez sur nous pour poser des questions précises et demander des engagements clairs aux candidats. Vous pourrez ainsi voter en connaissance de cause.

**« Il est crucial
pour nous,
contribuables,
de nous
immiscer dans
les affaires
européennes ».**