

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

COMMISSION

**RAPPORT DU COMITÉ FISCAL
ET FINANCIER**

1962

**RAPPORT DU COMITÉ FISCAL
ET FINANCIER**

1962

TABLE DES MATIERES

	<u>P a g e s</u>
I. Composition, fonctionnement et tâches du C.F.F. . Idées maîtresses et postulats fondamentaux du présent rapport	1
A. Composition et fonctionnement du C.F.F.	1
B. Tâches du C.F.F.	3
1. Questions à examiner dans le rapport du C.F.F. en fonction du mandat imparti ou du commentaire l'accompagnant	3
2. Remarques sur les "terms of reference"	6
a) Objet du rapport	6
b) Objectifs d'intégration assignés à la politique financière.	7
c) Quelques hypothèses de travail et idées maîtresses sur lesquelles s'appuie le présent rapport	8
II. Données relatives à la situation économique et financière actuelle des Etats membres de la C.E.E.	11
III. Considérations fondamentales générales	12
A. Les buts recherchés par la réalisation du marché commun qui importent particulièrement pour la politique financière à suivre	12
1. Réalisation d'un marché commun dont les conditions soient analogues à celles d'un marché intérieur.....	12
2. Elimination d'influences et des facteurs qui donnent lieu à des distorsions des conditions de concurrence	12
3. Autres objectifs de politique économique	13
B. Disparités quantitatives et qualitatives existant dans les systèmes financiers des Etats membres, en tant que facteurs capables de nuire à la réalisation des objectifs du marché commun..	13
1. Disparités dans la "charge fiscale globale".....	13
a) Remarques générales préliminaires sur la notion de "charge fiscale".....	13
b) Importance des contributions fiscales nationales	15
c) Raisons des disparités présentées par les charges fiscales	17
d) Des différences (importantes) dans le niveau global des recettes fiscales constituent-elles un obstacle à la création d'un marché commun ?	17
2. Disparités dans la composition des dépenses publiques	19
a) Remarques préliminaires générales	19
b) Effets des différences de structure des dépenses nationales à égalité de composition des rentrées fiscales	20

3. Disparités dans la composition des systèmes fiscaux.....	23
a) La structure des systèmes fiscaux des pays de la C.E.E.	23
b) Effets des disparités structurelles des systèmes fiscaux	26
c) Eléments déterminants des disparités structurelles des systèmes fiscaux	27
d) Compensation au moyen de cours variables	28
e) Dans quelle mesure une adaptation des structures des systèmes fiscaux est-elle possible et nécessaire pour neutraliser les effets perturbant la concurrence ?	29
IV. Propositions pour une harmonisation qualitative et quantitative de certains impôts particuliers	32
A. Différences de structure de certains impôts particuliers et propositions pour réduire ces différences comme il est souhaitable sous l'angle de la politique d'intégration	32
1. Remarques préliminaires générales	32
2. Impôts sur la formation des revenus (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés)	32
a) Système dualiste ou système unitaire	32
b) Abattements et déductions personnelles	34
c) Imposition des ménages (des conjoints)	35
d) Etendue de l'obligation fiscale objective	35
e) Différenciations des charges fiscales	36
f) Différenciation des méthodes d'assiette et (ou) de perception suivant les catégories de revenus ou suivant le niveau de revenus	36
g) La méthode d'imposition des bénéficiaires des sociétés, en particulier des sociétés de capitaux	37
aa) Le problème d'un impôt particulier sur les sociétés	37
bb) L'imposition des sociétés mères ; le problème des participations	39
3. Impôts sur le chiffre d'affaires	40
4. Impôts sur la consommation	45
5. Impôts sur la fortune et sur les successions	46
B. Disparités existant dans les barèmes de divers impôts particuliers et propositions pour réduire ces différences comme il est souhaitable sous l'angle de la politique d'intégration....	48
1. Remarques préliminaires générales	48
2. Impôts particuliers dont les barèmes présentent d'importantes disparités de nature à compromettre sérieusement les buts poursuivis par le marché commun.....	49

	<u>P a g e s</u>
a) Accises spéciales	49
b) Impôt général sur le chiffre d'affaires	51
c) Impôts sur les mouvements de capitaux	52
d) Taxes sur la circulation automobile et sur les transports	54
e) Impôt sur le revenu	57
1) Revenus provenant d'un travail salarié	59
2) Revenus provenant d'une activité indépendante (professions libérales)	60
3) Revenus des capitaux mobiliers	61
4) Revenus industriels et commerciaux	62
5) Revenus agricoles	65
f) Problèmes de l'importance de l'impôt sur les sociétés et de la retenue à la source sur les dividendes.....	65
C. Le problème de la double imposition	69
V. Principe du pays d'origine ou principe du pays de destination ...	76
1. Remarques préliminaires	76
2. Signification et portée du principe du pays de destination et du principe du pays d'origine	76
a) Le principe du pays de destination	76
b) Le principe du pays d'origine	78
3. Conséquences pour la C.E.E.	78
a) La pratique actuelle	78
b) Propositions de réforme	79
4. Questions liées au problème des échanges avec les pays tiers	81
5. La question du siège fiscal pour les impôts dits directs.	82
VI. Problèmes généraux de politique financière	83
1. Compensation financière supranationale	83
2. Harmonisation et coordination des principes directeurs de la politique financière générale	85
3. L'harmonisation fiscale considérée comme un processus dynamique; nécessité d'une coordination rationnelle entre la politique financière et la politique monétaire.....	87
VII. Calendrier des mesures d'harmonisation fiscale	89

Pages

Annexe A	- Mandat à confier à un comité scientifique pour l'étude des problèmes de politique fiscale et financière dans la C.E.E. (Comité fiscal et financier = C.F.F.)	93
Annexe B	- Dispositions du traité de la C.E.E. qui sont d'une importance particulière pour les problèmes soulevés dans le rapport du C.F.F.....	97
Annexe C	- Données relatives à la situation économique et financière actuelle des Etats membres de la C.E.E.....	102
Annexe D	- Régime fiscal des holdings, sociétés de placements et fonds communs de placements (Dr Joseph Kauffman).....	115
Annexe E	- L'influence de la croissance économique des Etats membres sur les problèmes d'harmonisation fiscale (Professeur A. Barrère)	124
Annexe F	- Harmonisation de l'impôt prélevé sur les bénéfices des sociétés de capitaux et sur les dividendes distribués ou perçus (par le Prof. B. Schendstock).....	136

RAPPORT DU COMITE FISCAL ET FINANCIER

I. Composition, fonctionnement et tâches du Comité fiscal et financier (C.F.F.) - Idées maîtresses et postulats fondamentaux du présent rapport

A. Composition et fonctionnement du C.F.F.

1. Fondation du C.F.F.

Le Comité fiscal et financier ci-après dénommé C.F.F. a été constitué par une décision de la Commission de la Communauté économique européenne en date du 5 avril 1960. Ses attributions sont précisées dans le mandat et dans le commentaire qui l'accompagne (annexe A). Il est évident que les dispositions spécifiques du traité de Rome (annexe B) ont parallèlement constitué un élément déterminant. La conception que s'est faite le Comité des tâches qui lui étaient assignées ressort des considérations développées page 6.

2. Composition du C.F.F.

Le Comité se composait des personnalités suivantes :

Président :

Professeur Dr Dr h.c. Dr h.c. Fritz Neumark, Francfort

Membres :

Prof. Dr Willy Albers, Kiel

Prof. Alain Barrère, Paris

Prof. Cesare Cosciani, Rome

Dr Joseph Kauffman, Conseiller d'Etat, Luxembourg

Prof. Maurice Masoin, Bruxelles

Prof. Dr Bernard Schendstok, La Haye

Prof. Carl S. Shoup, New-York

Prof. G. Stamatii, Rome

Prof. Georges Vedel, Paris

Ont en outre pris part aux réunions du Comité, soit régulièrement, soit occasionnellement :

MM. Hans von der Groeben, membre de la Commission de la C.E.E.

Prof. Dr Hans Möller, conseiller de la Commission de la C.E.E.

E. Wirsing, chef de cabinet adjoint de M. von der Groeben

P. VerLoren van Themaat, directeur général de la concurrence

P. Nasini, directeur, direction "problèmes fiscaux"

Ch. Campet, chef de division, direction "rapprochement des législations"

C. Pietra, chef de division, direction générale des affaires économiques et financières

D.C. Breedveld, membre de division, direction générale des affaires économiques et financières

G. Heerkens, secrétaire du Comité, membre de division de la direction "problèmes fiscaux"

A. Romani, secrétaire du Comité, membre de division de la direction "problèmes fiscaux"

E. Barral, secrétaire du Comité, membre de division de la direction "problèmes fiscaux"

Au cours de sa première séance, le Comité a élu président le professeur Dr h.c. Fritz Neumark, de Francfort-sur-le-Main. Conformément à la décision prise au cours de la troisième séance (2 et 3 décembre 1960), celui-ci a en outre été chargé des fonctions de rapporteur général.

Tous les membres du C.F.F. ainsi que certains représentants de la Commission nommés ci-dessus ont apporté leur précieux concours au rapporteur général, par leurs conseils oraux qui sont les fondements du rapport général, et aussi par l'élaboration de certains points particuliers de ce rapport.

3. Le C.F.F. s'est réuni comme suit :

les 21 et 22 juillet 1960

les 26 et 27 août 1960

les 2 et 3 décembre 1960

les 14 et 15 septembre 1961

les 14 et 15 décembre 1961

le 8 juin 1962

les 7 et 8 juillet 1962.

De plus, des contacts écrits et oraux ont eu lieu entre membres du Comité et entre membres du Comité et membres de la Commission ou du secrétariat.

4. La version actuelle du rapport a été adoptée au cours de la séance des 7 et 8 juillet 1962 à Paris après discussion approfondie.

5. L'ensemble du rapport a été agréé par tous les membres du C.F.F. Ceci n'exclut pas qu'une plus ou moins grande minorité du Comité ne soit pas d'accord avec certains jugements, conclusions et propositions qu'il contient. Les conceptions de cette minorité ont été consignées dans ce rapport sous forme d'alternatives lorsqu'il s'agissait de questions plus importantes. La minorité - qui d'ailleurs n'était pas toujours constituée des mêmes personnes - a cependant considéré que ses conceptions opposées à celles contenues dans certains chapitres n'étaient pas d'une importance telle qu'elles aient dû empêcher son adhésion au rapport général.

6. Aussi bien lors de la préparation des sessions que du rapport, la Commission a remarquablement appuyé le Comité en lui procurant les matériaux, en formulant de précieuses suggestions et en lui facilitant la tâche d'organisation et celui-ci lui en sait gré. Les membres du Comité tiennent à assurer de leur gratitude particulière MM. NASINI, CAMPET, HEERKENS, BARRAL et ROMANI.

B. Tâches du C.F.F.

1. Questions à examiner dans le rapport du C.F.F. en fonction du mandat imparti ou du commentaire l'accompagnant

Les questions que le C.F.F. doit étudier au premier chef, conformément au mandat imparti ou au commentaire qui l'accompagne, sont les suivantes :

- a) "Examiner si et dans quelle mesure les disparités existant actuellement dans les finances des Etats membres empêchent partiellement ou même totalement l'instauration d'un marché commun créant et garantissant des conditions analogues à celles d'un marché intérieur";
- b) "Examiner dans quelle mesure il est possible d'éliminer ces disparités qui entravent considérablement la formation et le fonctionnement du marché commun".

L'idée fondamentale dont le Comité devait par conséquent tenir compte dans ses travaux ressort de la tournure "instauration d'un marché commun créant et garantissant des conditions analogues à celles d'un marché intérieur". Cette formule a pour ainsi dire été le fil directeur pour les membres du Comité lors de la rédaction du rapport; sa réalisation doit de toute façon être l'aboutissement de l'évolution générale de la C.E.E., même si elle doit se faire progressivement.

La réalisation définitive de cet objectif serait atteint lorsque les caractéristiques du marché commun des Etats membres coïncideraient avec celles que présente le marché intérieur d'un pays. Les buts économiques et sociaux poursuivis sur le plan national seraient ainsi transposés sur le plan du marché commun.

Ces objectifs trouvent leur expression dans le préambule du traité de Rome, qui stipule ce qui suit :

"... DECIDES à assurer par une action commune le progrès économique et social de leur pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe;

ASSIGNANT pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples;

RECONNAISSANT que l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence;

SOUCCIEUX de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ...".

Si le mandat donné au C.F.F. mentionne "disparités existant actuellement dans les finances des Etats membres", il convient de distinguer en principe trois niveaux sur lesquels ces disparités jouent un rôle :

- a) Il s'agit d'abord des tâches assignées d'une façon générale à la politique économique et sociale. A cet égard, il semble qu'il existe déjà un large accord entre les partenaires, si bien que le préambule du Traité répond en fait aux efforts déjà déployés par les divers Etats sur le plan national;

b) Il s'agit ensuite de préciser le rôle que l'on attribue à la politique financière des pouvoirs publics dans la réalisation des objectifs cités et dans l'établissement d'une hiérarchie de ces mêmes objectifs. C'est là qu'apparaissent les disparités majeures. Elles résultent aussi bien de la nature des divers pays et de leurs populations que des particularités d'ordre historique, psychologique et sociologique qu'ils présentent. Elles portent sur la charge fiscale globale, sur sa composition (par exemple en ce qui concerne le rapport des contributions directes aux contributions indirectes) sur le degré voulu ou réalisé de redistribution des revenus et des fortunes par voie fiscale, ainsi que sur la façon dont les attributions fiscales sont partagées entre l'Etat et certaines collectivités, ou entre l'Etat central et ses pouvoirs locaux (péréquation financière).

Le commentaire joint au mandat du C.F.F. se range à l'opinion selon laquelle les conceptions des tâches de la politique financière sont dans une large mesure fonction des particularités nationales de chaque Etat membre; la phrase suivante le montre bien :

"Une différenciation régionale de la politique des pouvoirs publics en matière de dépenses et de recettes en fonction des disparités régionales commandées par la nature ou consolidées par l'histoire n'est en aucune façon nécessairement indésirable et le but de la C.E.E. n'est ni de favoriser l'uniformisation des conditions économiques et sociales, ni de réglementer celles-ci à l'échelon central".

En conséquence, l'une des tâches les plus importantes du C.F.F. - en même temps que l'une des plus délicates - consistait à trouver des solutions de politique financière qui représentent d'une part une sorte de compromis rationnel entre la nécessité d'éliminer ou tout au moins de réduire fortement, dans l'intérêt d'un fonctionnement optimal du marché commun, les disparités fiscales ou financières entravant le jeu loyal de la concurrence entre les partenaires, et qui représentent d'autre part l'opportunité de ne pas s'ingérer dans la politique des Etats membres par souci de maintenir des particularités nationales résultant de données naturelles et (ou) d'une évolution historique. Si ces particularités donnent lieu à des distorsions de la concurrence, il faut les contrebalancer par des mesures autres que des mesures de politique financière. Au demeurant, il faut admettre qu'elles perdront d'elles-mêmes leur importance dans la mesure où le marché commun deviendra une réalité.

c) Il faut enfin faire état des instruments dont disposent la politique économique nationale et la politique financière nationale. C'est à eux qu'il faut imputer à la fois la plupart des disparités financières et les plus graves d'entre elles. Il s'agit là de dispositions et de règlements juridiques concrets, tellement ancrés dans la conscience des citoyens - parce qu'appliqués depuis de nombreuses années - qu'on les considère comme des données immuables, bien qu'en partie ils ne se justifient pas ou ne se justifient plus comme procédant de nécessités objectives. Relevons comme exemples empruntés au domaine des impôts directs, la taxation analytique (système cédulaire) et la taxation synthétique du revenu, de même que la taxation différentielle des revenus du travail et des revenus du capital (discrimination) et, dans le domaine des impôts indirects, le contraste entre taxes en cascade et taxes uniques grevant le chiffre d'affaires, les différences de nature et de taux entre

les taxes sur la consommation ainsi que les modalités diverses de leur recouvrement (monopoles d'Etat s'opposant aux accises).

Bien que, comme on l'a indiqué, des circonstances historiques ou des particularités nationales expliquent dans une large mesure toutes ces différences, la nécessité de les maintenir est le plus souvent toute relative, de sorte que les Etats membres possèdent à leur endroit une liberté d'action plus ou moins considérable. Il s'agit d'en user pour éliminer celles de ces disparités qui risquent d'entraver ou de fausser le jeu de la concurrence.

En résumé, on peut dire que les trois niveaux ainsi définis déterminent la marge d'un alignement progressif des politiques financières des Etats membres.

C'est dans cette optique que le Comité a cru devoir procéder à ses études et remplir le mandat que la Commission lui avait confié.

Cette tâche peut être énoncée comme suit :

1. Etablir si et, le cas échéant, de quelle façon et jusqu'à quel point des disparités existant dans les finances publiques (1) des Etats membres entravent ou rendent totalement impossibles

- a) l'instauration d'un marché commun qui présente des conditions analogues à celles d'un marché intérieur et ne connaisse pas de frontières fiscales, de même que
- b) la réalisation d'autres objectifs de la Communauté, tels que notamment l'encouragement de la concurrence et l'augmentation de la croissance économique;

2. Etudier dans quelle mesure il est possible d'éliminer ou de compenser les plus importantes des disparités énumérées, d'une part sans toucher à certaines différenciations locales parfaitement compatibles avec la réalisation du marché commun et des autres objectifs du Traité et qui ont été apportées à la politique des dépenses publiques et à la politique fiscale en fonction de dissemblances régionales conditionnées par des données naturelles et (ou) d'une évolution historique et, d'autre part, sans procéder à de fréquentes manipulations des taux de change;

3. Exposer quelle politique financière il convient de pratiquer si l'on ne veut pas perturber ou fausser la concurrence entre les pays membres. On fait abstraction de toutes les mesures faussant la concurrence ou produisant des distorsions de concurrence autres que les mesures d'ordre financier.

4. Examiner dans quelles conditions on peut éliminer les frontières fiscales au sein du marché commun, ou du moins, les réduire au minimum indispensable.

5. Les "disparités existant dans les finances publiques", mentionnées sous 1. portent sur :

(1) La notion de "finances publiques" englobe recettes et dépenses à tous les niveaux, opérations parafiscales comprises, telles que les assurances sociales. La création de "conditions analogues à celles d'un marché intérieur" implique la liberté d'établissement et la libre circulation des capitaux et de la main-d'oeuvre.

- a) le montant global des recettes publiques (impôts) et les dépenses par rapport au produit national,
- b) le rapport des impôts directs aux impôts indirects,
- c) la nature et le taux des impôts indirects, tant ceux des impôts généraux (taxes sur le chiffre d'affaires) que ceux des impôts spéciaux (accises),
- d) la nature et le taux des impôts directs, y compris les abattements et franchises, régimes spéciaux et mesures prises en matière de double imposition,
- e) la taxation des transports (en liaison avec le financement des coûts d'infrastructure),
- f) les autres impôts (sur la fortune, les successions, les mouvements des capitaux, etc.),
- g) la structure des dépenses publiques, en particulier le niveau absolu et relatif des dépenses des administrations publiques au sens étroit, celui des dépenses militaires, d'une part, les dépenses publiques de consommation, les investissements et les transferts correspondant à la politique sociale (subdivisés en transferts de revenus et subventions), d'autre part.

2. Remarques sur les "terms of reference"

a) Objet du rapport

1) La mission du Comité n'est pas d'ébaucher une sorte de "système fiscal idéal" prévoyant, pour chaque Etat membre, dans le cadre de l'intégration économique, une combinaison de taxes d'un type déterminé. Même si l'on admettait qu'une telle tâche pourrait recevoir une solution théorique satisfaisante et qui ne déborderait pas largement le cadre de travail du Comité, elle ne saurait tout simplement être envisagée parce que les facteurs et motifs d'intégration ne constituent qu'un aspect dans le complexe de facteurs et de motifs qui déterminent chaque système fiscal national, et parce que l'objectif du marché commun n'est pas une uniformité mais seulement une harmonisation des systèmes fiscaux des Etats membres (cf. page 8). A fortiori, il n'est pas possible de fournir des données sur un "système idéal de dépenses".

2) Le rapport se préoccupe plutôt des disparités que présentent les systèmes fiscaux des pays membres et plus particulièrement des disparités relatives au niveau global des impôts, à la composition de la charge fiscale en regard du poids relatif des divers éléments du système, des formes types que revêtent telles ou telles taxes particulières dans les divers pays, d'une part, des disparités relatives au taux d'impôts essentiels déterminés, discriminations internes comprises, d'autre part. L'importance de telles disparités peut être accentuée par les réactions psychologiques qu'elles peuvent provoquer dans les milieux intéressés. Ces disparités ne rentrent toutefois dans le cadre de ce rapport que dans la mesure où l'on peut présumer qu'elles sont incompatibles à court terme ou à long terme avec les objectifs visés par l'intégration.

3) Les dispositions du droit fiscal des six pays, qui concordent certes pour l'essentiel mais qui pourraient avoir des effets de nature à fausser le jeu de la concurrence, relèvent également de notre enquête.

4) En matière de dépenses publiques, le présent rapport examine au premier chef celles qui, par leur nature ou par leur niveau différent, sont propres à compromettre la réalisation des objectifs d'intégration.

5) Il ne peut être question de la politique financière des pouvoirs publics (politique budgétaire) considérée comme résultante des mesures prises en matière de politique des recettes et des dépenses que dans la mesure où des disparités de cet ordre peuvent gêner le synchronisme approximatif du développement économique, à court et à long terme, des États membres, et déclencher ainsi des perturbations dans les balances de paiements.

b) Objectifs d'intégration assignés à la politique financière

Comme il ressort des "terms of reference" et comme on l'exposera en détail plus loin (cf. IV), l'harmonisation des systèmes fiscaux et de la politique financière des États membres doit finalement aboutir à ce que les mesures de politique financière n'aient (plus) aucune espèce d'effets s'opposant à la création de conditions analogues à celles d'un marché intérieur dans les échanges économiques entre les Six. Il faut examiner en particulier si, comment, quand et jusqu'à quel point la suppression "des frontières fiscales" pourrait parachever la suppression des frontières douanières. Un autre objectif évident de l'intégration est d'éviter toutes les discriminations fiscales et autres fondées sur la nationalité ou le "domicile fiscal". Il faut en outre faire en sorte qu'aucune espèce d'obstacles de politique financière n'entrave la libre circulation des travailleurs, des capitaux et la liberté d'établissement. Il faut veiller à ce que ces libertés puissent au contraire se réaliser dans la mesure du possible comme s'il s'agissait d'un échange de facteurs de production à l'intérieur d'une zone économique unifiée. Cet objectif sera toutefois limité dans une certaine mesure pour les raisons déjà mentionnées, raisons qui rendent impossible et sans intérêt une unification complète des systèmes fiscaux. Quant à l'encouragement à la concurrence, mentionné dans les "terms of reference", il ne pourrait guère s'agir, en matière de politique financière, de mesures positives; il suffit, au contraire, d'éliminer toutes les mesures freinant ou faussant la concurrence.

En résumé, on peut dire que l'objectif doit consister surtout à établir des conditions de fiscalité et de dépenses publiques semblables à celles qui existeraient dans un espace économique unifié, sous réserve de certaines mesures de politique régionale (en partie de nature provisoire) qui pourraient être prises dans un tel espace économique.

Dans cet ordre d'idées, il faut cependant considérer que, dans un État complètement intégré, certaines différences dans le traitement fiscal des citoyens peuvent être acceptées. En revanche, aussi longtemps qu'il n'existe pas une solidarité suffisamment développée au sein de la C.E.E., de telles différences donneront lieu à une opposition psychologique et politique contre le marché commun. Ceci pourrait rendre plus difficile la création du marché commun même quand ces différences dans le traitement fiscal ne seraient pas cause d'implantations industrielles en des endroits économiquement mal choisis.

c) Quelques hypothèses de travail et idées maîtresses sur lesquelles s'appuie le présent rapport

1) Le rapport traite des problèmes qui lui sont posés en se plaçant essentiellement sous l'angle économique, encore qu'il ne perde pas de vue le "legal framework" du Traité. Il arrive sur quelques points à des conclusions qui impliquent probablement une modification des normes juridiques nationales et (ou) supranationales. Les membres du Comité se sont toutefois abstenus de formuler pour les modifications de ce genre de propositions juridiques précises pour les modifications de ce genre. Ils partent de l'hypothèse que l'instance compétente élaborera au moment voulu les prescriptions législatives ou contractuelles qui se révéleront nécessaires pour réaliser les réformes économiques que recommande le rapport en matière de politique fiscale et financière dans l'intérêt de la réalisation des objectifs d'intégration visés par le Traité.

2) Le C.F.F. pense que les mesures d'adaptation indispensables ne peuvent se réaliser d'un seul coup. Il propose plutôt un plan échelonné ou prévoyant des étapes. L'imputation des mesures aux différentes étapes sera commandée par deux considérations : d'une part, l'urgence des mesures et, d'autre part, les possibilités politiques de leur mise en oeuvre.

Le détail se trouve consigné dans le "calendrier" qui se trouve à la fin du rapport.

3) Certaines propositions servent essentiellement à la réalisation d'objectifs intermédiaires; elles doivent ménager ou (et) faciliter la transition vers la solution finale souhaitable. D'autres visent à instituer des mécanismes relativement durables. En font partie, par exemple, celles qui partent du principe qu'il subsiste entre certains Etats membres ou entre certaines de leurs régions des différences structurelles considérables quant au potentiel économique et au potentiel financier, différences que peut encore accentuer, au moins partiellement, la libre circulation des facteurs de production quand l'objectif final de l'intégration sera atteint. Une péréquation financière supranationale s'avérera par conséquent nécessaire. Il semble évident qu'un véritable marché intérieur tel qu'on espère le réaliser entre les six pays ne pourra se faire que grâce à des finances communautaires organisées sur un plan plus ou moins vaste au niveau de la Communauté.

4) Comme on l'a déjà mentionné (voir page 6), le but visé n'est pas une uniformisation, mais seulement une harmonisation des systèmes fiscaux et de la politique financière. Il s'agit au fond simplement d'un objectif intermédiaire dont la réalisation servira à éliminer ou à empêcher toutes les mesures financières prises dans les Etats membres qui seraient de nature à entraver ou à fausser la concurrence au sein de la C.E.E.

5) Même si l'on part du principe que le processus d'intégration aboutira à une construction analogue à celle d'un Etat fédéral, les systèmes de fiscalité et de dépense des divers Etats de cette fédération accuseront certaines disparités quantitatives et (ou) qualitatives (cf. page 17). De telles disparités sont acceptables dans la mesure où elles n'entraînent aucun effet freinant ou faussant la concurrence. Elles traduisent des différences de structure économique et de potentiel économique d'un pays à l'autre, des conceptions diverses de la politique économique, sociale et sanitaire, etc., et elles devraient subsister telles quelles pour des raisons politiques, c'est-à-dire pour tenir convenablement compte des particularités matérielles, idéologiques et culturelles des divers pays, qui, fondées pour une large part sur l'histoire et la tradition, subsisteront quand l'intégration sera accomplie.

En matière de politique financière, les différences de ce type peuvent s'expliquer en particulier du fait que :

- I. les habitudes de consommation varient d'une nation à l'autre, ce qui peut conduire à une structure diversifiée du système des impôts sur la consommation;
- II. les divers pays n'ont pas les mêmes vues sur l'opportunité d'agir sur la consommation de certaines denrées (par exemple celle de boissons alcoolisées) pour des raisons de politique sanitaire;
- III. les opinions divergent sur le degré que doit atteindre la redistribution du revenu et (ou) de la fortune. Ceci importe entre autres pour la répartition des charges fiscales en fonction des catégories d'impôts, le degré de progressivité de l'impôt, l'importance absolue et relative des dépenses à caractère social, etc.;
- IV. tous les pays n'ont pas les mêmes idées sur le rapport considéré comme souhaitable entre les investissements publics et privés, de même que, d'une façon générale, sur le volume et la nature des obligations de l'Etat, même s'ils sont en principe d'accord sur le maintien d'un système d'économie de marché;
- V. l'éthique fiscale présente des variantes locales, de même que varient la capacité ou la volonté du gouvernement et de l'administration de relever par des moyens appropriés une moralité fiscale déficiente des contribuables.

6) Une unification complète des systèmes fiscaux des Etats membres - même si l'on admet ad inconvincendum qu'elle est politiquement réalisable - ne serait pas non plus considérée comme nécessaire sous l'angle de la politique d'intégration, car l'expérience prouve que, dans bien des domaines, des différences modérées relatives à la nature (structure) et au taux des impôts n'entravent pas le libre jeu de la concurrence.

7) Il faut supposer qu'au cours de la réalisation progressive de l'intégration telle qu'elle est prévue par le traité de Rome, le marché commun lui-même suscitera des forces puissantes qui pousseront les Etats membres à harmoniser dans une certaine mesure leur politique fiscale et financière. Nous sommes cependant persuadés que si l'on veut prévenir les frictions et abréger la période pendant laquelle des difficultés d'adaptation naîtront de la persistance des dissonances fiscales actuelles, il conviendra non pas d'attendre mais au contraire de prendre les devants et de conclure au moins un accord garantissant que désormais aucun Etat membre ne prendra de nouvelles mesures financières de nature à compliquer encore davantage le libre jeu de la concurrence.

8) Comme indiqué (cf. p. 5), les études et propositions du C.F.F. doivent partir de l'hypothèse que l'on ne procédera pas à de fréquentes modifications des taux de change. Cela exclut du même coup la possibilité d'instituer un régime de cours de changes variables. Si l'on considère un régime monétaire qui assure la convertibilité intégrale au moins entre tous les Etats membres comme état idéal pour un marché commun présentant des conditions analogues à celles d'un marché intérieur, les cours doivent de toute façon rester constants dans les relations mutuelles des pays de la C.E.E. Pour éviter des mutations dans les courants commerciaux avec les pays tiers, ce régime implique cependant la stabilité de la parité externe de toutes les monnaies

nationales au sein de la Communauté, même au regard du monde extérieur; sinon il pourrait s'ensuivre en effet des cours irréguliers qui provoqueraient ces déplacements des courants commerciaux et leurs inconvénients économiques. En revanche, l'invariabilité des relations monétaires à l'intérieur de la C.E.E. n'exclut pas des modifications des cours de change selon un rapport identique, modifications auxquelles on procéderait en commun et au même titre pour toutes les monnaies du marché commun vis-à-vis des pays tiers.

De pareilles modifications de la parité internationale de toutes les monnaies des Etats de la C.E.E. pourraient résulter d'une politique commune des changes, au sens de l'article 107 du Traité. Le présent rapport admet par hypothèse que ces manipulations auront effectivement lieu si un déséquilibre fondamental de la balance communautaire des paiements l'exige, puisqu'un tel déséquilibre pourrait également influencer les conditions de la concurrence à l'intérieur du marché commun. D'une façon générale, on suppose donc que le marché commun considéré dans son ensemble présente une balance des paiements équilibrée vis-à-vis des pays tiers.

Il est toutefois évident pour le C.F.F. que les mesures fiscales et financières préconisées par ce rapport influenceront dans une certaine mesure les échanges commerciaux entre les Etats membres et les pays tiers; cela peut donner lieu à des balances des paiements déficitaires ou excédentaires dans certains Etats membres pris isolément dans leurs relations avec les pays tiers et donc à une balance globale des paiements de ces pays excédentaire ou déficitaire, même si la balance des paiements du marché commun considérée comme un tout est en équilibre. On peut certes concevoir, d'une part, que les niveaux des prix dans les divers Etats membres s'aligneront de telle façon les uns sur les autres que les déséquilibres internes de cette nature disparaîtront avec le temps sans qu'il soit nécessaire de modifier les cours des changes. On ne peut exclure qu'au cours de la mise en oeuvre des mesures fiscales proposées par le présent rapport une adaptation ou plusieurs adaptations des relations de change ne s'avéreront pas opportunes ou indispensables à l'intérieur du marché commun.

Le C.F.F. s'est abstenu de prendre parti sur ces problèmes. Dans ce qui suit - sauf exceptions - le jugement qu'il formule sur les effets des impôts frappant la production, le commerce et la consommation dans le cadre du marché commun admet par hypothèse qu'il n'existe pas de déséquilibre interne dans les balances des paiements, que chaque Etat membre peut au contraire maintenir en équilibre sa balance des paiements avec les autres Etats membres et les pays tiers. Ceci implique donc un équilibre de la balance des paiements du marché commun considéré comme un tout avec les pays tiers.

II. Données relatives à la situation économique et financière actuelle des Etats
membres de la C.E.E.

A l'annexe C se trouvent les tableaux statistiques mentionnés ci-dessous; ils concernent la situation économique des pays membres de la C.E.E.

- Tableau n° 1 - Recettes fiscales de l'Etat et des collectivités locales et cotisations de la sécurité sociale.
- Tableau n° 2 - Ventilation des dépenses publiques totales - y compris la sécurité sociale - par catégorie de dépenses dans les pays de la C.E.E. - 1950 - 1955 - 1959.
- Tableau n° 3 - Indices de volume (en 1960) du produit national brut, des principales catégories de dépenses et des contributions de quelques branches d'activité.
- Tableau n° 4 - Origine par branche d'activité du produit intérieur brut au coût des facteurs (en %) 1960.
- Tableau n° 5 - Distribution du revenu national (en %) en 1950 et en 1960.
- Tableau n° 6 - Utilisation du produit national brut (en 1950 et 1960) aux prix courants (en %).
- Tableau n° 7 - Importance de quelques catégories de dépenses de consommation privée (en % de consommation privée totale).
- Tableau n° 8 - Produit national brut par habitant et revenu national par habitant des pays membres de la Communauté.
- Tableau n° 9 - Importance relative du commerce extérieur en 1956 et 1960.
- Tableau n° 10 - Exportations totales ventilées selon leur destination 1957 et 1960.
- Tableau n° 11 - Importations totales ventilées selon leur origine 1957 et 1960.
- Tableau n° 12 - Structure des importations en 1957 et 1960 par groupes de produits (en %).
- Tableau n° 13 - Structure des exportations en 1957 et 1960 par groupes de produits (en %).

III. Considérations fondamentales générales

A. Les buts recherchés par la réalisation du marché commun qui importent particulièrement pour la politique financière à suivre

1. Réalisation d'un marché commun dont les conditions soient analogues à celles d'un marché intérieur

D'un avis unanime, le marché commun à établir au sein de la C.E.E. doit présenter les mêmes caractéristiques qu'un marché intérieur. Posons en principe que les caractéristiques d'un marché intérieur sont entre autres les suivantes : la libre circulation des personnes, la libre circulation des marchandises et des capitaux (tout droit de douane et tout contingent étant abolis), une monnaie unifiée, des tarifs de transport relativement uniformes, une politique économique et sociale uniforme, des normes juridiques grosso modo uniformes et un haut degré de sécurité dans l'approvisionnement en biens durables et en pièces de rechange. Pour compléter cela, soulignons qu'un marché intérieur n'exclut pas absolument toutes les disparités locales (régionales) en matière d'institutions et de mesures financières, mais que ces disparités ne doivent pas être d'une nature et d'une ampleur telles qu'elles entravent notablement le libre mouvement des facteurs de production. Finalement, le cas idéal exclut le maintien de frontières fiscales telles qu'on peut être appelé à les maintenir en raison de grandes disparités quantitatives et qualitatives affectant les impôts indirects.

On étudiera plus loin en détail (cf. page 76) s'il est possible d'éliminer les frontières fiscales au sein de la C.E.E. et, le cas échéant, comment y parvenir. Il va de soi que pareille suppression est en principe souhaitable, même si elle ne doit se réaliser qu'au dernier stade de l'intégration, si toutefois on veut vraiment atteindre des conditions identiques à celles d'un marché intérieur. Il faut alors aussi considérer les réactions psychologiques négatives des entrepreneurs qui se produiraient dans le cas d'un maintien des frontières fiscales.

2. Elimination d'influences et de facteurs qui donnent lieu à des distorsions des conditions de concurrence

Il faut admettre en hypothèse qu'en matière de politique économique intérieure tous les Etats membres se font une obligation fondamentale d'appliquer aussi largement que possible le principe de la concurrence. Dans cette hypothèse, il est évident qu'ils doivent prendre de même dans leurs rapports mutuels des mesures pour éliminer ou pour neutraliser les entraves et les distorsions de la concurrence.

Il en résulte en matière de politique financière, qu'il est nécessaire d'éliminer entre les Etats membres les disparités de nature fiscale et budgétaire, disparités qui conduisent les entreprises et, par suite, les capitaux, la main-d'oeuvre et les entrepreneurs à choisir d'autres lieux d'implantation que ceux qui seraient naturellement ou techniquement les plus favorables. Cela implique entre autres l'élimination des "oasis fiscales" ainsi que celle des discriminations fiscales fondées sur des critères de nationalité et souvent de domicile fiscal. En dehors de cela, il faudrait éliminer les mesures fiscales qui ne restreignent ou ne faussent pas tellement la concurrence internationale mais plutôt la concurrence ^{interne}. Ainsi, indépendamment des effets que l'actuelle taxe sur le chiffre d'affaires du type de celle qui existe

entre autres en Allemagne a sur les échanges de marchandises avec l'étranger, sa re-fonte est à recommander car cette taxe fausse la concurrence "verticale" dans les pays où elle est appliquée. Même s'il ne s'agit là, au fond, que d'éliminer simplement des réglementations qui faussent les conditions de concurrence (voir plus haut page 7), on peut cependant voir aussi dans de pareilles réformes un moyen d'agir sur la concurrence dans un sens positif, comme l'exigent le Traité et le mandat du Comité.

Le C.F.F. souhaite appeler au demeurant l'attention sur le fait qu'actuellement le mot "concurrence" ne peut être assimilé purement et simplement à "concurrence atomisée" dans les économies du type de celles des pays membres. C'est au contraire une concurrence fréquente que l'on trouve de plus en plus entre grandes entreprises oligopolistes qui pratiquent une politique d'"administered prices".

3. Autres objectifs de politique économique

Outre la réalisation d'un marché commun dont les conditions seront analogues à celles d'un marché intérieur, d'une part, et l'élimination d'effets et de facteurs de nature à fausser ou perturber la concurrence, d'autre part, il ne faut pas perdre de vue plusieurs autres objectifs de politique économique dans les efforts déployés pour harmoniser la politique financière des Etats membres. Il ne faut toutefois pas les considérer comme objectifs spécifiques d'un marché commun au même titre que ceux qu'on a mentionnés jusqu'ici. Il s'agit en l'occurrence plus précisément :

- a) de la stabilité économique et monétaire;
- b) d'une croissance économique continue, aussi vigoureuse que possible;
- c) du maintien de l'équilibre de la balance des paiements, avec les moyens de l'économie de marché;
- d) d'une répartition plus régulière des revenus et des fortunes.

Le préambule du traité de Rome mentionne expressément la plupart de ces objectifs que tous les Etats reconnaissent en principe sur le plan de la politique économique intérieure comme on l'a dit (voir plus haut page 3). Le C.F.F. croit cependant devoir souligner explicitement qu'une politique d'harmonisation financière rationnelle peut faciliter grandement, voire même activer la réalisation des objectifs précités. Une conséquence importante de l'acceptation de ces objectifs comme but assigné à la politique financière est que les Etats membres s'engageraient de cette façon à pratiquer une politique budgétaire et fiscale anticyclique, et qu'ils reconnaîtraient l'extrême importance des mesures fiscales pour la neutralisation ou l'élimination des facteurs inflationnistes ou déflationnistes qui perturbent l'équilibre économique.

B. Disparités quantitatives et qualitatives existant dans les systèmes financiers des Etats membres, en tant que facteurs capables de nuire à la réalisation des objectifs du marché commun

1. Disparités dans la "charge fiscale globale"

- a) Remarques générales préliminaires sur la notion de "charge fiscale"

Chaque contribuable est enclin à considérer globalement comme un fardeau les impôts qu'il paie. On constate de même depuis toujours dans les débats parlementaires

ou journalistiques que certains voient d'une façon générale les impôts comme un fardeau pour l'économie considérée. A cela on peut répondre :

Sous l'angle micro-économique, il faut observer que le fait d'imposer des obligations fiscales de toute nature constitue certes une "charge" du simple point de vue psychologique, puisque cela limite la faculté de l'individu de disposer librement de ses ressources et que cette "pression fiscale" psychique croît vraisemblablement ceteris paribus avec l'importance des charges fiscales. Ce fait peut se répercuter de façon négative sur les propensions à produire et à investir. Il ne faut pas cependant perdre de vue que, d'une part, seule la part des obligations fiscales qu'un individu ne peut répercuter lui pèse économiquement et que, d'autre part, tout contribuable profite dans une certaine mesure - mesure certes difficile à quantifier exactement et qui est sans rapport constant avec la charge fiscale qu'il supporte ou qu'il pourrait supporter - des services publics financés par l'Etat grâce aux impôts et dont l'utilité proportionnelle devrait donc être théoriquement mise en regard de ses obligations fiscales. Si l'on néglige le cas limite où les avantages et les charges se compensent exactement pour certains contribuables, il faut dire que le "compte courant" du fisc laisse à maints contribuables un solde positif et à d'autres un solde négatif et que, stricto sensu, l'on ne saurait parler d'une "charge" fiscale réelle (nette) qu'à propos de ce deuxième groupe. Ce contraste entre les deux groupes donne lieu à la redistribution fiscale du revenu et de la fortune en partie sciemment recherchée et en partie inopinément réalisée en fait.

Sous l'angle macro-économique, il est de même impossible d'assimiler les rentrées fiscales à un "fardeau" imposé à l'économie nationale. Il n'y a au contraire d'effet réel pesant sur l'économie que dans la mesure où la taxation engendre un effet net qui entrave ou réduit la croissance, compte tenu de l'emploi des rentrées fiscales c'est-à-dire des prestations publiques financées par l'impôt. Sans doute faut-il considérer également comme des facteurs négatifs les frictions résultant de cette astreinte fiscale. D'autres effets ressentis comme une charge peuvent se produire s'il y a un décalage dans le temps (et selon l'importance de ce décalage) entre les effets de la ponction fiscale et les effets découlant de la re-dépense. On peut aussi concevoir des effets analogues en micro-économie, dans la mesure où des obligations fiscales immédiatement ressenties comme négatives par les assujettis correspondent à des avantages tirés des dépenses publiques, avantages qui leur viennent seulement avec un "time-lag" plus ou moins considérable.

Les effets les plus importants de la charge fiscale du point de vue de la concurrence résultent non pas tant du niveau des sommes globalement payées au titre de l'impôt que de leur répartition différentielle sur les individus, (les ménages) ou sur les entreprises. Ce sont surtout les impôts spéciaux sur les coûts ou les inégalités d'imposition dans le cadre d'un impôt général à la consommation (taxe sur le chiffre d'affaires) qui faussent la concurrence tant dans les échanges intérieurs que dans les échanges extérieurs de marchandises. Mais même en matière de taxation du revenu ou de la fortune, un traitement différencié de cas identiques peut, quant à ses effets sur les "incentives", fausser la répartition optimale des ressources.

Le C.F.F. en arrive finalement à la conclusion qu'il faut généralement redouter une limitation de la concurrence entre les Etats membres de la C.E.E., non pas

tellement en raison de la variation du niveau des charges fiscales globales mais parce que certains impôts ou certains groupes d'impôts présentent des disparités qualitatives et quantitatives.

Pour compléter cela, on donnera ici un aperçu général de l'importance de la charge fiscale globale actuelle dans les Etats membres.

b) Importance des contributions fiscales nationales

1. Les impôts par rapport au produit national

Selon les données rassemblées par un groupe d'experts des six pays membres en matière de budgets nationaux, le total des recettes fiscales de l'Etat et des collectivités locales, des recettes parafiscales, des impôts et des cotisations d'assurances sociales représentait les pourcentages suivants pour l'année 1959 :

	<u>Produit national brut</u>	<u>Impôts</u>	<u>Impôts + cotisations assurance sociale</u>
Allemagne (R.F.)	247,9 milliards de DM	24,6 %	34,3 %
France	259,9 milliards de NF	23,8 %	33,4 %
Belgique	572,4 milliards de FB	17,6 %	24,4 %
Pays-Bas	78,6 milliards de Fl	22,0 %	30,0 %
Italie	18 290 milliards de Lit	19,9 %	28,5 %
Luxembourg	22,5 milliards de FL	20,4 %	29,1 %

Faisons les remarques suivantes avant de tirer des conclusions de ces chiffres :

Malgré toutes les améliorations apportées dans les dix ou vingt dernières années au calcul du produit national, on ne peut prétendre qu'il traduise l'entière réalité et encore moins que ces chiffres soient entièrement comparables d'un pays à l'autre. Il existe, en outre, de grandes difficultés si l'on veut comparer la masse globale des impôts par rapport aux produits nationaux bruts, par suite du fait que ce produit inclut les impôts indirects tandis que la proportion entre les taxes indirectes et directes varie selon les pays. Compte tenu de ces difficultés, on accordera une importance très relative à la dispersion "statistique" consignée dans le tableau et qui est en général petite.

2. Impôts et revenus par habitant

(a) On utilise souvent, dans les débats publics sur la charge fiscale dans les divers Etats, des données chiffrées par habitant. Pour les Etats membres de la C.E.E., ces chiffres de l'année 1959 se présentent (en \$ U.S.) comme suit (parités de 1959) :

	<u>Revenu par habitant en \$</u>	<u>Impôts par habitant en \$</u>	<u>Impôts + cotisations sécurité sociale par habitant en \$</u>
Allemagne (R.F.)	1 140	280	388
France	1 176	280	393
Belgique	1 258	222	306
Pays-Bas	896	197	266
Italie	598	119	169
Luxembourg	1 441	295	420

(b) Comme les simples chiffres par habitant sont très peu révélateurs (si tant est qu'ils le soient), on les combine fréquemment avec les revenus par habitant en procédant la plupart du temps à la confrontation de ces revenus avant et après l'impôt.

Comme il ressort du tableau ci-dessous, les différences parfois considérables que présentent les revenus nets par habitant résultent moins de la disparité des charges fiscales que de la disparité des revenus.

Revenu net par habitant
(Revenu par habitant moins impôt)
(en \$)

Allemagne (R.F.)	860
France	896
Belgique	1036
Pays-Bas	699
Italie	479
Luxembourg	1146

Même si l'on admet qu'on ne saurait considérer automatiquement, ni du point de vue micro-économique ni du point de vue macro-économique les prestations fiscales globales comme "charges" (en particulier parce qu'il faut sur ce point tenir compte du caractère des prestations que l'Etat finance par l'impôt), il convient de souligner qu'un revenu par habitant relativement faible indique généralement qu'en tout état de cause l'imposition directe ne peut être augmentée que dans une proportion moindre que celle qui serait acceptable pour des revenus supérieurs.

(c) Le fait que, toutes choses étant égales, la concentration des revenus a des effets variables quant à la charge imposée prouve d'ailleurs combien il faut se garder de tirer des conclusions hâtives des chiffres relatifs à des contributions fiscales globales.

Illustrons cela par un exemple schématique :

Groupe de revenu (\$)	Nombre des titulaires de revenus par groupe (en millions)	Revenu moyen par groupe (en \$)	Revenu global par groupe		Imposition moyenne par groupe (en %)	Produit de l'impôt par groupe	
			(en millions de \$)	(en %)		(en millions de \$)	(en %)
<u>PAYS A</u>							
inférieur à 1 000	10	600	6 000	72,3	5	300	46,2
de 1 000 à 5 000	1	1 500	1 500	18,1	10	150	23,1
5000 et au-dessus	0,1	8 000	800	9,6	25	200	30,7
<u>Total :</u>	11,1	748	8 300	100,-	7,8	650	100,-
=====							
<u>PAYS B</u>							
inférieur à 1 000	8	600	4 800	42,1	4	192	18,2
de 1 000 à 5 000	2,8	1 500	4 200	36,8	8	336	31,8
5000 et au-dessus	0,3	8 000	2 400	21,1	22	528	50,-
<u>Total :</u>	11,1	1 027	11 400	100,-	9,3	1 056	100,-
=====							

De cet exemple, il ressort ce qui suit : bien que dans les deux cas le nombre total des bénéficiaires de revenus des deux pays ainsi que le revenu moyen dans chacun des trois groupes soient égaux, le fait qu'en B la concentration du revenu soit plus forte dans les groupes moyen et supérieur de revenus a pour conséquence que, dans ce pays, le revenu total et le revenu moyen de tous les bénéficiaires de revenus sont plus élevés qu'en A. Il en résulte qu'en B les charges fiscales totales, qui représentent 9,3 % du revenu total, sont sensiblement plus élevées qu'en A (7,8 % du revenu total), bien que, dans chaque cas, les charges fiscales moyennes par groupes de revenus soient moins élevées en B qu'en A.

c) Raisons des disparités présentées par les charges fiscales

Bien que l'accroissement absolu et l'accroissement relatif des dépenses de l'Etat et l'augmentation corrélative du volume absolu et du volume relatif des contributions fiscales soient, par leur tendance, des phénomènes d'observation générale, les niveaux de la charge fiscale dans les divers pays présentent toujours des écarts plus ou moins importants. Ces écarts s'expliquent (cf. p. 8) dans une large mesure par le fait que les conceptions idéologiques et politiques du rapport adéquat entre l'activité économique privée et celle de l'Etat varient dans l'espace et dans le temps. En outre, les différences de structure économique, en particulier celles qui portent sur le niveau et la structure du revenu national, semblent devoir également jouer un rôle à ce sujet et cela de telle sorte que, ceteris paribus, des pays à revenu comparativement bas (pour une bonne part d'origine agricole) ne possèdent pas le même pouvoir contributif que ceux qui ont un niveau de revenu plus élevé et un revenu provenant essentiellement de ressources d'activités industrielles ou commerciales. Dans la mesure où les chiffres globaux nous autorisent toutefois à tirer des conclusions, on pourrait soutenir que, si dans deux pays dont les revenus moyens sont dans le rapport de 100 à 200, les impôts portent sur le même pourcentage du revenu, le pays à revenu plus faible supporte en fait une charge supérieure, surtout si l'on compare les "after tax incomes" entre elles.

Le fait qu'en pareil cas le pays relativement pauvre ne peut se contenter purement et simplement de rentrées fiscales si faibles que le rapport entre le produit de l'impôt et le produit national soit (sensiblement) inférieur à celui de pays plus riches provient également de ce que tout Etat, qui se considère comme politiquement, économiquement et socialement évolué, se doit d'offrir un minimum déterminé de biens et de services publics. Et ce minimum peut représenter toutefois une fraction relativement importante du revenu national, étant donné le niveau insuffisant de celui-ci. Inversement, des économies très riches peuvent souvent offrir des services publics en abondance alors que parallèlement l'imposition relative y est comparativement faible.

d) Des différences (importantes) dans le niveau global des recettes fiscales constituent-elles un obstacle à la création d'un marché commun?

Les différences de niveau de la charge fiscale totale (y compris les cotisations de sécurité sociale) par rapport au produit national ne sont pas très considérables entre les pays de la Communauté, exception faite de la Belgique (1); par ail-

(1) Ce rapport est en moyenne de 31 % pour les pays membres (exception faite de la Belgique); les écarts sont au maximum de plus ou moins 10 % du chiffre cité.

leurs, les choses ne sont guère différentes, que l'on considère les seuls impôts stricto sensu ou la somme des impôts et des cotisations d'assurance sociale. En revanche l'importance relative des impôts et plus encore celle de la somme des impôts et des cotisations d'assurance sociale est bien moindre en Belgique que dans les autres Etats membres. L'écart est particulièrement marqué entre la Belgique, d'une part et, d'autre part, la France et la République fédérale. En Belgique, la charge fiscale présente néanmoins depuis peu une certaine tendance à la hausse.

Comme on l'a souligné plus haut, la diversité des impôts globalement traduits dans une large mesure, outre les différences de structure économique, des différences dans les conceptions que l'on a dans les divers Etats des tâches que les pouvoirs publics doivent assumer, des différences dans la manière dont il faut les réaliser et des différences dans l'importance qu'on leur attribue.

Si les citoyens d'un pays s'accordent à reconnaître à l'Etat une activité économique relativement étendue et s'ils sont en conséquence disposés à supporter des impôts d'autant plus élevés, on ne saurait évidemment supposer que la différence de charge fiscale existant par rapport à d'autres pays entraînera des migrations de capitaux et de personnes. En matière de migrations humaines au-delà des frontières, il faut néanmoins considérer que de nombreux facteurs non fiscaux jouent en sens inverse et que les facteurs fiscaux ne jouent ici qu'un rôle limité.

Mais, une fois déclenché, un tel mouvement provoqué par des facteurs fiscaux a tendance à s'accroître progressivement. Car, dans la mesure où des êtres humains ou des capitaux quittent un lieu de haute pression fiscale pour un lieu de pression fiscale moindre, ces migrations tendent à accentuer encore les disparités locales de potentiel financier. L'exode des hommes et des capitaux fuyant un pays à forte pression fiscale et à revenu national relativement faible y réduit la base d'imposition, tandis que celle-ci s'élargit au contraire dans le pays d'accueil. Cela détermine dans le premier pays soit une réduction de la quantité et (ou) de la qualité des services publics, soit un essai de compenser pari passu les moins-values fiscales par des augmentations de tarif. Mais l'écart s'accroît encore de la sorte par rapport au second pays, en particulier si celui-ci, désormais plus riche, diminue la charge fiscale et (ou) améliore ses services publics. Théoriquement, on ne peut pas compter sur la fin de ces mouvements avant que ne s'instaure entre les pays en cause un état d'équilibre d'après lequel seuls demeureront dans le pays le plus pauvre les sujets économiques pour qui les migrations de personnes et de capitaux sont essentiellement fonction de facteurs extra-fiscaux, à moins qu'auparavant un organe supranational n'intervienne au moyen de mesures de péréquation financière.

Les conditions dans lesquelles on peut concevoir un flux considérable d'hommes et de capitaux, déclenché par des disparités fiscales globales tel qu'il est décrit ci-dessus, ne semblent guère devoir exister actuellement dans les six Etats de la Communauté. D'une part, on l'a dit, les charges fiscales relativement plus élevées sont en général liées à des prestations relativement plus élevées ou meilleures de la part de l'Etat, si bien que l'on ne peut attribuer tout simplement à ces différences le caractère d'une charge. D'autre part, les différences entre les rentrées fiscales globales relatives ne sont pas trop considérables entre la plupart des pays. En troisième lieu enfin, dans un pays où ces différences sont très marquées et où un revenu natio-

nal relativement faible est assorti d'une ponction fiscale comparativement élevée, alors que le prélèvement est moindre dans des pays plus riches (que l'on songe par exemple à l'Italie, d'une part, à la Belgique, d'autre part), elles ne pourraient guère avoir en fait des conséquences inquiétantes, parce que les migrations humaines et les transferts de capitaux sont éminemment fonction de considérations non fiscales. Mais si cette hypothèse se révélait par trop optimiste, la Communauté devrait, comme indiqué plus haut, recourir à des mesures de péréquation financière, qui de toute façon seront sans doute nécessaires (cf. p. 8) jusqu'à un certain point et qui empêcheraient ou atténueraient sensiblement l'apparition du phénomène cité que l'on pourrait en quelque sorte considérer comme une "perversion".

Pour éviter tout malentendu, il convient de souligner une nouvelle fois que les considérations qui précèdent se rapportent exclusivement aux disparités existant sur le plan international en ce qui concerne le niveau des charges fiscales totales. En revanche, on ne peut, bien entendu, contester qu'il peut y avoir, d'un pays à l'autre, des différences plus ou moins importantes sur le plan des charges fiscales entre différents secteurs, types d'entreprise, groupes de revenus et de fortunes, etc., même si le montant total des charges fiscales relatives est le même tout en étant réparti de façon différente entre ces secteurs, types d'entreprise, etc. De telles disparités spécifiques sur le plan des charges fiscales locales, surtout si elles sont relativement importantes, sont susceptibles d'entraîner des distorsions de concurrence tant sur le plan intérieur qu'à l'échelle internationale.

2. Disparités dans la composition des dépenses publiques

a) Remarques préliminaires générales

Comme on l'a déjà souligné (cf. page 14), il faut considérer pour apprécier exactement l'effet net des impôts, outre la ponction qu'opère sur le pouvoir d'achat le prélèvement fiscal, les effets qui résultent du réemploi des fonds fiscaux par l'Etat. On a naguère beaucoup négligé cet aspect de l'imposition. Même quand on ne se bornait pas à l'analyse des effets de ponction, les impôts passaient pour une charge imposée à l'économie nationale. Les dépenses publiques financées par l'impôt étaient, à quelques exceptions près, considérées comme "improductives" puisqu'elles réduisaient, prétendait-on, la possibilité d'un emploi à la fois rentable et bénéfique sous l'angle de l'économie générale des ressources nationales par les sujets économiques privés.

Si cette opinion était fondée, on pourrait mesurer la "pression" qu'exercent sur l'activité économique les mesures prises par les pouvoirs publics, soit d'après le montant total des impôts, soit d'après celui des dépenses de l'Etat, à la condition toutefois d'éliminer les dépenses financées par voie extra-fiscale. En réalité cependant les dépenses publiques ont toutes - ou du moins la grande majorité - des effets que l'économie générale peut considérer comme positifs. Une confirmation empirique en est donnée par le fait que la vigoureuse croissance observée au cours des cinquante ou soixante dernières années dans les économies nationales évoluées est allée de pair avec une augmentation des dépenses publiques plus que proportionnelle au "trend".

Les effets de ponction résultant de la perception se traduisent, tout comme ceux du réemploi des fonds fiscaux sous forme de dépenses publiques, par des transpositions, voire des variations quantitatives dans la production, la consommation, les prix, les revenus, etc. Mais ces deux sortes d'effets ne sont pas toujours concordants.

Par suite, bien qu'il soit nécessaire en principe, comme on l'a dit, d'étudier simultanément les dépenses et les recettes publiques si l'on veut analyser les effets nets de l'action de l'Etat sur l'économie, il faut néanmoins observer que, d'une part, les effets d'un budget de dépenses dont le niveau et la composition sont donnés à l'avance diffèrent en fonction de la structure du système fiscal permettant de couvrir les dépenses, de même que, d'autre part, les effets des rentrées fiscales, dont le niveau et la composition sont fixés à l'avance, diffèrent en fonction de la structure des dépenses publiques qu'elles financent.

S'il est déjà difficile d'établir avec quelque exactitude qu'une dépense déterminée (prise isolément) - compte tenu des effets résultant de son financement (fiscal) - présente en fait et en volume le caractère d'une charge ou d'une stimulation lorsqu'un impôt déterminé (pris isolément) couvre cette dépense, une autre difficulté méthodologique vient de ce que le principe de la non-affectation de l'impôt prévaut aujourd'hui, contrairement à ce qui se passait naguère. Conformément à ce principe, l'ensemble des recettes publiques sert indistinctement à financer l'ensemble des dépenses publiques. Il faut par conséquent admettre qu'il convient d'imputer à chaque impôt une fraction d'une dépense déterminée correspondant à sa participation à la masse fiscale globale. Et inversement cette dépense déterminée est financée par tout impôt dans la proportion qui la lie au montant des dépenses. Cette hypothèse est en tout état de cause nécessaire lorsqu'on veut comparer des régimes fiscaux internationaux ou des dépenses qui se rapportent aux résultats budgétaires d'une brève période donnée. On peut alors faire des constatations un peu plus exactes si l'on admet que des dépenses supplémentaires sont décidées et que pour ces dépenses des ressources fiscales supplémentaires sont dégagées, si bien qu'on peut supposer des relations directes entre les deux mesures et leurs effets.

b) Effets des différences de structure des dépenses nationales, à égalité de composition des rentrées fiscales

Comme les effets économiques et sociaux de chaque catégorie particulière de dépenses sont différents, les différences de structure que présentent les budgets nationaux doivent avoir ceteris paribus des effets différents, même si le niveau général des dépenses est identique.

Ainsi qu'on l'a déjà constaté, le fait qu'il y ait des différences dans le niveau global des recettes fiscales ne constitue pas un obstacle essentiel à la création d'un marché commun. Dans la plupart des cas en effet, ces différences ne sont pas très considérables. De plus, les charges fiscales sont en général plus élevées lorsque les prestations de l'Etat sont plus importantes.

Les mêmes remarques peuvent être faites pour le montant global des dépenses publiques, étant donné que la contrepartie des charges fiscales est constituée par les dépenses. Il s'agit notamment de savoir de quelle manière les disparités internationales de structure que l'on constate dans la composition des dépenses publiques sont de nature à entraver la concurrence. On ne peut nier que de telles disparités peuvent, en principe, exercer des effets sur l'état de la concurrence entre les pays membres et notamment si elles sont relativement grandes. Les dépenses publiques influent en effet sur les prix de revient des entreprises, sur le niveau global et la composition des investissements et sur la consommation et enfin sur l'expansion de l'économie. Il

est toutefois impossible d'évaluer quantitativement ces incidences.

Certaines dépenses, par exemple celles qui sont affectées aux recherches ou celles qui sont destinées à stimuler les exportations, ont une signification macro-économique très élevée. Les dépenses concernant l'éducation (générale et professionnelle) influent aussi certainement sur la croissance économique à long terme, mais le degré d'efficacité de ces dépenses peut varier d'un pays à l'autre, même si elles sont d'une importance égale en raison des capacités pédagogiques et professionnelles des professeurs, etc.

D'autre part, les dépenses publiques sont étroitement liées au fait que telles ou telles dépenses ont été ou non effectuées dans le passé. A cet égard, on pourrait citer le cas d'une infrastructure routière bien organisée ou négligée, le service des pensions de vieillesse etc. Les guerres ou les catastrophes influent aussi à la longue sur les dépenses publiques. Les crédits et les dons (volontaires ou non) accordés aux pays en voie de développement ainsi que les dépenses destinées à l'aménagement des régions sous-développées dans le pays même sont aujourd'hui d'une importance considérable mais cette importance varie cependant d'un pays à l'autre.

Enfin, les dépenses militaires qui sont très élevées dans les pays membres influent - principalement dans un sens négatif - sur le degré de compétitivité de l'économie. S'il y a de grandes différences dans cette catégorie de dépenses, la concurrence entre les pays en est nécessairement affectée.

Il semble par ailleurs que la structure des dépenses publiques dépende de certains facteurs, par exemple de la situation démographique (nombre et densité de la population), du niveau du revenu national, enfin, de certaines conditions naturelles (le climat, les voies naturelles de communication, les dangers d'inondation ou d'érosion, etc.).

Même si l'on peut ventiler et comparer les différentes catégories de dépenses d'un pays à l'autre suivant les mêmes critères, il ne semble guère possible d'en tirer des conclusions exactes quant à l'incidence de l'une ou de l'autre sur la concurrence (cf. tableau).

Il n'est possible de déterminer les charges nettes effectives qui résultent - pour certains individus ou catégories de revenus - des effets conjugués des impôts, d'une part, et des prestations de l'Etat financées à l'aide des impôts, d'autre part, que si l'on connaît assez exactement à la fois l'incidence de tous les impôts frappant ces individus ou groupes et l'incidence des dépenses publiques dont ils sont les bénéficiaires. Plusieurs auteurs anglais et américains ont récemment tenté de calculer les charges nettes précitées en partant de différentes hypothèses, soit pour les Etats-Unis, soit pour le Royaume-Uni. Dans la mesure où ces études peuvent être considérées comme correspondant plus ou moins à la réalité, elles permettent de se rendre compte de la manière dont les mesures prises dans le cadre de la politique financière des pouvoirs publics (dépenses et impôts) influent sur l'état des revenus ou la fortune des individus ou des groupes. Le Comité fiscal et financier n'a pas été en mesure d'effectuer à cet égard des recherches concernant les pays de la C.E.E., mais il serait très souhaitable que l'on envisage en principe une telle étude.

Dès lors, la seule chose qui reste à faire est une étude micro-économique visant à établir l'importance absolue et relative des dépenses qui sont destinées à

Ventilation des dépenses publiques - y compris la sécurité
sociale - par catégories de dépenses dans les pays de la C.E.E.

en 1959 (1)

(en % du produit national brut)

	Allema- gne	France	Italie	Pays-Bas	Belgi- que	Luxem- bourg
1. <u>Dépenses de consommation publiques</u> (dont militaires)	13,6 (3,2)	14,9 (5,9)	14,5	13,3 (3,9)	11,7 (3,2)	11,6 (1,3)
a) Rémunération des salariés	6,6	9,5	9,3	8,6	8,3	8,1
b) Loyers imputés et amortissements	0,6	0,1	0,3	0,9	0,6	2,4
c) Achats courants de biens et services	8,3	6,2	(	4,3	3,1	3,4
d) Moins : ventes courantes des biens et services	1,9	0,9	(4,9	0,5	0,3	2,3
2. <u>Transferts courants à l'intérieur du pays</u>	14,2	13,9	14,9	13,8	14,3	16,6
a) Intérêt de la dette publique	0,6	1,4	1,9	2,7	2,2	1,1
b) Subventions aux entreprises	0,5	1,2	1,3	1,3	1,6	3,2
c) Prestations de la sécurité sociale	10,1	9,7	7,3	7,3	8,7	10,2
d) Autres transferts courants aux ménages	3,0	1,6	4,4	2,4	1,7	2,0
3. <u>Transferts courants à l'étranger</u>	2,3	1,2	0,1	0,1	0,03	0,07
4. (= 1 à 3) <u>Dépenses courantes des administrations publiques</u>	30,1	30,1	29,5	27,2	26,1	28,2
5. <u>Formation brute de capital</u>	3,1	2,2	2,8	4,1	1,8	7,5
a) Achats de biens de capital, neufs	3,0	.	.	.	.	.
b) Achats de terrains et de biens de capital utilisés	0,2	.	.	.	.	.
c) Moins : ventes de biens de capital	0,04	.	.	.	.	.
6. <u>Transferts de capital à l'intérieur</u>	1,2	2,2	2,2	1,3	.	.
a) aux ménages	0,5	0,9	.	0,3	.	.
b) aux entreprises	0,8	1,2	.	1,0	.	.
7. <u>Transfert de capital vers l'étranger</u>	.	.	.	0,2	.	.
8. (= 4 à 7) <u>Total des dépenses des administrations publiques</u>	34,5	34,5	34,6	32,8	.	.
9. <u>Produit national brut aux prix du marché</u> (en milliards de la monnaie nationale)	247,9	259,9	18 290	38,6	572,4	22,5

(1) Voir annexe C, tableau n° 2.

subventionner tel ou tel secteur ou groupe d'entreprises.

Le Comité fiscal et financier estime qu'un examen approfondi de cette sorte dépasse le cadre des tâches qui lui incombent en vertu de son mandat. Tout d'abord, les sommes en cause et leurs différences ne sont pas très importantes si l'on ne prend pas en considération les subventions à l'agriculture, les prix des produits agricoles et les loyers. Lorsque ces subventions sont accordées à un secteur déterminé de l'économie, la question de savoir si elles sont compatibles avec les principes de la concurrence est notamment tranchée par les articles 92 à 94 du Traité.

Le Comité fiscal et financier estime néanmoins qu'il convient d'attirer l'attention sur deux problèmes distincts :

D'une part, les dépenses intéressant l'agriculture et celles destinées à soutenir les cours agricoles ont atteint un niveau tel qu'elles influent inévitablement sur les prix de revient et les prix d'autres secteurs économiques. La politique agricole commune se répercutera donc sur la politique des pays membres en matière de dépenses et, partant, sur la situation concurrentielle de secteurs autres que l'agriculture.

D'autre part, certains pays, notamment l'Italie, consentent des dépenses assez considérables en vue d'améliorer la situation économique de quelques régions insuffisamment développées. Les charges supplémentaires qui en résultent pèsent sur l'ensemble de l'économie d'un pays et de telles dépenses ne peuvent être rentables qu'à long terme. A court terme, ces charges supplémentaires peuvent influencer sur la capacité concurrentielle des entreprises de même que sur le pouvoir d'achat des consommateurs et déterminer ainsi l'orientation du commerce et de la concurrence entre les pays membres. Nous examinerons quelques aspects de ce problème dans le paragraphe relatif à la péréquation financière internationale.

Il convient enfin de souligner ce qui suit :

Le C.F.F. est conscient de ce que les brèves considérations qui précèdent et qui se rapportent aux dépenses publiques ne donnent que quelques indications sur certains aspects et certains problèmes. Il ne lui a pas été possible de traiter actuellement ces questions dans le détail, d'autant qu'il croit que les problèmes de politique fiscale revêtent une plus grande urgence sur le plan pratique. Il leur a donc consacré toute son attention.

Il lui paraît cependant nécessaire de souligner à nouveau brièvement qu'il y a lieu de tenir compte non seulement des répercussions que la perception des impôts comme telle entraîne, mais aussi des effets découlant de l'utilisation du produit des impôts si l'on veut apprécier les perturbations de concurrence qui peuvent résulter de mesures prises en matière financière par les pouvoirs publics compétents sur le plan des échanges économiques internationaux. Autrement dit, il faut tenir compte des effets des dépenses de l'Etat financées au moyen de l'impôt et qui renforcent, affaiblissent ou compensent les répercussions indiquées plus haut.

3. Disparités dans la composition des systèmes fiscaux

a) La structure des systèmes fiscaux des pays de la C.E.E.

Même dans l'hypothèse - très peu vraisemblable - où le niveau (par rapport au

produit national), et la structure des dépenses publiques ainsi que la masse totale des impôts concordent approximativement dans deux pays, une différence structurelle des systèmes fiscaux peut avoir parfois des effets de nature à influencer les conditions de la concurrence, puisque les divers types d'impôts n'ont pas des effets identiques (cf. page 26). Il peut s'agir là de modifications des conditions de la concurrence qui sont d'ordre général et (ou) de modifications des conditions de concurrence limitées à des produits, services, transactions, etc. déterminés. L'opportunité ou la nécessité de faire disparaître pareilles distorsions d'origine fiscale dans un marché commun dépend évidemment dans une large mesure de leur importance.

Même si l'on se borne à faire une description des systèmes fiscaux qui ne fasse apparaître que les principaux types d'impôts ou les grandes catégories d'impôts, on se heurte à de graves difficultés méthodologiques. Cela s'explique en particulier par le fait que

- (a) la classification encore fort répandue des impôts en impôts "directs" et "indirects" reste toujours controversée en théorie et en pratique;
- (b) certains impôts ne sont pas perçus dans tous les pays de la C.E.E.;
- (c) même les impôts perçus dans tous les Etats étudiés sont de nature plus ou moins différente et ont donc des effets économiques variables.

En même temps que les réserves résultant de ces considérations, on trouvera ci-dessous un schéma de la structure des systèmes fiscaux des Etats membres, schéma que nous ferons précéder de la remarque suivante :

Au lieu de la distinction entre impôts "directs" et "indirects", la classification en "impôts sur le revenu (ou impôts sur la formation des revenus) et sur la fortune" et en "impôts sur l'utilisation des revenus (y compris les impôts sur les facteurs de production)" vient d'acquérir droit de cité. Par analogie avec la distinction jadis usuelle "impôts directs", "impôts indirects", on admet que les impôts sur le revenu et la fortune ne sont répercutables que partiellement et assez difficilement - si tant est qu'ils le soient - tandis qu'on admet que la répercussion des impôts sur l'utilisation des revenus est voulue par le législateur, et qu'elle est en règle générale réalisée. Mais indépendamment du fait que ces hypothèses ne sont pas entièrement incontestées, il faut souligner que les impôts dits "sur le rendement" (impôts sur les propriétés bâties et non bâties, impôts sur les professions commerciales et industrielles et éventuellement impôts autonomes sur les revenus du capital), le plus souvent classés parmi les "impôts sur le revenu et la fortune", ne sont pas assimilables aux impôts sur le revenu proprement dits. Mais il faut au contraire surtout les considérer comme éléments de coût de revient et répercutés dans une large mesure. On ne peut, d'autre part, pas faire entrer les impôts sur l'accroissement de la fortune, et en particulier sur les mouvements de capitaux au sens large du mot, dans une classification systématique.

Structure des impôts perçus par l'Etat, éventuellement les Etats de la
fédération et les autres organismes publics dans les
pays de la C.E.E. (1959)

(en % des rentrées fiscales globales)

Catégorie d'impôts	Allemagne fédérale	France	Belgique	Pays-Bas	Italie	Luxembourg
I. Impôts sur le revenu et la fortune :	50,6	34,8	41,2	56,2	27,4	62,8
dont :						
1. impôts sur le revenu	(23,0)	(13,7)	(34,2)	(38,8)	(20,0)	(30,5)
2. impôts sur les sociétés	(8,4)	(9,7)		(13,5)	(3,0)	(15,8)
3. impôts sur les propriétés bâties et non bâties	(2,6)	(5,1)	(4,3)	(2,2)	(3,8)	(2,4)
4. impôts sur les professions	(10,7)		(0,4)	(0,0)	-	(8,3)
5. impôts sur la fortune	(1,9)	-	-	(1,52)	-	(2,3)
II. Impôts sur l'accroissement de la fortune et sur les mouvements de capitaux	2,8	5,5	6,0	3,8	7,0	2,3
III. Impôts sur l'utilisation des revenus :	46,6	59,7	52,8	40,0	65,6	34,9
dont :						
1. impôts sur le chiffre d'affaires et sur les transports	(25,3)	(34,7)	(29,1)	(19,0)	(20,4)	(16,2)
2. impôts sur les denrées alimentaires, les stimulants et les boissons	(10,9)	(9,0)	(7,5)	(9,1)	(23,3)	(11,3)(1)
3. impôts sur les véhicules automobiles et sur les huiles minérales	(5,5)	(10,1)	(8,9)	(3,9)	(11,5)	(1,8)(2)
4. autres impôts sur la consommation et taxes de luxe	(0,8)	(3,6)	(1,8)	(0,3)	(4,9)	(1,8)
5. droits de douane	(4,1)	(2,3)	(5,3)	(7,7)	(5,5)	(3,9)

(1) Dans ce chiffre, l'impôt sur les huiles minérales est compris.

(2) Ce chiffre ne comporte que la taxe sur la circulation des véhicules.

Comme il ressort de ce tableau, les différences structurelles des divers systèmes fiscaux que l'on compare sont parfois considérables. En Allemagne, aux Pays-Bas et au Luxembourg, les impôts "directs" jouent un rôle bien plus grand que dans les autres Etats membres - en particulier en Italie. Ceci s'explique surtout par les différences d'importance relative de l'imposition des revenus (y compris l'impôt professionnel des entreprises - Ertragsteuer). Inversement, la France, et plus encore l'Italie, font une place éminente aux impôts "indirects" au premier rang desquels figure, en France, l'impôt sur le chiffre d'affaires, tandis qu'en Italie les impôts spéciaux sur la consommation occupent une position comparable.

Le tableau qui précède contient seulement des indications sur les impôts au sens étroit. Il n'inclut donc pas les cotisations de sécurité sociale obligatoires et versées par les employeurs et les travailleurs. D'après les éléments dont dispose le Comité, ces cotisations - qui sont à bien des égards matériellement assimilables aux impôts - présentent des différences considérables d'un Etat membre à l'autre. Mais comme dans l'appréciation des cotisations de sécurité sociale - qui sont au moins partiellement en relation avec les prestations de sécurité sociale - ce sont essentiellement ces prestations qui importent et comme leur comparaison suppose des enquêtes approfondies auxquelles le C.F.F. n'est pas en mesure de procéder, on s'est par principe abstenu d'exposer la structure financière de la sécurité sociale. Il est cependant hors de doute que d'importantes disparités en matière de prestations et (ou) de financement de la sécurité sociale pourront avoir des conséquences sur la concurrence, aussi bien pour les entreprises que pour les migrations internationales de la main-d'oeuvre (cf. page 59), lorsque les conditions de libre concurrence existeront dans le cadre de la C.E.E.

b) Effets des disparités structurelles des systèmes fiscaux

Pour le présent rapport certaines disparités structurelles n'importent que dans la mesure où elles peuvent avoir une action à court et (ou) à long terme sur les conditions de la concurrence dans le marché commun. L'essentiel en la matière est évidemment de savoir si - et le cas échéant de quelle manière - les divers types d'impôts provoquent des effets différents sur les rapports des coûts, des prix et des revenus.

Bien que, comme on l'a indiqué page 24, l'accord ne soit pas unanime sur les possibilités de répercuter les différents impôts, on peut admettre qu'il existe un rapport direct entre l'imposition et la structure des coûts et des prix pour les impôts sur l'utilisation des revenus (impôts sur la consommation stricto sensu) et pour les impôts sur les facteurs de production, en tout cas dans la mesure où ils sont, comme c'est généralement la règle, à la charge des producteurs. Un tel rapport direct n'existe pas pour les impôts sur la formation du revenu. Le fait que les entrepreneurs tentent de compenser sous la pression fiscale cette réduction de leur profit par des majorations de prix, a une certaine incidence sur les prix. Pour diverses raisons cependant, par exemple parce qu'on ne peut jamais calculer avec précision le bénéfice net imposable qu'ex post et qu'à cause de la progressivité des barèmes, des abattements, etc. la charge fiscale que l'on souhaite répercuter n'est pas connue ex ante, il est peu vraisemblable que les impôts sur la formation du revenu se traduisent par des hausses de prix, tout comme ceux qui frappent l'utilisation des revenus qui représentent, eux, d'authentiques éléments de coût. Il faut encore moins s'attendre à des

effets de ce genre dans le cas des impôts sur l'augmentation de la fortune et sur les successions.

Même si l'on admet par conséquent l'existence de différences non de nature mais seulement de degré entre les effets des divers types d'impôts sur les coûts et les prix, des disparités structurelles des systèmes fiscaux peuvent ceteris paribus déclencher des effets économiques différents. Ceux-ci sont particulièrement évidents et importants quand certains biens (par exemple le café) sont frappés d'un impôt spécial dans un pays et qu'ils demeurent exonérés de celui-ci dans d'autres pays où ces produits ont une grande importance dans le budget des ménages. Ces effets économiques différents résultent aussi des disparités analogues dans le régime fiscal applicable à certains revenus (par exemple gains en capital, bénéfices des sociétés, dividendes effectivement distribués).

c) Éléments déterminants des disparités structurelles des systèmes fiscaux

Les disparités structurelles des systèmes fiscaux nationaux s'expliquent, d'une part, par la diversité des types d'impôts ou des objets fiscaux choisis et, d'autre part, par celle des recettes tirées de chaque impôt, quand on mesure dans chaque Etat les proportions variables que représentent les divers impôts par rapport au produit total de l'impôt. Ces deux éléments sont interdépendants. Ils sont en partie le résultat voulu de décisions fondées sur des considérations économiques, sociales, etc. (cf. page 28), et ils résultent en partie de facteurs de structures économiques et (ou) politico-sociologiques; la tradition peut également jouer un certain rôle.

Quant aux disparités concernant la composition qualitative des systèmes fiscaux, elles semblent bien jouer actuellement, au sein de la C.E.E., un certain rôle, mais pas un rôle essentiel, dans la diversité des structures fiscales mesurée d'après les rentrées d'impôts. Ainsi, divers impôts comme l'impôt sur la fortune, d'une part, l'impôt sur le café, d'autre part, n'existent pas dans tous les Etats membres; on peut cependant penser - par exemple pour l'impôt sur la fortune - que d'autres impôts assument dans une large mesure les mêmes fonctions. Quoi qu'il en soit, certains effets particuliers de nature à perturber le jeu de la concurrence peuvent résulter du fait que, ceteris paribus, diverses taxes ne sont pas perçues comme telles dans tous les pays du marché commun, et ceci notamment en matière d'impôts sur la consommation et sur la circulation des capitaux.

Mais d'une façon générale, les disparités structurelles des systèmes fiscaux résultent moins d'une combinaison différente des divers impôts que des différences de rendement relatif des éléments du système fiscal. Cette diversité tient en partie au fait que les barèmes d'un ou de plusieurs impôts varient d'un pays à l'autre. Une série de facteurs de structure économique jouent en outre un rôle important, en particulier le niveau et la répartition du revenu national, l'importance relative des secteurs économiques (notamment le rapport industrie-agriculture), la forme d'organisation des entreprises (par exemple la proportion des sociétés de capitaux dans le nombre total des entreprises), les habitudes de consommation (goûts) qui en partie tiennent au climat et à la nature et dépendent aussi du niveau de revenu, etc. Enfin il faut aussi mentionner à ce sujet la mentalité fiscale de la population de même que la dotation (en quantité et en qualité) de l'administration des impôts, car les différents types d'impôts impliquent des devoirs différents de la part des individus et de

l'administration : détermination que les individus apportent à remplir leurs obligations et capacité de l'administration d'asseoir exactement les impôts et de les percevoir de manière rapide et efficace.

Pour des raisons qui viennent d'être indiquées, les gouvernements auront à faire le choix suivant : soit appliquer à peu près les mêmes taux que les autres pays et, dans ce cas, les taxes en question procureront des rentrées différentes à cause des différences de structures économiques ou de politique sociale, soit tenter d'obtenir à peu près les mêmes rentrées que l'étranger au moyen de taux différents. Ce dilemme apparaît avec une netteté particulière pour certains impôts sur la consommation. Si par exemple un pays A, qui est un petit consommateur de bière mais un gros consommateur de vin, veut tirer de l'imposition de ces denrées les mêmes ressources relatives que le pays B où les "goûts" sont inverses de ceux du pays A, il faudrait, ceteris paribus, ramener, en A, le taux de l'impôt sur le vin bien au-dessous du taux en vigueur en B et relever d'autant au-dessus du taux de B le taux appliqué à la bière. Mais les conséquences sont analogues pour les impôts "directs" qui frappent par exemple le revenu et la fortune. Il faut d'ailleurs rappeler à propos de ces impôts que, même à égalité formelle des barèmes dans les divers pays, une disparité de fait dans la charge fiscale (et par conséquent dans le produit de l'impôt) peut résulter de la diversité d'importance effective des taux, diversité due aux différences portant sur les abattements, aux principes d'évaluation, aux règles fondamentales d'amortissement, etc. mais également aux différences de moralité fiscale des contribuables, à l'efficacité des services du fisc dans l'établissement de l'impôt, etc. Si l'on admet par exemple en ce qui concerne les dernières disparités citées, que dans un pays la fraude de l'impôt sur le revenu atteint environ un tiers contre 5 % seulement dans un autre pays, il en résulte, à taux identiques, des différences de charge qui peuvent représenter près de 50 % (calculés sur base de la charge fiscale effective la plus faible), même si l'on fait abstraction de la progressivité de l'impôt. Cet avantage illégal des entreprises qui fraudent le plus augmenterait encore considérablement dans certains cas si, pour compenser les différences de contribution des Etats, différences qui découlent de la situation décrite, un fonds de compensation accordait des subventions qui seraient à la charge du pays où l'action du fisc sur les revenus est plus efficace.

Les disparités internationales dans l'importance relative des divers impôts ou catégories d'impôts peuvent enfin s'expliquer aussi par la poursuite d'objectifs divergents de politique économique et de politique sociale. Selon que le gouvernement d'un pays voudra mener plus ou moins loin sa politique de redistribution par l'impôt, il accordera plus ou moins d'importance à des impôts élevés et fortement progressifs sur le revenu et les successions, ou maintiendra ou supprimera les impôts aux effets régressifs sur les biens de consommation de première nécessité. Le fait qu'un gouvernement considère qu'il est plus facile et plus opportun pour lui que pour un autre d'agir sur la conjoncture et sur la croissance économique par des mesures de politique fiscale peut être déterminant pour la composition des systèmes fiscaux, puisque les diverses taxes et impôts ne se prêtent pas de la même façon à la poursuite de tels objectifs.

d) Compensation au moyen de cours variables

La réglementation monétaire est d'une extrême importance pour les effets des

disparités structurelles des systèmes fiscaux sur la concurrence internationale. Quoique le présent rapport admette par hypothèse que les Etats membres de la C.E.E. conservent le système actuel des parités fixes (voir pages 9 et 10), on étudiera maintenant brièvement si des cours variables constituent un moyen valable pour compenser les écarts de charge effective résultant des disparités structurelles des systèmes fiscaux.

Dans la mesure où ces écarts aboutissent uniquement à des niveaux de prix différents sans que les relations de prix entre les divers biens s'en trouvent affectées, on peut les compenser grâce à un régime de cours mobiles des changes. Une telle compensation est encore théoriquement concevable quand les relations de prix entre les divers biens sont certes modifiées par des mesures fiscales, mais que ces modifications ont lieu dans tous les Etats de la C.E.E. de manière identique, par exemple au moyen d'un système d'impôt général sur le chiffre d'affaires exonérant partout les mêmes biens ou les frappant de taux modérés. En réalité, il existe toutefois dans les systèmes nationaux des écarts de charge fiscale pour des marchandises ou des secteurs économiques déterminés.

Le traitement fiscal différencié (plus souvent voulu) - de cas à peu près semblables - provoque dans chaque pays les distorsions de la concurrence et altère en outre les conditions de concurrence au sein du marché commun. Cela est d'autant plus vrai que les écarts de charge fiscale ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre. Un régime de change ne pourrait manifestement pas corriger de telles inégalités de la charge fiscale relative.

e) Dans quelle mesure une adaptation des structures des systèmes fiscaux est-elle possible et nécessaire pour neutraliser les effets perturbant la concurrence?

Dans la mesure où, comme dans ce rapport, on fixe la structure d'un système fiscal en se fondant sur l'importance relative des rentrées procurées par les divers impôts, on peut parler d'une structure concordante des systèmes fiscaux de deux pays si, dans les deux cas

- (a) le système fiscal englobe les mêmes types d'impôts,
- (b) chaque impôt participe dans la même proportion au produit global de l'impôt.

Pour cela on ne verra pas si la charge fiscale totale par individu ou par rapport au revenu national est identique ou non.

Mais même si les deux conditions qu'on vient de mentionner étaient remplies (ce qui en réalité n'est nullement le cas de (b) en particulier), une telle optique globale ne permet pas de tirer automatiquement des conclusions valables quant à la neutralité concurrentielle des structures des systèmes fiscaux. Car, d'une part, le rendement relatif identique d'un impôt peut être, entre autres choses, la conséquence de disparités de structure économique et (ou) de taux plus ou moins fortement différenciés qui peuvent à leur tour perturber la concurrence; d'autre part, une même dénomination (par exemple : impôt sur le revenu ou taxe sur le chiffre d'affaires) cache souvent des impôts qui sont très différents par leur nature et leurs effets économiques (voir page 32 et suivantes).

Etant donné la multiplicité des facteurs essentiellement responsables des disparités structurelles des systèmes fiscaux (voir page 27), d'une part, mais aussi

pour les raisons générales mentionnées plus haut d'autre part, toute tentative d'unifier complètement la structure des systèmes fiscaux des Etats membres de la Communauté est à priori condamnée à l'échec; car, d'une part, elle ne serait pas politiquement réalisable et, d'autre part, son succès ne saurait empêcher à lui seul que les politiques fiscales nationales ne perturbent la concurrence. Mais comme il faut, ceteris paribus, attribuer une influence défavorable aux importantes disparités structurelles à cause des effets diversifiés que produisent les différents impôts, un certain rapprochement des structures fiscales semble être une mesure souhaitable à appliquer parmi d'autres. Il convient de distinguer à ce propos entre impôts généraux et impôts spéciaux.

Par les premiers, il faut entendre surtout les impôts sur le revenu, la fortune, les successions, le chiffre d'affaires, tandis que les taxes (dites uniques sur la consommation, sur les mouvements de capitaux, etc.), sont à considérer comme impôts spéciaux.

A de nombreux égards les impôts sur les sociétés et les impôts sur les dividendes retenus à la source se situent à mi-chemin entre les impôts sur les revenus et les impôts sur le chiffre d'affaires; leurs effets sont les mêmes que ceux des impôts sur les mouvements de capitaux. A mesure que les actions émises dans les divers Etats membres trouveront dans la C.E.E. un marché communautaire plus vaste, il conviendra d'attacher plus d'attention au régime fiscal qui leur est appliqué au titre des impôts frappant les sociétés, les dividendes et les mouvements de capitaux.

Il semble évident que l'absence totale, d'une part, d'un impôt sur le revenu, très courant actuellement et, d'autre part, d'un impôt général sur le chiffre d'affaires ne saurait manquer de provoquer dans un pays des disparités structurelles du système fiscal si importantes par rapport à d'autres pays qu'il en résulterait nécessairement des effets faussant les conditions de la concurrence. En fait cependant, tous les Etats de la C.E.E. possèdent de tels impôts bien que leur structure et leur rendement relatif et absolu diffèrent beaucoup actuellement. Pour plusieurs raisons qui seront exposées ultérieurement dans ce rapport, il serait souhaitable de réduire progressivement les disparités qu'on vient de mentionner sinon de les supprimer totalement. Il importe notamment d'utiliser en l'occurrence le même type d'impôt, de ne pas faire trop varier les charges effectives, et tout spécialement de se mettre d'accord sur les dispositions qui réduisent le caractère d'universalité des impôts, telles que dérogations à l'obligation fiscale objective et (ou) subjective, abattements, taux différenciés, etc. (voir page 32 et suivantes).

Même quand on aura satisfait à ces conditions, il subsistera encore d'un pays à l'autre une certaine inégalité dans la charge effective imposée par chacun des impôts et dans la part représentée par chaque impôt dans le produit fiscal de chaque pays. On étudiera plus loin (cf. page 57 et suivantes) dans quelle mesure les premières disparités dans les impôts généraux "directs" ont pour effet de perturber la concurrence.

Des considérations identiques à celles qui seront énoncées par la suite en ce qui concerne les taxes spéciales à la consommation restent en principe valables pour la détermination de l'importance de telles disparités dans l'imposition générale du chiffre d'affaires.

En ce qui concerne ces dernières (et les impôts sur les mouvements de capitaux, qu'il faut à cet égard leur assimiler dans une large mesure) les différences qui existent actuellement entre elles dans les systèmes fiscaux des Etats membres sont en général plus grandes et plus préoccupantes que celles qu'on observe dans les impôts généraux sur le revenu et la fortune. Les disparités dans l'importance relative des impôts sur la dépense et les impôts sur les mouvements de capitaux - considérés globalement - ne font pour l'essentiel que traduire des différences correspondantes dans la position des impôts sur le revenu et la fortune.

Les disparités que présentent les facteurs de structure socio-économique, la mentalité fiscale, l'efficacité de l'administration des impôts etc. jouent un rôle particulier à ce sujet. Comme c'est précisément à propos des impôts spéciaux examinés ici que des différences de charges peuvent compliquer considérablement les échanges internationaux de biens taxés, la réalisation d'un marché commun parfait impliquerait en principe qu'on procédât à leur harmonisation progressive. On obtiendrait ainsi, d'une part, qu'aucun bien ne soit dans la mesure du possible assujéti à un impôt sur la consommation dans un pays - alors qu'il ne l'est pas dans les autres Etats membres ou qu'il n'est imposé que dans le cadre de l'impôt général à la consommation - et d'autre part on arriverait à ce que les écarts de charges fiscales effectives supportées par des biens identiques ou voisins soient si possible faibles en valeur absolue et en valeur relative d'un pays à l'autre.

Des limites sont toutefois assignées à ces efforts, et cela pour les raisons indiquées déjà à plusieurs reprises. En ce qui concerne le tabac et la bière, notamment, il convient de faire observer qu'il ne serait guère possible de réduire sensiblement, dans un avenir prévisible, les disparités existant actuellement entre les pays de la Communauté sur le plan des charges et des recettes fiscales. Cela est notamment impossible parce que les charges fiscales qui pèsent précisément sur ces produits jouent un rôle important dans l'alimentation des budgets.

Il convient néanmoins de se rappeler que ces disparités ne provoqueraient des perturbations de concurrence que dans le cas où l'on appliquerait le principe du pays d'origine à tous les impôts, y compris donc les impôts spécifiques sur la consommation. Si par contre l'on maintenait le principe du pays de destination, il ne se produirait pas de perturbations des conditions de concurrence.

On a ainsi abordé la question des frontières fiscales qui, eu égard à l'importance très considérable qu'elle revêt, fait l'objet ci-dessous (voir page 76) d'un examen systématique et séparé. Les impôts sur les sociétés et les dividendes feront, eux aussi, l'objet d'une analyse séparée (cf. page 65 et suivantes).

IV. Propositions pour une harmonisation qualitative et quantitative de certains impôts particuliers

A. Différences de structure de certains impôts particuliers et propositions pour réduire ces différences comme il est souhaitable sous l'angle de la politique d'intégration

1. Remarques préliminaires générales

Comme on l'a indiqué plus haut, une appellation commune d'un impôt cache souvent des structures variées qui peuvent différer plus ou moins dans leurs effets fiscaux et économiques. En outre, même quand deux pays recourent au même type d'impôt (p. ex. impôt sur le revenu), d'importantes disparités peuvent résulter du fait que l'obligation fiscale objective et (ou) subjective, l'assiette, etc. sont différentes, que l'impôt est combiné dans un pays avec telles taxes, dans un autre avec telles autres, etc.

Dans ce qui suit, on étudiera en détail les disparités de forme et de structure qui viennent d'être mentionnées en choisissant certains impôts et en s'attachant aux éventuels effets perturbant les conditions de concurrence. A ce propos, on fera tout d'abord abstraction des différences de taux qui seront étudiées plus loin (cf. p.48 et suivantes). Il faut toutefois rappeler que pour le niveau de la charge effective, lequel commande finalement les conditions de la concurrence, dans la mesure où celles-ci sont d'origine fiscale, les facteurs étudiés dans cette partie du rapport ont une importance souvent décisive ainsi que les dispositions relatives aux barèmes.

Il va de soi que les perturbations des conditions de concurrence, provoquées par les disparités des types d'impôts qu'il faut supprimer, sont avant tout celles qui perturbent les échanges économiques entre les Etats membres. Ainsi, par exemple, le fait que dans un pays les impôts sur le revenu et sur les sociétés soient perçus selon des barèmes différents peut fausser le jeu de la concurrence entre entreprises de nature juridique différente; si toutefois les relations entre impôts sur le revenu et impôts sur les sociétés sont grosso modo semblables dans tous les Etats membres, il ne s'ensuit aucune altération des conditions de la concurrence dans leurs échanges (s'il est fait abstraction de l'influence possible de disparités dans la charge fiscale sur les mouvements internationaux de capitaux).

Pourvu que les degrés de concentration verticale soient les mêmes, une telle remarque vaut aussi pour un impôt cumulatif en cascade sur le chiffre d'affaires qui, comme on le sait, favorise la concentration et produit des effets analogues. Il ne perturbe pas les conditions de la concurrence internationale si le même système est appliqué avec des taux voisins dans tous les pays de la C.E.E.

2. Impôts sur la formation des revenus (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés)

a) Système dualiste ou système unitaire

La théorie a jadis distingué une forme "analytique" et une forme "synthétique" de l'imposition du revenu. Cette distinction est impropre, car tout véritable impôt sur le revenu, par sa nature même, ne peut être que synthétique, c'est-à-dire qu'il frappe le revenu global d'une personne. L'imposition isolée des divers types

de revenus au moyen d'impôts spéciaux va toujours dans le sens d'un système (plus ou moins parfait) d'impôts sur le rendement, qui sont par essence des impôts réels, même s'ils ont souvent en pratique le caractère d'"impôts semi-personnels". Cela est vrai pour les impôts allemands sur les rendements répondant à cette appellation, tout comme pour les "impôts cédulaires" de type belge ou italien.

On considère au contraire traditionnellement le système dualiste et le système de l'impôt unique comme étant deux types distincts d'imposition. Dans le premier, qui existait en France jusqu'en 1948 et qui subsiste encore en Italie et en Belgique, les différents types de revenus sont d'abord soumis à une série d'impôts cédulaires (en principe proportionnels), un impôt complémentaire (progressif) est en outre perçu sur l'ensemble des revenus. Dans le cas d'un impôt unique sur le revenu, on retient au contraire la somme des revenus d'une personne comme objet et assiette de l'imposition, et cela une seule fois. L'argument naguère avancé en faveur du système dualiste, à savoir que ce système est en effet le meilleur exemple de "discrimination fiscale des revenus", s'est en fait révélé faux pour diverses raisons (p. ex. assiettes différentes de l'impôt, efficacité variable des méthodes d'établissement et de contrôle des différentes catégories de revenus, etc.).

Même quand le type unique de l'impôt sur le revenu trouve son application, il peut se présenter dans le détail sous diverses formes.

Pour l'essentiel, ou bien le revenu global, quel que soit son niveau, est soumis à un barème unique, ou bien l'impôt se scinde en un impôt normal - en principe proportionnel mais en fait légèrement dégressif - comme en Angleterre, et une surtaxe - progressive du point de vue formel et du point de vue matériel - le premier frappant l'ensemble des revenus, la seconde au contraire, uniquement les revenus dépassant un seuil déterminé, en sus de l'impôt normal.

Il ne faut enfin pas oublier que, dans les cas où il existe, comme en République fédérale par exemple, un impôt unique sur le revenu avec barème uniforme, la perception parallèle d'impôts sur les bénéficiaires au profit des communes peut engendrer des effets analogues à bien des égards à ceux produits par la juxtaposition de l'impôt sur le revenu et des impôts cédulaires.

En considérant l'impôt unique sur les revenus (impôt synthétique) comme type de prélèvement fiscal, on peut affirmer qu'il présente certains avantages par rapport au système d'impôt cédulaire; ces avantages ont des incidences certaines sur la politique fiscale du marché commun.

La réduction de tous les revenus d'une personne à un revenu global permet avant tout de tenir compte largement de toutes les conditions particulières de travail de cette personne et d'appliquer rationnellement le principe de la progressivité qui ne pourrait être transposé sur les impôts cédulaires que d'une façon irrationnelle et injuste.

L'impôt unique sur les revenus conduit, d'autre part, à la réalisation d'une "grande transparence des impôts" qui est d'une certaine importance pour les contribuables qui veulent étendre leurs activités aux autres pays membres de la C.E.E.

En ce qui concerne enfin la discrimination fiscale des revenus préconisée par le système des impôts cédulaires mais irréalisable en fait, comme on l'a indiqué plus

haut, on peut la réaliser également par l'institution d'un impôt général sur la fortune ayant un caractère de complémentarité, comme celui que le C.F.F. a préconisé pour tous les pays membres de la C.E.E. De l'avis du C.F.F. un certain alignement de la "taxe professionnelle" belge et de la "ricchezza mobile" italienne sur un système analogue à celui qui existe dans les autres Etats membres serait réalisable sans provoquer de grandes difficultés. Peu importe que l'on prélève, dans le cadre de l'impôt unique, un impôt proportionnel (normal) et une surtaxe progressive distincts ou que l'on soumette tous les revenus sans considération de niveau à un barème unique. Depuis que l'Allemagne a procédé à une réforme du barème (1958) dans le cadre du nouveau régime d'imposition des conjoints, l'écart avec ce type d'impôt français s'est encore réduit, alors qu'il n'était déjà pas très grand auparavant.

Le Comité fiscal et financier estime, en définitive, qu'il serait souhaitable que l'on perçoive dans tous les pays de la C.E.E. le même type d'impôt sur le revenu, c'est-à-dire un impôt unitaire de caractère synthétique, et que la structure des barèmes soit analogue, même si les taux sont différents. Le Comité est unanime à considérer qu'en théorie cette solution est la meilleure, et la majorité de ses membres croit qu'elle sera aussi réalisable en pratique lorsque certaines difficultés transitoires auront été surmontées. Il faut cependant veiller à ce que la suppression d'impôts réels (cédules) ne conduise pas à des injustices résultant des différences ou des déplacements de la charge fiscale provenant de méthodes différentes de détermination et d'imposition des revenus pour les divers groupes de bénéficiaires de revenus (revenus fondés et non fondés).

Indépendamment de la question de savoir si - et le cas échéant comment - une harmonisation des différents types d'impôts sur le revenu sera opérée, il y a lieu d'examiner soigneusement la question du maintien éventuel de certaines impôts frappant les bénéficiaires, tels qu'ils sont perçus dans certains pays (le plus souvent à l'échelon de la commune). L'existence, à l'intérieur d'un pays, de deux sortes d'impôts dissemblables, mais dont les effets sont dans une large mesure analogues, produit en effet certaines discriminations qui affectent également la concurrence à l'échelle internationale puisqu'elles sont différentes suivant les cas. Cette question est étroitement liée aux règles nationales sur la péréquation financière. Un examen approfondi de cette question dépasserait de beaucoup le cadre du présent rapport.

b) Abattements et déductions personnelles

L'importance des abattements et la façon de les calculer pour le contribuable lui-même et les membres de sa famille etc. déterminent, d'une part, l'étendue et par conséquent le rendement de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, en particulier pour les revenus inférieurs, la charge effective. On ne peut évidemment pas porter un jugement sur l'importance des abattements en dehors du barème; en outre, le niveau et la répartition du revenu national, des considérations de politique sociale (politique de redistribution), etc., ont une influence dans ce domaine. On ne peut non plus négliger la charge supportée du fait des cotisations de sécurité sociale lorsqu'on veut se rendre compte de l'importance de ces abattements.

Il ne faut pas escompter, au moins à bref délai, une large harmonisation des régimes applicables aux abattements, pour les raisons qui viennent d'être citées et qui varient selon les pays. On devrait cependant s'efforcer de réduire les écarts

existants, dans la mesure où cela paraît souhaitable, pour éviter de trop grandes différences de la charge effective supportée par les revenus provenant du travail. Il faut s'efforcer de trouver un compromis entre les exigences de la concurrence, d'une part, et les particularismes et buts nationaux en ce domaine, d'autre part. Mais le C.F.F. voudrait se prononcer très nettement sur le point suivant : dans chaque pays de la Communauté, les travailleurs qui ont leur domicile fiscal dans un autre pays de la Communauté devraient avoir droit aux mêmes abattements pour situation et charges de famille et aux mêmes déductions personnelles (p. ex. à cause de pensions alimentaires à payer) auxquelles ils auraient droit s'ils avaient, ainsi que leur famille, leur domicile fiscal dans le pays de leur activité professionnelle et s'ils n'avaient pas d'autres revenus que ceux qu'ils auraient gagnés dans ce pays.

c) Imposition des ménages (des conjoints)

Le régime fiscal des revenus des époux et des enfants peut entraîner de très importantes disparités de charges, même si les tarifs sont rigoureusement identiques. Alors que, dans les pays de la C.E.E. - à l'exception de la France, qui a admis depuis assez longtemps une méthode analogue dans ses effets au "splitting" américain en instituant le "quotient familial" - le système de l'imposition globale des revenus des époux avec des abattements fixes était en vigueur jusqu'en 1958, la réforme allemande (adoption du splitting) a rendu plus urgent un rapprochement des règlements en la matière. Il n'est pas nécessaire d'unifier tous les détails des structures. Le C.F.F. estime cependant que, par suite de l'évolution économique et sociale la plus récente et en raison des régimes en vigueur en France et en République fédérale, il apparaît indiqué de généraliser la méthode d'assiette des conjoints ou des ménages et (ou) des barèmes ou tarifs qui garantissent que l'imposition des conjoints ou des ménages ne se traduira pas par de trop lourdes charges, à cause de la progressivité, par rapport à l'imposition des revenus globalement identiques que perçoivent les célibataires. Dans cet ordre d'idées, il faudrait aussi trouver une solution analogue au problème de l'imposition des revenus des enfants mineurs qui sont encore à charge du contribuable.

On observe en général la tendance d'ajouter ces revenus à ceux des parents à moins qu'il ne s'agisse du revenu acquis par les enfants eux-mêmes (revenu du travail). Autrement dit, les revenus des enfants mineurs à ajouter à ceux des parents sont limités aux "revenus fondés" (intérêts etc.).

d) Etendue de l'obligation fiscale objective

De nos jours, toutes les catégories importantes de revenus sont assujetties à l'impôt sur le revenu. Des disparités subsistent toutefois pour certains revenus exceptionnels ou à fréquence irrégulière. C'est en particulier le cas des plus-values en capital (capital gains) bien que ce soit moins dans le principe que dans la technique du recouvrement fiscal.

Il semble souhaitable de placer ces revenus sous un régime identique pour réaliser la libre circulation internationale des capitaux et la liberté d'établissement dans le cadre de la C.E.E. Cette nécessité d'un régime uniforme s'étend évidemment aux moins-values du capital.

e) Différenciations des charges fiscales

Presque toutes les lois régissant l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés contiennent actuellement de nombreux régimes spéciaux, appliqués à des revenus ou utilisations du revenu déterminées qui doivent surtout leur raison d'être à des considérations de politique sociale et économique, et sont souvent de nature dirigiste. Ils provoquent d'abord, dans le pays des distorsions de concurrence d'origine fiscale. Comme ces régimes spéciaux diffèrent toutefois d'un pays à l'autre par leur nature et leur importance, il est fatal qu'ils aient le plus souvent aussi des effets négatifs sur la concurrence internationale.

Tantôt ces régimes spéciaux prennent la forme de barèmes différentiels, tantôt ils se dissimulent plus ou moins dans les dispositions relatives aux principes d'évaluation et d'amortissement, de même que, last but not least, dans les prescriptions relatives à la détermination et à l'imposition du revenu.

C'est bien dans ce domaine que s'impose une harmonisation étendue pour éviter des distorsions dans le domaine de la concurrence internationale. Pareille mesure suppose évidemment, entre autres choses, un accord des Etats membres sur les principes de la politique d'encouragement des investissements ou de la politique de croissance, à propos desquels les conceptions et les intérêts peuvent varier d'un pays à l'autre.

Généralement, on peut imaginer des cas où un traitement fiscal différentiel s'avère nécessaire pour des raisons de particularités structurelles d'un pays sans qu'il donne lieu à des distorsions dans les échanges entre les pays membres. Dans de pareils cas, il sera cependant utile de connaître l'avis de la Commission pour savoir si de telles mesures sont compatibles ou non avec le fonctionnement du marché commun.

Mais quand bien même on ne pourrait parvenir à un accord sur l'étendue des différenciations de charge fiscale, il faudrait au moins s'efforcer d'unifier les méthodes employées et cela en particulier parce que l'unification permettrait surtout d'augmenter la "transparence fiscale".

f) Différenciation des méthodes d'assiette et (ou) de perception suivant les catégories de revenus ou suivant le niveau de revenus

Une différenciation, en fait particulièrement importante, de la charge fiscale découle dans beaucoup de pays - en partie délibérément, en partie involontairement - de l'application de méthodes différentes de perception et d'assiette des impôts afférents à diverses catégories de revenus et (ou) à des revenus de même espèce mais d'un niveau différent.

De telles différences résultent par exemple de l'application des évaluations forfaitaires soit à la base d'imposition, partielle ou totale, soit à l'impôt lui-même. De telles évaluations forfaitaires sont en principe incompatibles avec le caractère d'un véritable impôt moderne sur le revenu. On ne peut toutefois pas s'en passer jusqu'à un certain point pour des raisons de technique fiscale. Mais une étude comparée montre qu'il existe des écarts considérables entre les Etats membres dans le champ d'application, notamment dans le domaine de l'imposition des revenus industriels et commerciaux, et des revenus provenant des professions libérales, en partie également des revenus agricoles dont la charge fiscale supportée dans les divers pays au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier mériterait une étude spéciale. Comme les taxa-

tions forfaitaires ont toujours tendance à procurer à ceux qui en bénéficient des avantages plus ou moins importants par rapport aux contribuables qui sont imposés d'après le revenu réel, il en résulte des distorsions de concurrence d'origine fiscale à l'intérieur du pays; étant donné les écarts considérables existant en réalité d'un pays à l'autre dans l'étendue relative du champ d'application des forfaits, ceux-ci provoquent ainsi des perturbations dans les échanges internationaux. Il est donc particulièrement urgent de rechercher entre les Etats membres un accord sur la nature et l'étendue de ces évaluations forfaitaires qui devraient partout être réduites avec le temps au niveau absolument indispensable du point de vue technique.

A côté de la question de l'imposition forfaitaire, la nature et la portée de la retenue à la source sont d'une grande importance du point de vue de la technique de l'assiette et du prélèvement des impôts.

Le C.F.F. est convaincu que cette méthode d'imposition devrait être appliquée de la même façon dans tous les pays membres, et que tous les intérêts et tous les dividendes devraient lui être soumis.

Dans la mesure où la procédure de déduction ne pourrait pas être immédiatement appliquée partout intégralement - par exemple à cause de la non-imposition des emprunts publics - les Etats concernés devraient aussitôt entreprendre des démarches pour combler dans un temps assez court les imperfections de leurs systèmes de retenue à la source. On trouvera, d'autre part, plus loin les détails sur la méthode de la retenue à la source sur les dividendes préconisée par le C.F.F.

g) La méthode d'imposition des bénéfices, des sociétés, en particulier des sociétés de capitaux

aa) Le problème d'un impôt particulier sur les sociétés

Dans la plupart des pays industrialisés, l'imposition des bénéfices des sociétés de capitaux etc. se fait actuellement par un impôt sur les sociétés, formellement différencié de l'impôt sur les revenus des personnes physiques. Ceci est également valable pour les pays de la C.E.E., à l'exception de la Belgique; une harmonisation des régimes d'imposition des bénéfices industriels et commerciaux serait donc relativement facile à réaliser dans tous les pays membres en levant un impôt particulier sur les sociétés.

Il ne faut cependant pas oublier que la différenciation formelle de l'imposition des sociétés ne signifie pas grand'chose à elle seule en ce qui concerne le traitement matériel des bénéfices des sociétés, que ceux-ci soient mis en réserves ou distribués.

En ce qui concerne la charge fiscale réelle sur ces bénéfices, il s'agit essentiellement de considérer si, ou éventuellement de quelle façon, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés sont reliés l'un à l'autre (intégrés); il s'agit, par exemple, de connaître les moyens qui permettent de les mesurer, la relation mathématique pouvant exister entre ces deux impôts etc.

Mais dans les pays de la C.E.E. dans lesquels il existe pratiquement de nos jours un impôt sur les sociétés nettement différencié, les relations énumérées plus haut sont très différentes suivant les pays.

Sans pouvoir approfondir davantage les dispositions des codes fiscaux nationaux, le C.F.F. constate que ces différences, qui concernent actuellement aussi les méthodes de prélèvement des impôts, portent gravement préjudice à la "transparence fiscale" et donc à la possibilité de comparer les charges grevant les bénéfiques industriels et commerciaux, et les dividendes.

Ces différences rendent également plus difficile la conclusion de conventions cherchant à éviter la double imposition. Au-delà de ces considérations il faut souligner qu'une nette différence dans les charges fiscales sur les dividendes est un handicap à la libre circulation des capitaux et à la liberté d'établissement dans le marché commun. Lorsque les conditions d'imposition des bénéfiques industriels et commerciaux servant à l'autofinancement sont différentes d'un pays à l'autre, cet état de choses a aussi des conséquences fâcheuses.

Dans cet ordre d'idées il faut justement rapprocher le plus rapidement possible les régimes, sinon existerait le danger que les réserves gardées sous forme de réserves d'autofinancement par les sociétés intégrées dans le cadre de groupes internationaux aillent se concentrer dans les pays ayant le moins de charges fiscales.

Ceci ne se produirait peut-être pas si une législation fiscale (européenne) prévoyait des mesures discriminatoires à l'égard des sociétés mères étrangères ou (et) à l'égard des filiales étrangères; mais une telle législation serait incompatible avec la notion de marché commun.

Certes, on peut avancer quelques arguments théoriques en faveur d'une réglementation en vertu de laquelle les bénéfiques des sociétés seraient taxés dans le cadre d'un impôt sur le revenu applicable aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales, auquel cas les bénéfiques courants des sociétés devraient être considérés comme des bénéfiques réalisés par les actionnaires, et pour lesquels ceux-ci devraient être taxés sous une forme quelconque et en totalité, donc y compris les parties des bénéfiques non distribuées. Etant donné toutefois que, ainsi qu'il a été dit, on s'oriente en fait depuis assez longtemps, et de toute évidence, vers un impôt spécial sur les sociétés de capitaux, il se pourrait qu'il soit plus facile de procéder à une harmonisation qui irait dans ce sens.

En conséquence, le Comité fiscal et financier recommande que l'on perçoive dans tous les Etats membres, en plus de l'impôt sur le revenu, un impôt spécial sur les sociétés. Aussi longtemps que le système des impôts cédulaires subsistera en Belgique et en Italie, les impôts cédulaires supportés par les sociétés de capitaux devraient être considérés comme constituant des avances à valoir sur l'impôt sur les sociétés.

Celui-ci devrait porter sur tous les revenus d'une société de capitaux (revenus professionnels, intérêts, etc.) en tant qu'éléments constitutifs du bénéfice assujetti à l'impôt sur les sociétés, ce qui n'excluerait pas toutefois des mesures tendant à empêcher la double imposition des revenus qu'une société tire des dividendes et revenus analogues provenant de participations dans une autre société.

Pour ce qui est de la structure du barème, celle-ci devrait être, de l'avis du Comité fiscal et financier, uniforme dans tous les pays membres et il est proposé que, pour des raisons pratiques, l'impôt soit différencié de telle sorte - et cela bien

que certaines considérations de caractère théorique militent en faveur de l'application d'un taux uniforme pour la totalité des bénéficiaires, sans qu'il soit tenu compte du mode d'utilisation - que la part des bénéficiaires conservés en vue de l'autofinancement soit taxée plus lourdement que celle qui est distribuée. On trouvera plus loin des précisions sur le niveau des divers taux appliqués en matière d'impôt sur les sociétés. Toutefois, le Comité fiscal et financier tient à souligner dès maintenant qu'à son avis il ne devrait pas être interdit à un Etat membre de procéder - fût-ce pour des raisons d'ordre structurel - aux modifications provisoires qui lui paraissent souhaitables en ce qui concerne l'écart entre les taux applicables à la partie des bénéficiaires non distribués et ceux applicables à la partie des bénéficiaires distribués, sauf si une telle modification devait entraîner un écart dépassant celui préconisé dans le présent rapport.

Le Comité fiscal et financier croit que l'on devrait s'en tenir dans l'immédiat à la pratique qui prévaut actuellement de percevoir l'impôt sur les sociétés proportionnellement au montant absolu des bénéficiaires. Il convient de consacrer une étude spéciale à la question de savoir si, comme cela se fait par exemple en Suisse, l'impôt devrait être en partie progressif, c'est-à-dire calculé en fonction de la rentabilité du capital des sociétés, autrement dit d'après le niveau relatif des bénéficiaires. Le fait, pour tous les pays du marché commun, d'adopter un impôt autonome sur les sociétés implique la nécessité de se mettre d'accord sur la nature et l'importance du rapport entre l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les revenus individuels. Le problème le plus important qui se pose à cet égard a trait au régime fiscal applicable aux dividendes versés aux personnes physiques. Les deux solutions extrêmes possibles consistent, d'une part, dans la double imposition totale de ces dividendes au moyen de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, dans la perception de l'impôt sur les sociétés sur les seuls bénéficiaires non distribués. Le Comité fiscal et financier s'est prononcé, ainsi qu'il a été dit, pour une solution de compromis consistant en une différenciation de l'impôt sur les sociétés en faveur des dividendes. On trouvera des précisions sur les problèmes qui s'y rapportent dans le cadre de l'étude de la technique de la retenue à la source.

bb) L'imposition des sociétés mères; le problème des participations

Dans les pays où il existe un impôt distinct sur les sociétés, le problème du traitement fiscal des dividendes tirés de participations a reçu des solutions assez diverses (cf. l'annexe D sur les sociétés holdings et les sociétés de placement). Il y a, d'un côté, les solutions qui partent de l'idée qu'il faut éviter autant que possible, dans l'ensemble du domaine de l'imposition des sociétés de capitaux, le principe "bis in idem", et qui aboutissent aux régimes particuliers dont certains pays font bénéficier les sociétés de capitaux. De l'autre côté, on trouve la conception selon laquelle il suffit d'appliquer aux sociétés mères un régime fiscal analogue à celui des entreprises ayant des succursales.

Lorsque le législateur accorde - dans certains cas où l'évolution économique le commande - le privilège dit "des sociétés mères et filiales" pour des participations de moins de 50 %, il est toujours possible que les entreprises cherchent à se tirer d'affaires en intercalant dans le circuit une ou plusieurs sociétés holdings.

Sous l'angle de la simplicité, le principe "non bis in idem" mérite manifestement la préférence. Mais le C.F.F. reconnaît que le souci de la simplification ne doit pas toujours prévaloir lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes fiscaux.

Pour cette raison, il propose une solution nuancée qui est exposée plus loin avec les explications concernant les retenues à la source sur les dividendes.

3. Impôts sur le chiffre d'affaires

En ce qui concerne l'imposition du chiffre d'affaires, il existe une série de possibilités plus ou moins différentes qui peuvent également être en partie combinées les unes avec les autres.

L'impôt sur le chiffre d'affaires peut d'abord être levé sous forme d'impôt unique (Einphasensteuer), d'impôt sur plusieurs stades (Mehrphasensteuer), ou sous forme d'impôt à tous les stades (Allphasensteuer). Les deux derniers types pouvant être cumulatifs à cascade ou non.

Dans le premier cas, il peut prendre la forme d'un impôt à la production, au stade de gros, ou au stade de détail. Théoriquement, l'impôt peut, dans ce cas aussi bien que dans le second, frapper le chiffre d'affaires brut ou le chiffre d'affaires net. En fait, cependant, il n'est raisonnablement possible de se limiter à une phase que dans le cas de l'impôt sur le chiffre d'affaires brut étant donné que si l'on perçoit un impôt sur le chiffre d'affaires net, il y aura entre les différents produits ou branches de production des différences considérables en ce qui concerne le montant du chiffre d'affaires net ou, plus exactement, le rapport entre celui-ci et le chiffre d'affaires brut à un stade déterminé. C'est pourquoi on ne pourrait envisager, pour l'impôt sur le chiffre d'affaires net, que la perception non cumulative à plusieurs stades, contrairement à l'impôt sur le chiffre d'affaires brut, qui est susceptible d'être perçu sous forme d'impôt unique ou d'impôt perçu à tous les stades (impôt en cascade).

Etant donné le rôle considérable joué par l'impôt sur le chiffre d'affaires - qui varie de façon non négligeable d'un pays à l'autre - et son influence directe sur la formation des prix comme sur les conditions de concurrence, on comprend que le problème de l'harmonisation de cette sorte d'impôt ait joué jusqu'ici dans les discussions un rôle majeur. Comme un comité spécial de la C.E.E. s'occupe des questions d'impôts sur le chiffre d'affaires, le C.F.F. a cru pouvoir et devoir se borner à esquisser certains problèmes de fond.

Une harmonisation de l'imposition du chiffre d'affaires ne semble pas s'imposer à première vue, du moins aussi longtemps que les différences présentées par le niveau de l'impôt sont rendues "inoffensives" par application du principe du pays de destination grâce aux mesures compensatrices que l'on connaît (droits compensatoires à l'importation, ristournes à l'exportation). Mais en réalité ces mesures de compensation ne peuvent empêcher qu'il en découle, moins dans la moyenne des cas que dans de nombreux cas d'espèce, des avantages et des inconvénients fiscaux dans le commerce international de certains biens, précisément puisqu'il existe divers types d'impôts sur le chiffre d'affaires. En plus de cela, certaines distorsions de la concurrence proviennent du fait que le nombre et la nature des biens exonérés de l'impôt sur le chiffre d'affaires sont différents de pays à pays.

Indépendamment des différences de niveau dans la charge effective, il est donc absolument urgent de procéder à une large harmonisation des systèmes d'impôts sur le chiffre d'affaires, même si l'on doit maintenir le principe du pays de destination.

Les membres du C.F.F. à une exception près, sont convaincus qu'ils convient en tout cas, dans l'intérêt de l'harmonisation, inévitable précisément dans ce domaine, qu'aucun des Etats membres de la C.E.E. ne maintienne le système de l'impôt sur le chiffre d'affaires à cascade. Ce type d'impôt présente d'abord l'inconvénient de provoquer des distorsions de concurrence à l'intérieur des économies nationales où il est appliqué et de favoriser artificiellement la concentration des entreprises. Cet impôt fausse en outre les échanges internationaux du fait de l'impossibilité de calculer exactement la charge globale de l'impôt sur le chiffre d'affaires pour un bien déterminé et par conséquent - en cas d'application du principe du pays de destination - le montant des droits compensatoires ou ristournes correspondant à cette charge.

(1) Après suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires à cascade, le choix entre les autres systèmes d'imposition du chiffre d'affaires et leur calcul détaillé dépendront largement de la question de savoir si l'on veut s'en tenir en ce qui concerne cet impôt essentiel à la pratique actuelle du principe du pays de destination ou bien si ce dernier doit être remplacé par le principe du pays d'origine (cf. page 76). Si l'on se prononce pour le maintien du principe du pays de destination mais en même temps pour la suppression des frontières fiscales, on ne peut prendre en considération comme système d'imposition du chiffre d'affaires qu'une taxe perçue au stade du détail qui, en aucun cas, ne nécessite des frontières fiscales à l'exception, le cas échéant, des cas où s'appliquent ce que l'on appelle les "use taxes".

Si l'on opte, par contre, pour le principe du pays d'origine, n'importe quelle sorte de taxe sur le chiffre d'affaires net peut être utilisée, qu'on l'applique au stade de la production ou au stade du commerce de gros. Dans ce cas, il ne doit y avoir entre les pays pas du tout ou très peu de différences entre les différents taux si on veut supprimer les frontières fiscales.

Une partie des membres du Comité est d'avis que l'on pourrait et devrait laisser aux divers Etats une liberté plus ou moins large dans le choix des systèmes d'imposition du chiffre d'affaires (abstraction faite de l'impôt sur le chiffre d'affaires à cascade). La majorité d'entre eux est par contre d'avis que l'application du même régime est souhaitable, au moins à long terme, et plus précisément l'application d'un régime permettant la réalisation du principe du pays d'origine et, par conséquent, la suppression des frontières fiscales.

Comme un impôt au stade du détail n'est pas réalisable, et ce pendant longtemps encore, en tant qu'unique réforme de l'impôt sur le chiffre d'affaires, à cause de raisons pratiques de technique fiscale (étant donné notamment le grand nombre de petits commerçants de détail dont la plupart sont incapables de tenir une comptabilité exacte), une décision en faveur de l'application du principe du pays d'origine (voir page 79) a théoriquement la portée d'une décision en faveur d'un impôt sur le chiffre d'affaires net à tous les stades ("net value added tax", taxe sur la valeur ajoutée).

Un tel impôt existe uniquement, à l'heure actuelle, dans l'un des Etats membres, la France, mais l'on s'efforce, depuis assez longtemps, dans d'autres pays et notamment en république fédérale d'Allemagne, de réaliser une réforme dans le sens d'une adoption de l'impôt sur le chiffre d'affaires net.

Un tel impôt peut être aménagé de diverses façons. Une première possibilité consiste à n'admettre aucune déduction pour les biens d'investissements acquis, comme c'était le cas en France avant la réforme de Lauré. Un tel impôt ne peut cependant être considéré, du point de vue économique, comme un véritable impôt sur le chiffre d'affaires net car il frappe beaucoup plus d'éléments que la simple valeur ajoutée (value added). Il n'a pas un effet neutre car il frappe aussi le revenu du capital.

En conséquence, on ne peut prendre en considération qu'un impôt sur la valeur ajoutée ou qu'un impôt sur la consommation proprement dite comme forme économiquement rationnelle d'un impôt sur le chiffre d'affaires. Le premier frappe la valeur ajoutée par les entreprises, mais admet des déductions pour les investissements au fur et à mesure des amortissements annuels (ainsi appelé "income type" d'un impôt sur le chiffre d'affaires net). Par contre la forme d'un impôt sur la consommation proprement dite (consumption type) aboutit, grâce à la déduction totale des dépenses pour les investissements dans l'année d'acquisition, à frapper chaque année seulement la différence entre la valeur ajoutée et les investissements nets, c'est-à-dire la consommation proprement dite. Seul ce dernier type d'impôt sur le chiffre d'affaires net mentionné ci-dessus peut être qualifié d'économiquement neutre car il ne réduit pas fiscalement le revenu provenant d'un emploi du capital; il est en outre d'autant plus intéressant que l'on se place au point de vue de la croissance économique.

Ces deux formes d'impôts peuvent néanmoins être aménagés différemment dans le détail. Nous n'examinerons pas ce problème ici. Qu'il suffise de souligner que, dans la mesure où l'on se borne à envisager la méthode dite de déduction, on peut employer en principe soit la méthode "base sur base", soit la méthode "impôt sur impôt". Ces deux méthodes présentent des avantages et des inconvénients. Du point de vue des échanges de biens entre les pays de la C.E.E., ces différences ne jouent pas un rôle considérable si on applique le principe du pays de destination, puisqu'il est alors possible d'opérer dans les deux cas une compensation exacte dans les échanges entre les Etats, à condition qu'il n'y ait pas d'exonérations (différentes selon les pays) ou de différenciations des taux. En cas d'adoption du principe du pays d'origine, par contre, seule entrerait en ligne de compte la méthode de déduction "base sur base", ce qui implique naturellement qu'on renonce à une différenciation du taux des impôts fondée sur la nature des biens imposables (voir cependant page 80 les arguments d'un des membres du Comité en faveur de la déduction "impôt sur impôt").

(2) Il existe à l'heure actuelle des exonérations et des différenciations dans toutes les lois relatives à l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Comme nous l'avons déjà mentionné par ailleurs, les exonérations fiscales (différentes selon les pays) provoquent une distorsion importante dans les conditions des échanges internationaux. Il est donc décisif que les différents pays s'entendent sur le nombre de biens à exonérer de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Si l'on veut un fonctionnement rationnel du système répondant aux objectifs de la C.E.E., il semble opportun de restreindre dans toute la mesure du possible le nombre de ces biens

exonérés, c'est-à-dire de le restreindre aux biens correspondant en général aux produits de première nécessité. Une telle réglementation atténuerait considérablement l'effet régressif de l'impôt sur le chiffre d'affaires, d'une part, et empêcherait, d'autre part, que les Etats membres ayant une situation financière et économique plus faible ne voient leurs recettes fiscales diminuer dans les proportions qu'ils ne sont pas en mesure de supporter.

En ce qui concerne les différenciations de charges fiscales dans le cadre de l'impôt sur le chiffre d'affaires net, l'expérience a montré que, dans la mesure où ces différenciations sont fonction des types de marchandises, ce qui est en soi conforme au système, elles compliquent extraordinairement la gestion administrative du fait des difficultés qu'un tel système comporte inévitablement. L'existence de taux différents fait en outre naître des groupements d'intéressés qui réclament les taux les plus bas pour les biens qu'ils produisent en invoquant des arguments qui ne sont pas toujours objectivement fondés. Il semble donc plus juste, d'une part, (indépendamment d'une exonération totale de l'impôt sur le chiffre d'affaires pour un nombre limité de produits de première nécessité) de prévoir un taux uniforme et, d'autre part, de soumettre à des impôts spéciaux sur la consommation certains produits de luxe (tabac, boissons alcooliques, etc.) dans les cas où pour des raisons de politique sociale, sanitaire ou fiscale cela paraît souhaitable.

En ce qui concerne une différenciation de l'impôt sur le chiffre d'affaires en fonction du chiffre d'affaires des entreprises, il faut souligner que cela est peut-être défendable dans le cadre d'un impôt sur le chiffre d'affaires à cascade (en raison notamment des effets favorisant la concentration). Mais elle doit être rejetée pour les impôts sur le chiffre d'affaires net car elle est inéquitable, elle déborde du cadre du système, et soulève des objections du point de vue fiscal. Cela n'exclut naturellement pas que l'on prévoie, pour des raisons de technique fiscale, une certaine limite d'exonération (pas trop élevée) comportant la liberté d'imposition subjective en deçà de cette limite et une imposition intégrale du chiffre d'affaires au-delà.

Il faut se demander enfin s'il est matériellement juste ou politiquement possible d'étendre un impôt sur le chiffre d'affaires net à toutes les branches économiques ou à tous les groupes professionnels.

Cette question se pose au premier chef pour l'agriculture considérée comme branche économique. Comme il s'agit ici d'un domaine très délicat et très complexe, qui fait en outre l'objet d'études effectuées par des comités spéciaux de la C.E.E., le C.F.F. n'a pas considéré qu'il était en mesure de traiter ce problème ni qu'il avait les compétences requises pour le faire. Il croit cependant devoir attirer l'attention sur le fait que quelle que soit la réglementation adoptée à cet égard, elle devrait être uniforme pour tous les Etats membres.

En ce qui concerne les professions libérales, elles sont également caractérisées par une série de particularités qui semblent nous déterminer à continuer à les soumettre à un impôt sur le chiffre d'affaires brut comme c'est le cas dans plusieurs pays à l'heure actuelle. Il faudrait un examen plus approfondi pour savoir si une telle réglementation ou une réglementation analogue est également souhaitable pour l'artisanat considéré comme branche économique. Le C.F.F. est cependant, en principe, d'avis qu'il n'est guère défendable d'exclure l'artisanat de l'application de l'impôt

sur le chiffre d'affaires net ou même de lui accorder simplement un droit d'option en raison notamment des difficultés techniques extraordinaires que soulève une délimitation claire entre les entreprises artisanales et non artisanales.

(3) Pour diverses raisons, notamment du fait des besoins budgétaires différents des Etats membres, il est douteux que l'application d'un type uniforme d'impôt sur le chiffre d'affaires c'est-à-dire en fait d'un impôt sur le chiffre d'affaires net perçu à tous les stades, selon un barème (approximativement) identique, soit politiquement réalisable et puisse être considéré comme une solution en général satisfaisante. Le C.F.F. considère donc le projet suivant comme le meilleur compromis possible :

Un système d'impôt sur le chiffre d'affaires net du type indiqué est introduit dans tous les pays de la C.E.E. comme impôt de base avec le même taux ou à peu près le même taux. Il peut en outre être prélevé, comme impôt complémentaire, un impôt au détail que les pays membres peuvent aménager - notamment en ce qui concerne le tarif dans une large mesure en fonction de leurs besoins particuliers. On a déjà montré qu'un impôt au détail n'est pas praticable comme forme unique d'impôt sur le chiffre d'affaires et on a également montré pourquoi il ne l'est pas. Prélevé comme impôt complémentaire avec des taux modérés, il ne soulèverait cependant pas les mêmes objections et difficultés. Même s'il existe entre les pays des disparités tarifaires relativement marquées, un impôt au détail n'entraîne pas par sa nature même de distorsions notables dans les échanges entre Etats, étant donné que les produits assujettis à l'impôt au stade du commerce de détail ne font pas l'objet d'exportations (à quelques exceptions près, concernant par exemple certains biens de consommation durables pour lesquels on pourrait envisager l'application de "use taxes" selon le modèle américain).

(4) Il est possible de résumer les vues de la majorité du C.F.F. comme suit :

Il est souhaitable de supprimer dans tous les Etats membres de la C.E.E. l'impôt sur le chiffre d'affaires brut perçu à tous les stades.

En lieu et place de l'impôt sur le chiffre d'affaires brut, il y aurait lieu d'appliquer un impôt sur le chiffre d'affaires net englobant tous les stades jusqu'à celui du commerce de détail, celui-ci étant exclu. Afin de permettre l'application du principe du pays d'origine, il conviendrait que cet impôt soit du même type et que les barèmes soient à peu près les mêmes. En raison des différences existant entre les besoins budgétaires des Etats membres, l'harmonisation doit se faire par étapes pour ce qui est des détails. Mais à la fin du processus, il doit y avoir un accord unanime en ce qui concerne le régime des exonérations, de l'obligation fiscale subjective et objective, le taux de l'impôt etc.

L'impôt sur le chiffre d'affaires net précité sera éventuellement complété par un impôt sur le commerce de détail, dont le taux peut être différent suivant les pays sans provoquer pour autant des distorsions de concurrence.

La réforme de l'impôt sur le chiffre d'affaires telle qu'elle a été esquissée pourrait être réalisée chronologiquement à peu près de la manière suivante :

Tout d'abord, les pays membres se mettent d'accord sur les principes fondamentaux qui doivent servir de base aux modalités de l'impôt sur le chiffre d'affaires net qu'ils veulent instaurer après la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires brut perçu à tous les stades (là où il existe). Cet accord réalisé, le nouveau

régime est appliqué dans tous les pays, sous réserve de quelques différences forcément aussi minimes que possible et continuant à affecter d'un pays à l'autre le montant de l'impôt, les exonérations fiscales etc. Quoiqu'il en soit, il se pourrait qu'elles restent encore suffisamment importantes durant un certain temps pour qu'il soit nécessaire d'envisager le maintien du principe du pays de destination. Cette réforme est, le cas échéant, assortie de l'instauration d'un impôt complémentaire sur le commerce de détail, impôt dont le taux est minime et peut varier d'un pays à l'autre

Ensuite, on procède à une harmonisation progressive de l'impôt sur le chiffre d'affaires net portant notamment sur les taux, les exonérations etc. L'application du principe du pays d'origine pourra débiter à la fin de ce processus d'harmonisation.

En ce qui concerne l'Italie, il est probable qu'il faudra effectuer l'ensemble de la réforme en trois étapes. Tout d'abord, l'Italie adopterait le même type d'impôt sur le chiffre d'affaires net que les autres Etats membres, sans toutefois percevoir d'ores et déjà un impôt complémentaire sur le commerce de détail. Ensuite, l'Italie s'efforcera d'adapter progressivement, dans le détail, les modalités de l'impôt sur le chiffre d'affaires net aux dispositions en vigueur dans les autres pays membres. Elle examinera la possibilité d'instaurer un impôt modique sur le commerce de détail. Enfin, l'Italie s'adaptera entièrement aux dispositions appliquées par les autres Etats tant en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires net que pour ce qui est de l'impôt sur le commerce de détail.

4. Impôts sur la consommation

(1) En matière d'accises spéciales - en tout cas si l'on songeait à adopter l'imposition d'après le principe du pays d'origine - une très large harmonisation serait inéluctable, comme on l'a déjà mentionné (cf. p. 31). Elle devrait viser d'abord et surtout le taux de l'impôt. Pour garantir l'uniformité (approximative) de ce taux, un alignement des régimes de taxes-à la consommation n'est certes pas absolument indispensable; il faciliterait cependant, sans aucun doute, en bien des cas, une harmonisation effective.

Comme on le verra plus loin (cf. pages 49 et 79/80), le Comité est d'avis que pour les impôts spéciaux à la consommation on devra appliquer encore longtemps le principe actuellement en vigueur, c'est-à-dire, le principe du pays de destination. C'est pourquoi il semble que le problème d'harmonisation de ces impôts ne se posera pas dans un proche avenir.

Pour améliorer la transparence de la fiscalité, il serait cependant souhaitable de rechercher, pour un même bien imposable, un accord entre les Etats membres sur l'assiette à retenir (impôts ad valorem ou impôts spécifiques). Il semble douteux qu'un accord analogue sur la question du "monopole ou impôt sur la consommation stricto sensu" soit politiquement possible. On ne devrait pas, à notre avis, vouloir rechercher à tout prix l'uniformisation pour la forme de perception, d'autant plus que les pays où existent des monopoles (que l'on songe par exemple au monopole des tabacs en France et en Italie) ont fait de précieuses expériences auxquelles ils ne voudront pas renoncer et pour cause.

(2) Les accises posent un problème particulier car elles ont en partie le caractère d'un impôt de fabrication étant donné qu'elles frappent des objets destinés aussi bien à la consommation directe qu'à être utilisés - soit comme matières premières, soit comme matières auxiliaires - dans le processus de production des entreprises (sucre, alcool, etc.) Si les taux appliqués dans les Etats membres de la C.E.E. pour ces impôts sont différents, il en résulte dans les échanges entre ces Etats des distorsions de concurrence pour les produits intéressés et cela en raison des différences de coûts de production et, partant, des différences de prix qui en découlent. Contrairement à ce qui se passe pour les taxes sur le chiffre d'affaires qui sont perçues au dernier stade de la production ou sur la "valeur ajoutée", cet inconvénient ne peut être compensé, en ce qui concerne les accises spéciales, par l'application du principe du pays de destination étant donné qu'il n'est pas possible de calculer d'une manière précise le montant des taxes spéciales frappant les matières premières et les matières auxiliaires et que le traité de Rome interdit expressément de fixer ces charges sur une base forfaitaire.

En conséquence, il semble qu'il ne subsiste en théorie que deux possibilités : ou bien incorporer dans la taxe sur le chiffre d'affaires les taxes à la consommation qui continueront d'être perçues après le passage à la deuxième phase du programme d'harmonisation fiscale - il faudrait alors majorer dans une mesure correspondante le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires net pour les produits en question - ou les supprimer en tant que taxes spéciales, auquel cas la perte de recettes devrait être compensée par un relèvement général du taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires net. Dans la mesure où une telle manière de procéder serait impossible ou inopportune pour des taxes qui, par leur nature, frappent en premier lieu la consommation proprement dite (cf. les objections qu'il y a lieu de formuler à l'égard d'une différenciation de la taxe sur le chiffre d'affaires en fonction des différentes catégories de biens, objections qui sont exposées plus haut, page 43), il devrait être permis aux entreprises qui achètent des produits auxquels s'appliquent ces taxes de déduire ces taxes spéciales de l'impôt sur le chiffre d'affaires net qu'elles doivent acquitter. Enfin, il convient de noter à nouveau que, si toutes les taxes à la consommation sont conçues de manière à frapper uniquement la consommation, il n'est pas nécessaire de procéder à une harmonisation de ces taxes en vue d'éviter des distorsions de concurrence, pour autant que le principe du pays de destination soit appliqué aux taxes en question. Toutefois, dans la mesure où l'on estime que la suppression totale des frontières fiscales entre les Etats membres de la C.E.E. est souhaitable à longue échéance et où, par conséquent, il conviendrait d'appliquer également le principe du pays d'origine pour les taxes à la consommation, il sera indispensable, à ce moment, de procéder, tant du point de vue qualitatif que du point de vue quantitatif, à une large harmonisation en ce qui concerne ces taxes .

5. Impôts sur la fortune et sur les successions

Comme cette partie de notre rapport traite exclusivement les questions concernant les formes structurelles d'un même impôt, on négligera ici le problème de savoir s'il faut considérer un impôt courant sur la fortune comme un élément en soi nécessaire dans tous les systèmes fiscaux des pays membres. Il convient toutefois de noter que la majorité du C.F.F. est d'avis qu'il serait opportun de percevoir un

impôt sur la fortune à taux minime car ce serait là un moyen d'opérer une discrimination fiscale des revenus. Un tel impôt aurait de plus l'avantage d'améliorer ou de corriger le contrôle des déclarations de revenus et de successions.

Pour ne pas porter préjudice aux petites et moyennes fortunes, on devrait prévoir l'existence d'abattements assez importants à déterminer en fonction de la situation de famille et de l'âge des contribuables.

Le C.F.F. est d'ailleurs conscient des difficultés qu'entraîne une estimation exacte et concrète de nombre d'éléments du patrimoine. Mais, il considère qu'en raison des expériences qu'ont faites dans ce domaine des pays comme la Suisse, les Pays-Bas, la république fédérale d'Allemagne, les pays scandinaves, ces difficultés ne sont pas insurmontables.

Dans la mesure où ces impôts sur la fortune sont perçus, un vaste rapprochement de ceux-ci serait souhaitable. Ce rapprochement porte en particulier sur la question de savoir si la fortune des personnes physiques est seule soumise à l'impôt ou si celle des personnes morales l'est également; il faut de plus recommander une harmonisation du rapport entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune (par exemple : déductibilité de l'impôt sur la fortune de la base d'assiette de l'impôt sur le revenu), d'une part, du rapport entre l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les rendements (en particulier : impôts sur les propriétés bâties et non bâties), d'autre part.

Le C.F.F. estime enfin qu'il est important de ne pas appliquer l'impôt sur la fortune aux personnes morales pour éviter une double imposition. Une telle réglementation semble nécessaire précisément pour empêcher des distorsions de concurrence d'origine fiscale, parce que l'importance de l'impôt sur la fortune diffère dans des conditions par ailleurs égales, selon que dans un pays ou dans une branche industrielle le rôle principal (ou secondaire) est joué par les entreprises employant surtout des capitaux ou par celles employant surtout la main-d'oeuvre.

Quant aux impôts sur les successions, leur importance fiscale, mesurée à la proportion qu'ils représentent dans le produit global de l'impôt, est aujourd'hui partout restreinte. Ils sont cependant souvent - au moins pour les grosses successions ou les gros héritages - si élevés que des inégalités flagrantes entre pays peuvent aboutir à des transferts de domicile et à des mouvements de capitaux imputables à des raisons fiscales. Cet argument concerne toutefois moins la nature et les types des impôts sur les successions que leur niveau. Mais, si l'on voulait que la "transparence de l'impôt" soit aussi grande que possible, une certaine harmonisation formelle des systèmes d'impôts sur les successions (impôt frappant soit la dévolution, soit l'héritage ou bien une certaine combinaison des deux) serait de même souhaitable.

Par ailleurs, les obstacles à la libre circulation des capitaux pourront et devront être éliminés au moyen des conventions tendant à éviter la double imposition dans la mesure où ces obstacles résultent de grandes différences dans la charge des impôts sur les successions. A cet égard, il serait très souhaitable qu'à l'avenir tous les États membres appliquent les mêmes critères en matière d'obligation fiscale subjective (nationalité ou "situs").

B. Disparités existant dans les barèmes de divers impôts particuliers et propositions pour réduire ces différences comme il est souhaitable sous l'angle de la politique d'intégration

1. Remarques préliminaires générales

Si, comme on l'a exposé (voir page 18) les disparités dans le niveau global relatif des impôts ne perturbent pas en général la concurrence, surtout quand les structures des dépenses qui s'y rapportent sont à peu près les mêmes, des disparités plus importantes dans le niveau de certaines impôts particuliers peuvent entraver la circulation internationale des personnes, des marchandises et des capitaux, voire la détourner de ses voies "naturelles". On ne peut dire d'une façon générale quelle doit être l'importance de cette différence pour qu'elle engendre de tels effets, puisque, à cet égard, les choses varient selon le type d'impôt. Outre les coûts de transport, qui jouent au premier chef un rôle important dans les échanges de marchandises, il faut faire entrer en ligne de compte, d'une part, des facteurs non fiscaux (surtout pour les migrations de personnes), d'autre part, surtout pour la fondation ou le transfert d'entreprises, les facteurs naturels, techniques, etc., d'implantation, dont le poids est souvent assez grand pour compenser celui des éléments fiscaux.

Pour apprécier les effets que peuvent avoir sur la concurrence certaines disparités des barèmes fiscaux, il faut mettre en relief le fait dont il a été question. Pour beaucoup d'impôts, ces effets ne sont pas liés seulement aux taux des impôts mais à la charge fiscale effective (réelle) qui résulte du jeu simultané de plusieurs facteurs, le barème n'étant qu'un de ces facteurs. C'est ainsi par exemple - abstraction faite de l'emploi éventuellement différent du produit de l'impôt - qu'en matière de taxation des bénéficiaires industriels et commerciaux ou des salaires, la charge effectivement supportée au titre de l'impôt sur le revenu peut être dans un pays A, où les taux sont nominalement plus élevés que dans un pays B, en fait inférieure à celle du pays B, s'il existe en A des abattements plus importants et des principes d'évaluation et d'amortissement plus avantageux pour les contribuables. Ce qui importe, en outre, c'est l'efficacité pratique des dispositions légales régissant les barèmes. Et en l'occurrence, ce sont la moralité fiscale des contribuables, d'une part, la capacité et la détermination du fisc dans la lutte contre les tentatives de fraude fiscale, d'autre part, qui importent beaucoup. En ce qui concerne les deux points qu'on vient de mentionner, la technique appliquée pour asseoir et (ou) recouvrer l'impôt joue manifestement un rôle essentiel. Quant aux impôts progressifs (impôts sur les revenus et sur les successions), le barème en tant que tel n'importe en fin de compte pas uniquement pour la charge effective totale, mais la structure du barème c'est-à-dire les disparités de niveau et d'étendue et les autres facteurs qui contribuent à déterminer la progressivité interviennent également.

Indiquons encore ceci à titre complémentaire : certains impôts ont des rapports particulièrement étroits avec d'autres dans les fonctions que leur assigne le système fiscal et dans leurs effets micro-économiques, de sorte qu'on peut faire des conclusions erronées en les considérant isolément. Un tel lien existe par exemple entre l'impôt sur le revenu personnel et l'impôt sur les sociétés, par exemple au regard de l'imposition des bénéficiaires distribués par les sociétés. Un autre exemple

est celui des liens entre l'impôt sur la fortune, d'une part, l'impôt sur le revenu, les sociétés et les successions, d'autre part. Dans la mesure où l'impôt sur la fortune représente une imposition supplémentaire des revenus dits "fondés", il faudra le considérer en liaison avec l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, s'il s'agit de l'imposition des revenus du capital ou des bénéfices des sociétés. De plus, l'existence et le taux de l'impôt sur la fortune jouent un rôle dans l'appréciation du niveau comparé de l'imposition des successions, puisque celle-ci peut prendre, au moins en partie, les fonctions d'un impôt courant sur la fortune, en particulier si elle prend la forme d'un impôt sur la masse successorale.

Si l'on admet qu'un pays doit collecter un certain produit fiscal global, la faiblesse relative de son revenu national peut avoir pour résultat que les impôts sur le revenu ne pourront couvrir qu'une modeste part des besoins financiers. Un tel pays devra donc recourir principalement à d'autres impôts - surtout indirects - et ceci est d'autant plus vrai que ce pays attire beaucoup de touristes. Dans le cadre des impôts indirects, et plus spécialement des impôts sur la consommation, le niveau des barèmes est en particulier fonction des habitudes de consommation de la population, en partie liées à leur tour au niveau des revenus. Mentionnons, à titre d'exemple, la consommation de sucre par habitant, à peu près équivalente en France, en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg; inférieure en Italie d'environ 40 % par rapport à la France et supérieure aux Pays-Bas de 50 % environ par rapport à la France. Le niveau relativement élevé d'un impôt spécial sur la consommation - comme les impôts sur les boissons alcooliques et en particulier les eaux-de-vie - peut en outre résulter des objectifs de politique sanitaire poursuivis par le pays en question. La progressivité des impôts sur le revenu et sur les successions traduit de même, dans une large mesure, des considérations relevant non pas de la politique budgétaire et fiscale mais de la politique économique et sociale; c'est ce que montre par exemple le fait qu'aux Etats-Unis, sur les 41 milliards de dollars d'impôts personnels, environ 2 % seulement proviennent de l'imposition des revenus soumis à un taux supérieur à 50 %, bien que le barème puisse arriver jusqu'à 91 % comme on le sait.

2. Impôts particuliers dont les barèmes présentent d'importantes disparités de nature à compromettre sérieusement les buts poursuivis par le marché commun.

a) Accises spéciales

Abstraction faite de différences parfois considérables de forme et de technique dans les impôts qui frappent certains biens de consommation (voir page 45), disparités qui compliquent plus ou moins l'exacte comparaison de la charge effective, il faut dire qu'en bien des cas cette dernière semble varier plus ou moins notablement d'un pays à l'autre. Certains produits ne sont assujettis, dans plusieurs pays membres, à aucune taxe spéciale (p. ex. café, thé, sel, vin, allumettes, appareils d'éclairage, viande, cartes à jouer, saccharine), alors qu'ils le sont dans d'autres.

Si on laisse de côté le problème des taxes à la consommation qui frappent des objets susceptibles de servir non seulement à la consommation, mais également - en tant que matières premières ou matières auxiliaires - à la production (cf. page 46),

la question de l'harmonisation quantitative des accises ne se pose, comme il a été dit précédemment, dans ce même rapport, que dans le cas de l'application du principe du pays d'origine à ces mêmes accises. Dans ce cas, il serait de toute évidence indispensable, étant donné que les accises constituent de véritables impôts sur le prix de revient, de procéder à une très large harmonisation des charges effectives. Pour ce qui est de certains produits, comme les cigarettes et le café, il est à supposer que l'importance des disparités en matière de charge fiscale diminue dans une certaine mesure du fait des différences de goût d'un pays à l'autre, tandis que pour d'autres produits de telles différences ne jouent aucun rôle ou ne jouent qu'un rôle minime. L'expérience montre d'ailleurs que, même pour le premier groupe de produits, il est possible que la consommation s'oriente dans une assez large mesure dans d'autres directions lorsqu'il y a des disparités considérables en matière d'impôts et, par conséquent, de prix, et cela abstraction faite de ce que les producteurs s'adapteront, le cas échéant, pour leurs exportations, au goût différent des consommateurs étrangers.

Même si l'on ne procède pas à une unification complète des taux de l'impôt, mais que l'on se contente de rapprocher ceux-ci - ce rapprochement devrait, il est vrai, aller très loin pour qu'il soit possible de supprimer les "frontières fiscales" - il y a lieu de s'attendre à des disparités importantes dans les répercussions qu'une telle mesure aurait sur les budgets de recettes des différents Etats membres. Dans cet ordre d'idées, il convient de souligner, par exemple, que la part dans les recettes fiscales totales de l'accise sur la bière est de 0,3 % en Italie, de 1 % au Luxembourg et de 1,2 % dans la République fédérale et que les pourcentages correspondants pour le tabac s'élèvent respectivement à 12,7 %, 2,6 % et 6,2 %. En outre, il se pose dans plusieurs cas des problèmes de péréquation financière, étant donné, par exemple, que contrairement à ce qui se passe dans d'autres Etats membres, une partie des recettes néerlandaises provenant des accises et de la taxe sur le chiffre d'affaires est attribuée aux provinces et aux communes. Il en est de même pour l'accise sur la bière, qui, en Allemagne, est perçue par les Länder, alors que dans les autres pays elle est perçue par l'Etat.

Dans la mesure où les différences que l'on note dans l'importance relative des accises spéciales sont dues à des disparités en matière de taux d'impôt, on ne pourrait exiger de ces pays, qui, pour des raisons d'ordre structurel en particulier, s'appuient dans une assez large mesure sur ce que l'on appelle les impôts indirects, une réduction des taux d'impôt dans le cadre d'une harmonisation que si on leur accordait des indemnités, et cela dans le cadre de la péréquation financière supranationale, durant une période transitoire assez longue, au cours de laquelle les progrès de l'intégration économique permettront de réduire peu à peu par paliers les disparités qui existent encore actuellement en ce qui concerne la puissance économique et fiscale des Etats membres.

Les problèmes et les difficultés auxquels on a fait allusion ci-dessus ont amené le Comité fiscal et financier à renoncer à l'idée de présenter une recommandation prévoyant, en ce qui concerne les impôts de consommation, l'application dans

un délai rapproché du principe du pays d'origine et, partant, la suppression complète des "frontières fiscales". Si, par conséquent, il n'est pas nécessaire, provisoirement, d'harmoniser les taux fiscaux, le maintien du principe du pays de destination n'exclut pas complètement certaines réformes en matière d'impôts de consommation dans un très proche avenir. Quelques possibilités ont été indiquées à cet égard plus haut (voir page 45).

Il y aurait lieu, en particulier, d'examiner sérieusement s'il n'est pas possible, dans un très proche avenir, de supprimer complètement les accises qui ne se retrouvent que dans certains Etats membres de la C.E.E. (cf. 1er paragraphe du présent chapitre). Une telle mesure ne serait pas seulement souhaitable pour des raisons de simplification ou encore à cause du caractère régressif et, partant, anti-social des taxes en question mais elle conduirait également à une certaine harmonisation des structures des régimes fiscaux nationaux. Elle serait facilitée par le fait que l'importance relative de ces impôts est minime; ainsi, les recettes globales provenant des taxes sur le sel, sur les allumettes, les appareils d'éclairage, les cartes à jouer et la saccharine représentent en tout actuellement dans la République fédérale 0,2 % et même en Italie, 1,1 % seulement de l'ensemble des recettes fiscales.

Pour terminer, ajoutons à ce propos que, lorsqu'une denrée produite dans un pays concurrence une denrée produite dans un seul autre Etat membre, et que cette denrée peut se substituer largement à la première, il faut supprimer l'impôt majoré frappant le produit de remplacement, car il présente matériellement le caractère d'une protection indirecte de la marchandise produite dans le premier pays. Ce genre de protection est interdit par le Traité. Si l'on soupçonne une telle situation, il va de soi qu'il faut comparer le montant des deux impôts au prix des produits, déduction faite de l'impôt.

b) Impôt général sur le chiffre d'affaires

Si l'on part du fait que le même type d'impôt sur le chiffre d'affaires est adopté comme impôt de base dans tous les Etats membres, c'est-à-dire un impôt sur le chiffre d'affaires net à tous les stades, ceci permettrait, en cas de maintien du principe du pays de destination, de calculer et de compenser exactement les différences de charge fiscale résultant d'éventuelles disparités des barèmes d'impôts. On peut se demander par ailleurs si des disparités dans les taux compliqueraient ou empêcheraient l'application du principe du pays d'origine.

Dans la mesure où l'on suppose qu'un impôt sur le chiffre d'affaires net à tous les stades est perçu dans des conditions partout identiques (exonérations fiscales etc.), on peut considérer que, même à tarifs égaux, l'imputation d'impôts perçus sur la valeur ajoutée, dans le pays exportateur sur des impôts perçus sur la valeur ajoutée, dans le pays importateur, peut avoir des conséquences psychologiques. Il faut dire toutefois qu'en fait il n'en découlerait pas dans ces conditions de distorsions de la concurrence. Il en va autrement si le système de déduction "impôt sur impôt" est appliqué et s'il existe des différences considérables entre les barèmes fiscaux de deux Etats membres. Ces différences peuvent éventuellement avoir pour résultat que l'impôt perçu sur la "net value added" dans le pays d'importation (en cas de barème de niveau peu élevé) est inférieur en valeur absolue à celui (en cas de taux

sensiblement plus élevé) calculé dans le pays d'exportation pour la valeur nette produite dans ce pays; théoriquement le pays d'importation aurait alors le droit de réclamer une ristourne partielle au pays d'exportation. Cette difficulté serait supprimée si, au lieu d'appliquer la méthode de déduction "impôt sur impôt", on appliquait celle de la déduction "base sur base".

- a) à adopter d'une manière générale l'impôt sur le chiffre d'affaires net et
- b) à remplacer le principe du pays de destination par celui du pays d'origine, on prend en fait par là même une décision en faveur de la déduction "base sur base". (1)

Même dans ces conditions, des différences des taux d'impôt - différences assez importantes bien entendu - porteraient préjudice à l'existence d'une égalité des conditions de concurrence. Il faut, en effet, souligner que le pays qui a une taxe sur le chiffre d'affaires relativement élevée est habituellement un pays qui a en même temps des impôts directs relativement bas et vice-versa. Les répercussions de cette dernière catégorie d'impôts sur les prix sont cependant, comme on l'a déjà indiqué, incertaines et difficiles à calculer exactement dans les cas particuliers. C'est pourquoi il est indispensable de réaliser une égalité entière des tarifs de la taxe sur le chiffre d'affaires net considéré comme taxe de base (mais pas de la taxe sur le commerce de détail perçue en outre comme taxe complémentaire), si on veut éviter des distorsions de concurrence provoquées par la taxe sur le chiffre d'affaires.

c) Impôts sur les mouvements de capitaux

Même dans l'hypothèse où, grâce à l'instauration ou au maintien de la convertibilité totale des monnaies dans les Etats membres ou par suite de la création d'une monnaie communautaire, aucune espèce d'obstacle en matière de change ne s'oppose plus à la circulation internationale des capitaux, des facteurs d'ordre fiscal peuvent entraver ou rendre impossible les mouvements des capitaux qui se seraient produits sans cela en raison des conditions d'intérêt ou de profit plus favorables.

Les facteurs fiscaux qui guideront, en règle générale, semble-t-il, les investissements - du moins à long terme - sont ceux qui se rapportent aux impôts "directs" sur le revenu, sur les bénéfices industriels et commerciaux et sur la fortune. Mais des impôts indirects sur les mouvements de capitaux peuvent également jouer un certain rôle.

(1)

Un membre du Comité est toutefois d'avis qu'au cas où il y aurait des disparités importantes entre les tarifs appliqués en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires par les Etats membres, il serait porté gravement atteinte à l'égalité des conditions de concurrence pour ce qui est des exportations vers les pays tiers, si la méthode de déduction "base sur base" est appliquée en lieu et place de la méthode "impôt sur impôt", surtout dans les cas où le pays exportateur remplit une fonction purement commerciale et où, par conséquent, la valeur ajoutée dans ce pays est minime. Ce membre est également d'avis que même avec une égalité des taux de la T.V.A., comme impôt de base, il sera nécessaire d'étudier d'une manière plus approfondie la préférence et la justification pour la méthode de déduction "base sur base".

Ces impôts, qui, à côté des impôts pris stricto sensu, présentent en partie la forme de droits de timbre et d'enregistrement, frappent en premier lieu la constitution des sociétés et les augmentations de capital, en second lieu l'émission d'actions et d'obligations, enfin les opérations boursières sur les valeurs. Ils ont actuellement des régimes très divers par leur nature et leur niveau dans les différents Etats. Il peut en outre en résulter, en bien des cas, des doubles impositions, que des conventions sur la double imposition n'évitent que très rarement.

Lorsqu'on veut se rendre compte si l'inégalité actuelle des charges fiscales grevant les mouvements de capitaux aboutit à restreindre la libre circulation internationale des capitaux, il faut d'abord souligner que les considérations décisives pour la fondation de sociétés ou l'augmentation de leur capital ne semblent pas, pour la plupart, être d'ordre fiscal. L'existence d'importants écarts entre les impôts sur les mouvements des capitaux exerce néanmoins une influence marginale qui peut concerner aussi bien le fait même de la fondation ou de l'augmentation de capital que, le cas échéant, la forme juridique de l'établissement à fonder à l'étranger. Le C.F.F. pense que les éléments de nature fiscale n'influencent pas, en principe, dans le marché commun, le choix entre la création d'une succursale ou d'une filiale d'une société anonyme.

Comme les rendements nets attendus dans les placements que décident les investisseurs ont d'ordinaire une importance plus grande pour les obligations que pour les actions, il faut présumer que des écarts de charge fiscale considérables pour les titres à revenu fixe entravent relativement plus la circulation internationale des capitaux que lorsque ces écarts de charge fiscale portent sur les valeurs à revenu variable. Cette constatation s'applique aussi bien aux impôts sur les transactions boursières qu'aux impôts sur les valeurs mobilières. Mais il est surtout nécessaire que les retenues à la source sur les revenus des valeurs mobilières soient uniformisées, du moins si elles ne sont pas imputables par les ayants droit qui ont leur domicile fiscal dans un autre pays de la Communauté. Cette question sera traitée ci-dessous.

Cela dit, une harmonisation très large semble indiquée ou même indispensable en matière d'imposition des mouvements de capitaux, pour créer, aussi bien pour les entrepreneurs que pour les épargnants, des conditions fiscales uniformes dans les Etats membres, tant pour les investissements directs que pour les placements en valeurs mobilières. L'harmonisation doit tendre, dans le cas idéal, à unifier toutes les taxes considérées, tant en ce qui concerne leur type que leur niveau. On pourrait cependant aussi concevoir, au moins pour une période de transition, une solution par laquelle l'égalisation approximative des charges réelles grevant les mêmes mouvements de capitaux serait au moins réalisée par des réformes partielles. Il convient, en outre, de supprimer toute espèce de double imposition dans les mouvements internationaux de capitaux.

Enfin, il faudrait étudier à ce propos s'il subsiste, dans le cadre des taxes à harmoniser, des règlements qui, du fait des discriminations fiscales de certaines formes de capital ou de placement - qu'il s'agisse de mouvements de capitaux intérieurs ou avec l'étranger - constituent une infraction au principe de la concurrence loyale

et qui sont, par conséquent, à supprimer.

Le C.F.F. est, par ailleurs, d'avis que des impôts frappant les mouvements de capitaux ne représentent en général pas les éléments d'un système fiscal rationnel au sens actuel du terme. Leur importance absolue, et notamment budgétaire, est en train de baisser constamment. C'est pourquoi le C.F.F. recommande d'examiner de quelle façon ces impôts pourront être allégés, et finalement supprimés entièrement, dans le cadre d'une réforme à réaliser par étapes. Dans la mesure où l'enregistrement des actes juridiques doit être considéré comme utile ou nécessaire, les impôts actuels y afférents et frappant les mouvements de capitaux devraient être remplacés par des droits modérés ayant le caractère de redevance.

On étudiera dans un autre passage (voir pages 62 et 66) dans quelle mesure l'harmonisation des charges indirectes grevant les mouvements de capitaux doit être complétée par une mesure analogue pour la fiscalité directe, et en particulier par une réglementation de la retenue à la source appliquée aux revenus de capitaux mobiliers conforme à l'esprit du marché commun.

d) Taxes sur la circulation automobile et sur les transports

La circulation automobile supporte essentiellement deux impôts : l'impôt sur les véhicules automobiles au sens étroit pour lequel le fait générateur de l'imposition est le plus souvent la détention de véhicules automobiles, et les impôts sur les huiles minérales. Lors de la détermination du niveau de l'ensemble de ces impôts (1) on pense souvent à la relation entre les rentrées qu'ils procurent, et les coûts de construction et d'entretien des routes même lorsqu'il n'existe aucune affectation explicite (formelle) du produit de l'impôt (earmarking). On peut par suite supposer que, ceteris paribus, il y a une corrélation entre le niveau de l'impôt, et l'étendue et la qualité du réseau routier servant à la circulation automobile.

aa) En ce qui concerne d'abord l'impôt sur les automobiles au sens étroit, des inégalités de charge ne devraient actuellement guère engendrer, en règle générale, des effets capables de perturber la concurrence. C'est uniquement si, toutes choses étant égales par ailleurs, ces inégalités étaient considérables qu'on pourrait concevoir qu'elles influenceraient les acquéreurs d'automobiles et de camions dans leurs achats. Si toutefois l'origine des voitures ou le domicile des possesseurs ne devait plus désormais jouer leur rôle en matière de circulation internationale, un écart de charge fiscale pourrait donner lieu à une sorte d'évasion fiscale, en particulier pour les voitures appartenant aux entreprises, qui seraient alors immatriculées en grand nombre dans les pays où

(1) Dans les relations internationales, ce n'est pas en premier lieu la charge globale de tous les impôts mentionnés qui importe, mais plutôt sa composition (répartition). Si, dans un pays du marché commun le niveau de l'impôt périodique sur les véhicules est relativement élevé alors que celui des droits sur l'essence est relativement bas, ou vice-versa, des distorsions assez sérieuses peuvent se produire quand des véhicules automobiles qui sont immatriculés dans ce pays circulent sur le territoire d'un autre pays où l'accise sur l'essence accuse un niveau différent de celui de la taxe correspondante dans le premier pays.

l'impôt est le moins élevé. Dans ce cas, il ne serait donc guère possible d'éviter un large alignement des charges fiscales effectives.

- bb) Quant à l'impôt sur les huiles minérales, plus que toute autre, cette taxe est utilisée à des fins de politique financière et économique aussi diverses que contradictoires. On comprend que presque partout les impôts sur les huiles minérales soient devenus un système d'imposition hétéroclite qui consiste en un mélange d'impositions, d'exonérations ou de subventions et en une série de mesures qui résultent en partie de considérations de politique des transports, en partie de considérations de politique de production ou de considérations de politique de consommation. Sur le plan financier, il faut souligner que les impôts sur les huiles minérales ont acquis, pour des raisons structurelles, une importance budgétaire de plus en plus importante.

Le C.F.F. ne se juge pas être en mesure de faire des propositions détaillées à ce sujet, étant donné la complexité de la nature et des répercussions de ces taxes et impôts. Il se borne à affirmer qu'une harmonisation très large, aussi bien qualitative que quantitative, des taxes et impôts sur les huiles minérales des pays membres est un impératif urgent.

Dans la mesure où - comme on peut l'admettre - les Etats souhaiteraient s'en tenir à la différenciation des taux d'impôt existant actuellement, et qui est fonction de la nature des produits imposés ou de l'emploi de ces biens, il faut veiller à ce que les Etats membres se mettent au moins d'accord sur les exonérations fiscales ou les subventions ainsi que sur la nature, mais aussi dans la mesure du possible sur la marge de cette différenciation.

En ce qui concerne plus particulièrement les taux d'imposition de l'huile de chauffage, des huiles légères et des huiles lourdes, il faudrait se mettre d'accord sur l'harmonisation progressive de ces taux dans la C.E.E. dans le cadre d'une planification à fixer.

Le C.F.F. recommande de faire étudier par une commission spéciale tout le complexe de problèmes soulevé par l'imposition des huiles minérales. Celle-ci n'aurait pas seulement pour mission d'examiner les différents aspects de cet impôt évoqués plus haut, mais aussi son rapport avec les autres impôts sur les transports ainsi que le problème de savoir si ou jusqu'à quel degré une harmonisation internationale des impôts sur les huiles minérales pourrait impliquer un changement de la politique de financement que les Etats membres avaient suivie jusqu'à présent en matière de financement des travaux routiers.

- cc) En dehors des impôts sur les véhicules et les huiles minérales, un impôt sur les transports frappe la circulation automobile, de même que certains autres secteurs des transports.

La taxe sur les transports constitue, du point de vue organique, une partie de la taxe générale sur le chiffre d'affaires, dont on a séparé - soit pour des raisons d'ordre technique, soit pour des motifs en rapport avec la politique des transports, la taxation du prix du transport. D'une manière générale, on peut tirer des disparités existant entre les charges pesant sur les produits manufacturés et résultant des différences de structure de la taxe sur les transports les mêmes conclusions que celles auxquelles donnent lieu les disparités en matière de taxe sur le chiffre d'affaires.

Lorsque les disparités entre le barème des deux impôts sont les mêmes, l'amplitude des déplacements de concurrence est beaucoup plus faible dans le cas de la taxe sur les transports que dans celui de la taxe sur le chiffre d'affaires, et cela parce que les coûts de transports ne représentent qu'une partie relativement minime des coûts et, par conséquent, des éléments déterminant le prix des marchandises. C'est ainsi que, même lorsque la part prise par les frais de transports dans l'ensemble du prix de revient d'une marchandise est de 25 % - ce qui est élevé et arrive assez rarement - et lorsque la disparité des charges est de 10 points dans le barème, allant de 0 % (pas de taxes sur les transports) à 10 % du prix du transport (il s'agit là d'un taux qui dans la République fédérale n'est appliqué que dans quelques cas) la différence de prix qui en résulte n'est que de 2 % environ. L'importance relativement minime de la taxe sur les transports est soulignée au demeurant par le fait que celle-ci prend une part minime dans la totalité des recettes fiscales des pays membres, part qui oscille entre 0,3 et 1,1 % de l'ensemble de ces recettes.

D'un autre côté, l'harmonisation de la politique des transports constitue une tâche difficile qui ne devrait pas être rendue encore plus malaisée par des disparités d'ordre fiscal. En outre, les disparités en matière de niveau des taxes sur les transports entraînent forcément des différences de prix qui influent directement sur l'état de la concurrence. Il semble dès lors souhaitable d'inclure la taxe sur les transports, et en premier lieu la taxation des transports de marchandises, dans un programme d'harmonisation.

Des déplacements de concurrence résultant des disparités en matière de taxation des prestations de transport peuvent surtout se produire :

(a) du fait des disparités entre les prix des marchandises produites dans différents pays, marchandises qui sont en concurrence les unes avec les autres en un même lieu de consommation déterminé, bien que les prix des produits au lieu de production dans le pays A et dans le pays B et les frais de transports (sans la taxe) du lieu de production au lieu de consommation soient les mêmes, ces disparités peuvent entraîner des déplacements sur le plan de la demande entre les produits fabriqués dans différents pays et, de ce fait, provoquer des déplacements dans l'implantation de la production;

(b) du fait des disparités entre les frais de transport, lesquelles entraînent un détournement du trafic vers le pays où les frais de transport sont peu élevés en raison du taux minime ou de l'inexistence de la taxe sur les transports; lorsque, par exemple, des marchandises doivent être transportées par la voie terrestre entre les pays du Benelux et l'Italie ou vice versa, il suffirait, pour détourner le trafic vers le pays où les frais de transport sont peu élevés, que les disparités d'origine fiscale en matière de frais de transport entre la France et la République fédérale soient relativement faibles; dans ce cas, l'élément déterminant du point de vue du déplacement de concurrence n'est pas la disparité en ce qui concerne la part prise par la taxe sur les transports dans le prix de vente des produits, mais la même disparité en ce qui concerne la part prise dans les frais de transport, sur lesquels des disparités en matière de taxe de transport se répercutent naturellement dans une me-

sure beaucoup plus forte; à la vérité, il y a lieu de faire également entrer en ligne de compte, dans le cadre de ce processus, la taxation du carburant au moyen de la taxe sur les huiles minérales ainsi qu'une éventuelle taxation du véhicule à moteur au moyen de la taxe sur les véhicules à moteur ;

(c) du fait d'une taxation répétée des prestations de transport s'étendant à plusieurs pays au moyen de la taxe sur les transports; du fait d'une telle double imposition, des produits originaires d'autres pays font l'objet de discriminations par rapport aux produits fabriqués dans le pays consommateur. Cette taxation répétée se produit lorsque, par exemple, la taxe est calculée en fonction du nombre de tonnes transportées ou du prix total du transport, ou encore est perçue à titre de droit de timbre sur les documents de transport. Il conviendrait de supprimer ou de réduire ces déplacements de concurrence en prenant les mesures ci-après :

(1) fixer l'assiette de la taxe sur les transports d'une manière telle - par exemple en calculant celle-ci en fonction du nombre de tonnes/kilomètres parcourues à l'intérieur du pays ou en fonction de la part du prix de transport qui revient aux différents pays - qu'on évite une double imposition;

(2) faire en sorte que, du point de vue fiscal, les prestations de transport accomplies sur les différentes voies de transport (voies ferrées, routes, transports par air et par eau) soient soumises, dans les divers pays intéressés, à un même régime. Pour cela, il faut non seulement que les pays membres se mettent d'accord pour inclure dans la taxe, ou pour exonérer, la circulation effectuée par un moyen de transport déterminé, par exemple le transport des marchandises par la route, mais également que les prestations de transport effectuées par un moyen de transport concurrent, par exemple la navigation intérieure, soient soumises à un même régime, car autrement, lorsque les possibilités en matière de transport pour un produit fabriqué à l'intérieur du pays sont différentes, (transport par eau non taxé pour des produits importés jusqu'à proximité du lieu de consommation, transport par route ou par chemin de fer taxé pour un produit fabriqué à l'intérieur du pays), il se produit des déplacements de concurrence d'origine fiscale;

(3) réduire les disparités en matière d'assiette de l'impôt, d'exonérations et de barèmes.

e) Impôt sur le revenu

Le choix qui doit être opéré entre le pays d'origine et le pays de destination en ce qui concerne les principaux impôts indirects a pour équivalent, dans le domaine des impôts sur le revenu, le choix entre le pays de la source du revenu et le pays du domicile du redevable (cf. pages 76 et 82).

C'est normalement le principe du pays d'origine ou du pays de la source du revenu qui est appliqué en matière d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés. Il y a plusieurs explications à cela : les impôts en question ou les revenus assujettis à ces impôts - en particulier les bénéfices industriels et commerciaux ou agricoles - peuvent être contrôlés plus efficacement et plus aisément par l'administration fiscale dont les fonctionnaires connaissent exactement et par expérience la

situation existant dans le pays où l'activité est exercée. Il est par ailleurs de bonne psychologie de prévenir d'éventuelles tendances à la xénophobie en faisant payer aux contribuables étrangers leurs impôts dans le pays où s'exerce leur activité lucrative; enfin l'application du principe du pays de destination aux impôts sur le revenu et aux impôts sur les sociétés, fréquente en matière d'impôts indirects, parait impossible du fait qu'il n'existe aucune possibilité pratique de calculer pour chaque produit le montant que devrait représenter en l'occurrence - en pourcentage du prix d'achat - une "taxe compensatrice" prélevée à l'importation ou une ristourne versée à l'exportation, même dans l'hypothèse où une répercussion sur les bénéfices est réalisable.

On ne saurait pourtant guère contester que, sur le terrain de l'imposition des revenus et des bénéfices, des inégalités notables dans la charge effective peuvent nuire également à l'instauration de conditions analogues à celles d'un marché intérieur. L'implication est double : d'une part, l'existence de légères disparités de charge, comme l'enseigne l'histoire de la science financière, n'entraîne pas, en règle générale, de perturbations artificielles de la concurrence ni de migrations internationales déclenchées par elles, étant donné le poids de considérations extra-fiscales sur les décisions concernant l'implantation des entreprises, le domicile des bénéficiaires de revenus, le lieu de travail et de résidence des ouvriers, employés ou membres des professions libérales, etc.; d'autre part, en bien des cas même des inégalités de charge considérables n'entravent pas nécessairement la concurrence.

Il faut toutefois reconnaître, en particulier lorsqu'il s'agit de grandes sociétés de capitaux, que des disparités sur le plan fiscal peuvent influencer le choix du pays dans lequel sera implantée une nouvelle société (mère ou filiale) ou une nouvelle succursale, et aussi le choix du pays où les bénéfices réalisés par une société filiale seront gardés en réserve. Il est en outre possible que des différences même assez insignifiantes dans la charge grevant au titre des impôts sur les revenus et sur les sociétés les revenus du capital purs conduisent à une "misallocation of capital".

En matière d'impôt sur le revenu, la remarque faite plus haut (p. 48 et suivantes) vaut particulièrement, à savoir que les barèmes ont à eux seuls peu d'importance quant à la charge effective et décisive, qu'outre l'impôt sur le revenu et sur les sociétés, il faut considérer des charges supplémentaires, d'un fonctionnement analogue, comme les impôts sur la fortune et les impôts professionnels. Enfin le niveau de moralité et d'intelligence des contribuables, d'une part, la capacité et la détermination de l'administration fiscale dans son application aussi parfaite que possible des dispositions législatives, d'autre part, décident dans une large mesure du rapport entre la charge nominale ou légale et la charge effective. Si la clause *ceteris paribus* s'appliquait en fait à ce sujet, il serait vraisemblablement possible de réduire notablement en bien des cas l'écart actuel entre les barèmes de plusieurs Etats.

Il faut cependant reconnaître que le niveau et la progressivité des barèmes d'impôt sur le revenu sont aussi fonction, dans une large mesure, du potentiel économique, en particulier du niveau et de la répartition du revenu national qui en sont le reflet. De plus les conceptions variant d'un pays à l'autre, sur la redistribution souhaitable, jouent également. Ainsi, pour obtenir par l'impôt un montant (rela-

tivement) identique dans un pays plus pauvre, il faut des charges effectives supérieures à ce qu'elles sont dans un pays plus riche, et il en est à peu près de même pour la concentration plus ou moins grande des revenus (voir à ce sujet page 16). Pour cette raison, la tentative que ferait un pays comparativement peu favorisé de se procurer, par des barèmes élevés d'impôts sur le revenu, des rentrées correspondant à celles que les pays plus riches peuvent collecter, serait "self - defeating", c'est-à-dire qu'elle conduirait à la longue à accentuer les inégalités de potentiel économique et de potentiel fiscal (voir page 18).

Si l'on admet en revanche que l'on rencontre des charges relativement élevées afférentes à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés dans les économies plus riches, et des charges moindres dans les économies moins riches, on pourra supposer, en particulier pour les entreprises que celles-ci verront dans les inégalités existant entre les éléments non fiscaux (y compris dans l'emploi des rentrées fiscales) une compensation au moins partielle des écarts de charge fiscale.

On étudiera maintenant dans quelle mesure des inégalités de charge fiscale effective au titre de l'impôt sur le revenu et (ou) sur les sociétés peuvent influencer certains groupes de bénéficiaires de revenus dans les décisions qu'ils prennent quant à leur résidence, au lieu de leur activité ou du placement de leurs capitaux.

1) Revenus provenant d'un travail salarié

Dans la mesure où les migrations des salariés sont la conséquence des inégalités dans les possibilités de gain, celles-ci semblent aujourd'hui être plutôt évaluées d'après le montant nominal du traitement ou salaire dit "take-home". La différence existant entre ces montants des traitements et les salaires bruts provient de l'impôt sur ce revenu (sur les salaires), d'une part, des cotisations de sécurité sociale, d'autre part (l'expérience prouve qu'on n'accorde habituellement aux écarts de pouvoir d'achat des salaires nominaux nets identiques - sans se préoccuper de savoir si et dans quelle mesure ces écarts résultent des impôts de consommation - aucune attention ou du moins pas toute l'attention qu'ils méritent).

A importance nominale identique des traitements et salaires, considérés comme étant d'un niveau moyen selon les normes occidentales des pays industrialisés, la somme des retenues au titre de l'impôt sur les salaires et des contributions ouvrières aux coûts de la sécurité sociale semble bien actuellement ne pas différer considérablement en Belgique, en France et en Allemagne, tandis qu'elle est sensiblement moindre au Luxembourg et sensiblement plus élevée en Italie. On ne peut cependant pas tirer de ces inégalités des conclusions sur les incitations à l'émigration qu'exerceraient éventuellement les impôts sur les salariés. En premier lieu, il faut en effet présumer que les écarts de salaires rétribuant des activités à peu près semblables sont souvent suffisamment grands pour que des inégalités de niveau des charges sociales et fiscales soient de la sorte largement compensées, sinon surcompensées. En supposant, par exemple, qu'avec le même pouvoir d'achat de la monnaie et la même structure de consommation un travail déterminé soit rémunéré en Allemagne fédérale par un salaire brut de 8 000 DM et 6 400 DM net (soit 20 % de charges fiscales et de cotisations de sécurité sociale), tandis qu'aux Pays-Bas les chiffres correspondants seraient de 7 000 DM et 5 800 DM (soit environ 17 % de charges fiscales et de cotisations de sécurité sociale), il est évident que le salaire net attirerait les néer-

landais malgré la charge plus élevée supportée par le salaire allemand. En second lieu, il faut considérer que les employeurs participent aux frais de sécurité sociale dans une mesure variable selon les pays. Si ces montants sont considérés comme "sursalaires invisibles", la classification des salaires par pays est, en bien des cas, presque inversée. En troisième lieu, il peut importer, du point de vue psychologique, que, ceteris paribus, les travailleurs préfèrent dans un pays une large sécurité sociale qui leur est accordée coercitivement par la loi, et qui implique une réduction correspondante de leur revenu disponible à un régime qui leur laisse, avec des prestations moindres de l'assurance sociale obligatoire, un revenu disponible supérieur, qui peut leur permettre ensuite de se tirer eux-mêmes d'affaire (partiellement) en cas de maladie etc., tandis qu'on observe l'attitude inverse dans d'autres pays. En quatrième lieu, enfin, il faut considérer que des facteurs non fiscaux ou non économiques (différences de langue et de milieu) peuvent avoir une importance telle qu'ils aillent à l'encontre des migrations internationales, même si celles-ci apparaissent motivées par des écarts entre les salaires nets, non négligeables et imputables à l'impôt.

Cela dit, bien qu'il faille peut être le considérer comme souhaitable pour des raisons de principe, un alignement des taux de l'impôt sur les revenus provenant du travail salarié ne semble pas s'imposer de façon particulièrement urgente. Une décision définitive en la matière supposerait une connaissance plus précise des éléments essentiels que celle qui est actuellement possible. Comme pareille information serait nettement facilitée si les systèmes d'impôts sur les salaires étaient harmonisés - indépendamment des barèmes donc - un alignement de ces systèmes serait pour cette raison hautement souhaitable. Les inégalités de l'impôt sur les salaires prendront, au demeurant, d'autant plus d'importance qu'au cours de l'intégration les salaires bruts s'aligneront les uns sur les autres dans les Etats membres et que les entraves psychologiques ou juridiques à la libre circulation de la main-d'oeuvre seront supprimées.

2) Revenus provenant d'une activité indépendante (professions libérales)

Outre l'impôt sur le revenu, le type et le niveau de la taxation applicable au chiffre d'affaires et, le cas échéant, à la fortune déterminent la situation fiscale globale des activités indépendantes (médecins, avocats, artistes etc.). L'impôt sur le revenu prend toutefois, dans la charge totale qu'elles supportent, une importance capitale dans tous les Etats de la C.E.E. Dans certains pays tels que l'Allemagne fédérale et dans une faible mesure le Luxembourg, les impôts sur la fortune et le chiffre d'affaires prennent une importance qu'il ne faut pas négliger mais seulement lorsque le chiffre d'affaires et (ou) l'importance de la fortune sont très élevés, les revenus tirés de la profession libérale étant eux aussi relativement élevés. Pour la grande masse des contribuables considérés ici, on peut admettre cependant que, puisque leurs contributions sont dues pour 90 % et plus au titre de l'impôt sur le revenu, seul celui-ci intervient pour ces "transferts d'établissement" au-delà des frontières motivés par des raisons fiscales, si tant est qu'il puisse jouer.

Les inégalités des impôts "formels" sur le revenu, c'est-à-dire des impôts calculés sur la base des prescriptions légales, pour les revenus des professions

libérales sont les unes minimales, les autres considérables, selon les pays. A ce sujet, la situation familiale des contribuables joue, ceteris paribus, un rôle particulier (minimum en Italie, maximum en France). L'écart entre les charges exprimées en pourcentage varie en outre dans les divers pays selon l'importance des revenus comparés, par suite de la progressivité différente des barèmes nationaux.

Si les facteurs indiqués rendent difficile un jugement d'ensemble sur les effets possibles des inégalités de charges - en particulier dans le cadre d'une analyse dynamique - il faut encore ajouter que l'importance d'écarts identiques de ce genre pourrait bien varier d'une profession à l'autre. Même si l'on admet qu'au stade final de l'intégration l'exercice d'une activité professionnelle devrait être entièrement libre, il n'en est pas moins vrai que pour beaucoup de personnes exerçant une profession libérale - mais non pour toutes - des différences de langue, de milieu, de système juridique, etc. et, dans une large mesure des différences dans les possibilités de gain brut, joueront, en cas d'héritation, un rôle plus grand que les écarts constatés actuellement dans la charge fiscale. Leur importance pourrait d'ailleurs être en fait beaucoup plus réduite qu'il n'apparaît dans les comparaisons du simple droit fiscal, puisque celles-ci ne peuvent exprimer les différences parfois très considérables des méthodes d'assiette (p. ex. en France, large recours aux forfaits), de moralité fiscale, etc.

Pour l'immense majorité des personnes exerçant une profession libérale la question de la nécessité d'un alignement des fiscalités pourrait donc se poser à peu près de la même façon que pour les salariés. Il ne faut cependant pas perdre de vue que pour les membres de certaines professions libérales, pour lesquels les difficultés de compréhension linguistique, les différences de régime juridique etc. ne jouent guère dans le choix du lieu d'activité (par exemple ingénieurs-conseils, architectes, artistes, etc.), les inégalités actuelles de la charge fiscale peuvent constituer un obstacle non négligeable à la libre circulation des personnes.

3) Revenus des capitaux mobiliers

En matière de revenus des capitaux mobiliers, des différences dans la charge fiscale effective jouent manifestement un rôle très important par rapport à la libre circulation des capitaux. Les impôts qui entrent en ligne de compte ici sont l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les retenues sur les revenus des capitaux mobiliers, les impôts sur les mouvements de capitaux et, le cas échéant, l'impôt sur la fortune.

S'il est fait abstraction de certaines questions particulières soulevées par l'imposition des dividendes (cf. page 66 et suivantes) il reste à exposer ce qui suit :

Dans les cas où les revenus du capital forment avec d'autres le revenu qui est soumis comme tel à l'impôt général (synthétique) sur le revenu (ces cas devraient constituer partout les cas les plus nombreux), il ne faut calculer qu'hypothétiquement (donc comme une charge marginale) la charge fiscale sur les revenus concernant les revenus du capital. Malgré cela, les différences importantes existant entre ces charges fiscales influenceront souvent sur les décisions prises en matière d'investis-

sements par les détenteurs de capitaux. Ce fait constitue un autre argument en faveur d'une certaine harmonisation des barèmes fiscaux relatifs aux revenus.

Le C.F.F. estime à ce sujet qu'il convient d'attacher une importance essentielle à la nature et au niveau de la retenue à la source plutôt qu'à la structure des barèmes appliqués pour l'impôt sur le revenu. Cela vaut tout particulièrement pour la retenue à la source applicable aux revenus constituant des intérêts et des dividendes versés à des personnes qui ne font pas connaître leur identité aux services chargés de procéder à la retenue et dont il y a lieu de supposer qu'elles ne déclarent pas les revenus en question aux fins de taxation à l'impôt sur le revenu, et qu'elles ne font pas imputer la retenue sur l'impôt sur le revenu, mais la considèrent et l'acceptent comme taxation définitive des revenus de leurs capitaux mobiliers.

En conséquence, il y a lieu de faire en sorte, tout au moins dans ces cas, que le traitement fiscal appliqué dans les Etats membres soit absolument identique, C'est pourquoi on propose plus loin (page 67) d'appliquer pour ces intérêts et ces dividendes une retenue à la source uniforme et d'un niveau relativement élevé.

De ce fait, on n'exclut évidemment pas la possibilité pour le bénéficiaire de ces revenus de les déclarer et de se voir rembourser le cas échéant une partie de la retenue dans le cadre de l'imposition à l'impôt sur le revenu.

Les réglementations relatives à la taxation des plus-values en capital (capital gains) méritent une attention particulière. Si, comme c'est le cas à l'heure actuelle, un régime fiscal très différent est appliqué à ces gains dans les divers pays, ceci pourrait entraver considérablement la libre circulation du capital mobilier. La suppression, ou du moins une réduction considérable de ces différences, semble donc s'imposer d'urgence.

4) Revenus industriels et commerciaux

Ces revenus sont assujettis, selon la forme juridique des entreprises, à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés; à cela s'ajoute éventuellement - comme par exemple dans la République fédérale d'Allemagne - un impôt sur les exploitations ayant plus ou moins le caractère d'un impôt dit "réel" (Realsteuer); enfin il convient de tenir compte de la charge fiscale constituée par l'impôt foncier sur les terrains bâtis ou non bâtis ainsi qu'éventuellement d'un impôt général sur la fortune.

Comme on l'a déjà souligné (cf. page 26), les avis sont partagés sur le point de savoir si, et dans quelle mesure, les impôts considérés et notamment l'impôt sur le revenu peuvent être répercutés et sont effectivement répercutés; tout le monde est cependant largement d'accord sur deux points, à savoir qu'on peut au moins considérer comme probables des possibilités de répercussion partielle surtout pour les impôts fonciers, les impôts sur les exploitations et à un degré moindre pour les impôts sur les sociétés et sur la fortune et d'autre part qu'il faut également considérer comme probable que l'impôt général sur les revenus exerce aussi certains effets sur les prix. Dans ces conditions, on pourrait estimer que, dans l'hypothèse (toutefois guère réaliste en ce qui concerne l'impôt sur le revenu) d'une répercussion intégrale, les disparités de charge fiscale existant entre les Etats n'auraient pas

une grande importance pour les entreprises puisque, par hypothèse, elles ne provoquent pas de différences de gains. Il faut cependant faire observer que même dans le cas d'une répercussion intégrale des impôts considérés, c'est-à-dire d'une augmentation correspondante des prix, le bénéfice net sera réduit et ce, toutes autres choses étant par ailleurs égales, d'autant plus que l'élasticité de la demande des produits offerts par les diverses entreprises est plus grande. Il faudra d'autre part, d'un point de vue réaliste, admettre qu'un impôt progressif sur les revenus industriels et commerciaux ne peut être répercuté, ou ne peut l'être que partiellement, notamment si l'on a affaire à une situation de marché acheteur.

Examinons maintenant, dans l'hypothèse qui a été faite, si, et éventuellement dans quelle mesure, les disparités plus ou moins importantes entre les charges fiscales nationales imposées aux entreprises peuvent influencer les positions concurrentielles et leur liberté d'établissement.

En ce qui concerne d'abord la question de la liberté d'établissement entre les Etats, les considérations d'ordre fiscal ne jouent pas, en général, un rôle décisif dans le choix du lieu d'implantation des entreprises, mais uniquement un rôle secondaire comme l'ont montré des enquêtes empiriques. En tout cas, on a coutume de prendre en considération dans ce genre de décisions, sur le plan gouvernemental aussi bien que sur le plan communal, outre les charges fiscales, les services publics financés par les collectivités locales avec les recettes fiscales. Si cela vaut pour la situation existant dans le cadre d'une économie nationale déterminée, cela vaut à fortiori si une comparaison est faite entre diverses économies nationales en vue du choix du lieu d'implantation ou du transfert d'entreprises. On pourra donc dire, dans l'ensemble, que ces différences, eu égard à leur incidence sur les gains escomptés par les entreprises, provoquent des transferts qui ne sont pas fondés économiquement, seulement lorsqu'il existe des disparités considérables sur le plan international dans la charge fiscale nette frappant les revenus industriels et commerciaux.

Cette hypothèse s'applique certainement davantage aux petites et moyennes entreprises qu'aux grosses entreprises. Ces dernières sont, en effet, plus mobiles, elles prennent leurs décisions sans tenir compte d'éléments non rationnels qui jouent par contre un certain rôle pour des entreprises plus petites, et, enfin, elles sont assujetties non pas à un impôt (progressif) sur le revenu, mais à un impôt (proportionnel ou seulement légèrement dégressif) sur les sociétés pour lesquelles il existe des possibilités relativement plus grandes de répercuter l'impôt. Même s'il n'était par conséquent pas possible de prouver empiriquement que les disparités de charge fiscale existant actuellement pour les grosses entreprises entre les divers pays sont si importantes que l'on pourrait considérer comme probables des transferts d'entreprises motivés par ces disparités, il serait souhaitable, que l'imposition des sociétés et les retenues sur les dividendes (et aussi, le cas échéant, les autres impôts énumérés ci-dessus) soient harmonisés, formellement et matériellement, dans les Etats membres.

Dans les considérations exposées ci-dessus, on a pris pour point de départ l'incidence possible des disparités de charges fiscales touchant les revenus industriels et commerciaux, eu égard à leurs effets directs et indirects sur les perspectives de bénéfices. Il reste à examiner s'il en résulte des entraves à la concurrence

internationale dans la mesure où les divers impôts "directs" auxquels sont assujetties les entreprises peuvent être répercutés par elles sur les coûts et les prix. Une telle possibilité ne peut en principe être niée; il faut cependant souligner deux éléments qui peuvent l'atténuer : d'une part, les impôts sur le revenu et sur les sociétés constituent des charges générales dont il y a lieu de supposer que leurs disparités internationales s'équilibrent largement du fait du cours des changes. D'autre part, il est également important pour l'aspect considéré du problème de savoir si, et dans quelle mesure, les différences de charges fiscales sont compensées par les différences dans les prestations gouvernementales importantes pour les entreprises.

Compte tenu du fait que certaines différences de charges fiscales n'ont pas entraîné d'entraves effectives à la concurrence ou n'ont entraîné que des entraves minimales sur le plan des divers Etats - sur le plan cantonal et/ou sur le plan communal dans les Etats fédéraux tels que la Suisse ou les Etats-Unis, mais également (taxe sur les exploitations) dans la République fédérale - on pourra après tout tenter de formuler l'affirmation suivante : les différences d'imposition des revenus industriels et commerciaux n'auront une incidence défavorable sur la libre circulation et/ou la situation concurrentielle dans les échanges entre les Etats membres de la C.E.E. que si elles atteignent un degré notable, compte tenu des services publics financés grâce à des recettes fiscales.

En particulier pour les grandes entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, il y aura cependant lieu de considérer qu'une large harmonisation des charges effectives est souhaitable voire nécessaire.

Il convient de rappeler à ce propos une fois encore (cf. plus haut pages 48/49) que pour les questions examinées ici - indépendamment des effets psychologiques pouvant résulter de disparités internationales considérables se rapportant à la progressivité ou aux taux marginaux - il s'agit moins des barèmes d'impôts formels que des charges réelles, pour lesquelles, outre les taux d'imposition, les dispositions concernant la détermination des bénéficiaires, les méthodes de perception, etc., jouent un grand rôle. Les disparités internationales existant actuellement dans ce domaine ont pour conséquence que "la transparence fiscale" s'en trouve fortement réduite.

Il est beaucoup plus important qu'à l'intérieur d'un pays les règles d'évaluation et d'amortissement par exemple, mais également celles en matière de report des pertes, même si elles n'ont formellement qu'un caractère général, aboutissent en fait à un régime fiscal différencié de certaines branches économiques ou de certaines entreprises, ou - indirectement - des produits fabriqués par elles, parce que les contribuables n'ont pas tous eu la possibilité de tirer entièrement parti des avantages qui leur étaient offerts. Dans la mesure où il en résulte des discriminations fiscales quelconques dans un pays déterminé, discriminations qui n'existent pas dans d'autres pays, ou qui n'existent pas dans la même direction et/ou au même niveau, il doit en découler des perturbations dans la concurrence entre les Etats membres. Le C.F.F. est donc d'avis qu'il est urgent de supprimer ces discriminations ou de procéder à une harmonisation, pour éviter de telles perturbations.

Il a déjà été souligné (voir plus haut page 36) qu'une harmonisation poussée

des dispositions relatives aux méthodes d'assiette (imposition des bénéficiaires réels ou forfaitaires) et de recouvrement (mode et rythme de versement des acomptes provisionnels et reliquats d'impôt) est en outre souhaitable.

5) Revenus agricoles

Si l'on soumettait à peu près de la même façon les revenus agricoles à l'impôt sur le revenu, éventuellement à l'impôt sur la fortune, on pourrait aboutir en ce qui les concerne aux mêmes conclusions que celles auxquelles on a abouti plus haut. En réalité, la situation est telle que la plupart des agriculteurs et la majorité des revenus agricoles, même lorsqu'ils sont soumis en principe aux impôts généraux, bénéficient en fait d'un traitement préférentiel pour des raisons extra-économiques (politiques, sociales, etc.). De plus l'agriculture qui apporte, d'une part, des recettes fiscales relativement minimes, bénéficie, d'autre part, de subventions considérables qui en général les dépassent largement.

Le calcul des charges financières nettes imposées à l'agriculture serait tout à fait en dehors des possibilités du C.F.F. Ce dernier se contente donc de constater qu'il n'est guère possible dans les conditions actuelles de constater l'existence de distorsions de concurrence dans les échanges internationaux de produits agricoles, résultant d'éventuelles disparités dans la charge moyenne frappant les revenus agricoles sous forme d'impôts sur le revenu (il en va sans doute autrement en ce qui concerne l'impôt foncier réel). Il y a cependant lieu de supposer qu'à l'intérieur des divers pays la politique en matière d'impôts et de subventions de certaines exploitations et de certains produits agricoles a des effets discriminatoires qui faussent les conditions de la concurrence dans les échanges extérieurs comme dans les échanges intérieurs.

La suppression de telles réglementations constituera une tâche urgente dès que les conditions de concurrence prévues pour les échanges de produits industriels seront également appliquées en principe aux échanges de produits agricoles.

f) Problèmes de l'importance de l'impôt sur les sociétés et de la retenue à la source sur les dividendes

Tandis que, pour ce qui est de l'impôt sur les revenus individuels, il est suffisant mais aussi souhaitable, dans l'intérêt du bon fonctionnement d'un marché commun, de prévoir un certain rapprochement des barèmes ou des charges effectives, l'impôt sur les sociétés doit être, de l'avis du Comité fiscal et financier, perçu sur la base d'un même taux (ou à peu près), tout au moins en ce qui concerne la taxation des bénéficiaires non distribués. Une telle nécessité résulte du fait que l'impôt sur les sociétés frappe surtout de grandes entreprises dont les activités dépassent les frontières d'un pays et pour lesquelles, lorsqu'il s'agit de choisir le lieu où sera établi le siège de l'entreprise, les bénéficiaires nets escomptés - ce sont précisément les bénéficiaires pour lesquels ces impôts entrent en ligne de compte - jouent un rôle plus important que pour la plupart des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu (cf. les explications figurant page 37 et suivantes)

aa) Les taux de l'impôt sur les sociétés

Le Comité fiscal et financier se prononce ainsi qu'il a été dit en faveur d'une

différenciation de l'impôt sur les sociétés en fonction de l'affectation des bénéfices.

En ce qui concerne l'impôt frappant les bénéfices non distribués par les sociétés, le Comité fiscal et financier est d'avis que le niveau de celui-ci ne doit pas en général trop s'écarter du taux maximum de l'impôt sur le revenu, afin d'éviter que les entreprises, qui, compte tenu de leur nature et de leur taille, auraient intérêt à adopter la forme juridique d'une société par actions ou d'une société à responsabilité limitée, ne choisissent, pour des raisons d'ordre fiscal uniquement, une autre forme grâce à laquelle elles seraient soumises à l'impôt sur le revenu. Compte tenu de la grande majorité des barèmes actuels de l'impôt sur le revenu dans la C.E.E., on pourrait envisager un taux de 50 % environ pour l'impôt sur les sociétés frappant les bénéfices non distribués de l'entreprise.

La majorité des membres du C.F.F. estime que l'impôt sur les sociétés frappant la part des bénéfices distribués sous forme de dividendes etc. devrait représenter environ la moitié de l'impôt applicable aux bénéfices non distribués et ne pas être inférieur, en tout état de cause, à 15 % (1). Dans le cadre des limites ainsi tracées, il est loisible aux Etats pour des raisons ayant trait à l'expansion économique et notamment pour des raisons de politique conjoncturelle, de faire varier, le cas échéant, la différence entre l'impôt frappant les bénéfices non distribués et celui perçu sur les bénéfices distribués (cf. ci-dessus page 39). Du reste, cette proposition ne vise pas à exclure la possibilité d'appliquer, sur le plan technique, d'autres solutions permettant d'atteindre le même but d'une autre manière.

bb) Problèmes soulevés par la retenue à la source

Le Comité fiscal et financier est d'avis, ainsi qu'il l'a déjà souligné, qu'en ce qui concerne les bénéfices distribués (tout comme pour l'impôt frappant les intérêts de toute catégorie) l'impôt sur le revenu devrait être perçu sous la forme d'une retenue à la source étant donné que c'est là le seul moyen de prévenir dans une large mesure les fraudes fiscales.

(1) Cependant, la retenue à la source sur les dividendes ne constitue en principe qu'une sorte d'acompte de l'impôt sur le revenu des actionnaires, pour autant qu'il s'agisse de personnes physiques. En conséquence, la retenue à la source doit être imputée entièrement sur cet impôt. Une telle solution implique que les actionnaires déclarent exactement leurs revenus mobiliers. Ce n'est pas toujours le cas en pratique, c'est pourquoi le C.F.F. a cherché une solution réaliste qui, d'une part, permet d'éviter un risque, à savoir que la retenue à la source, parce que trop faible, n'atteigne qu'imparfaitement son objectif qui est d'éviter la fraude fiscale et qui, d'autre part, n'oblige le fisc, parce que trop élevée pour de nombreux bénéficiaires de dividendes, à procéder à d'importants remboursements en matière d'impôt sur le revenu.

(1) Voir l'annexe F qui donne une description des avantages et des inconvénients des diverses solutions possibles.

Le Comité fiscal et financier fait dès lors la proposition suivante :

Dans tous les Etats membres, la retenue à la source est faite sur la base de deux taux : un taux relativement bas - qui pourrait osciller, par exemple, entre 10 et 20 % - s'appliquerait aux bénéficiaires distribués à des personnes ayant leur domicile dans la C.E.E. et qui possèdent des actions nominales ou sont détenteurs d'actions au porteur, mais qui fournissent lors de la perception des dividendes des renseignements sur leur identité. Pour toutes les autres personnes, on appliquerait pour la retenue à la source un taux beaucoup plus élevé - 25 % minimum - qui contrairement à celui dont il est question plus haut, serait le même dans tous les Etats membres. Afin d'assurer l'égalité de traitement, il conviendrait d'appliquer une différenciation correspondante pour la retenue à la source applicable aux intérêts de toute catégorie.

Si un jour la C.E.E. s'étend à tous les pays occidentaux, ce système pourrait être remplacé par d'autres procédures, comme par exemple le système français du bordereau ou encore l'attribution d'un numéro de code à chaque contribuable dès qu'il sera possible de procéder à un échange étendu de renseignements fiscaux importants par l'intermédiaire d'un organisme supranational. Pour le moment, il apparaît que de telles procédures, qui aboutiraient selon toute vraisemblance à la constitution de pays refuges, ne sont pas encore applicables.

(2) Dans la mesure où il s'agit d'actionnaires qui sont également des sociétés possédant une personnalité juridique propre, le Comité fiscal et financier est arrivé, en ce qui concerne la procédure applicable à la retenue, aux conclusions suivantes :

Il ressort des considérations émises dans d'autres parties du présent rapport sur le régime fiscal des sociétés mères et filiales (cf. ci-dessus page 39 b) et ci-dessous page 68) qu'en principe les dividendes qu'une société reçoit d'une autre société ne devraient pas, selon la grande majorité du C.F.F., être soumis à la retenue à la source, étant donné qu'autrement l'exonération fiscale nécessaire pour éviter une double imposition ne serait pas complète. Toutefois, ce principe doit être appliqué d'une façon nuancée si l'on veut éviter des abus, et le Comité fiscal et financier propose de prévoir en matière de retenue à la source des taux différents en fonction de l'identité et du siège ou du domicile des actionnaires.

a) Dans la mesure où la société distributrice ne sait pas si l'actionnaire est une personne physique ou une société, on applique le taux maximum.

b) Il en est de même - sous réserve de l'application des dispositions des conventions tendant à éviter une double imposition - lorsque le bénéficiaire des dividendes est une société dont le siège est établi en dehors de la C.E.E.

c) Lorsque l'actionnaire est une société dont le siège est établi dans la C.E.E. - qu'il s'agisse du pays où est établi le siège de la société distributrice ou d'un autre Etat membre - on n'applique aucune retenue à la source. (1)

En général, l'exonération de la retenue à la source ne devrait pas dépendre,

(1) Voir cependant l'annexe F où une autre solution technique est exposée.

dans le dernier cas, d'une redistribution immédiate des dividendes par la société mère à ses propres actionnaires, étant donné qu'une telle condition entraînerait des complications et constituerait une entrave à la politique des sociétés. Toutefois, afin de prévenir certains abus possibles, il serait opportun de procéder à une retenue à la source aux taux minimums prévus pour les actionnaires individuels dont l'identité est connue et qui ont leur domicile dans la C.E.E. pour autant que la société qui touche les dividendes conserve la totalité ou la majeure partie des bénéfices qu'elle tire de ses participations à d'autres sociétés et qu'elle profite systématiquement du régime applicable aux sociétés mères et aux filiales pour conserver, durant une période assez longue, la plus grande partie de ses revenus sous la forme de réserves. A cet égard, le Comité fiscal et financier se réfère à des considérations telles que celles figurant au numéro 34 des commentaires du Comité fiscal de l'O.C.D.E. touchant l'article XX sur l'imposition des dividendes (quatrième rapport du Comité fiscal 1961 pages 44-45). Cependant, l'abandon de la retenue à la source - sauf pour les cas d'abus signalés - pour les dividendes versés par une société à une autre ne constituent que l'un des aspects du régime applicable aux sociétés mères et aux filiales. Ce régime englobe également l'exonération fiscale de ces dividendes lorsqu'il s'agit d'une société ayant une participation dans une autre société.

La question est la suivante : dans le cas où la société filiale a été taxée, du point de vue de son propre impôt sur les sociétés, à un taux réduit pour les bénéfices distribués et à un taux supérieur pour les bénéfices conservés par elle, et où les dividendes versés par elle à une autre société n'ont pas été soumis à la retenue à la source, la société qui touche les dividendes doit-elle être soumise à un impôt supplémentaire qui serait destiné à compenser la réduction d'impôt dont la société filiale a profité ?

De l'avis du Comité fiscal et financier, l'exonération de la société qui touche les dividendes se justifie pleinement si celle-ci distribue les dividendes en question à ses propres actionnaires, étant donné que ces derniers sont alors soumis à l'impôt sur le revenu à titre personnel en raison des dividendes qui leur ont été versés. Par contre, les dividendes qu'une société reçoit d'une autre et qui ne sont pas répartis ensuite, devraient être frappés d'un impôt supplémentaire à acquitter par la première société. Pour des raisons pratiques, toutefois, l'exonération fiscale des dividendes ne devrait pas être subordonnée à la condition que les dividendes soient répartis au cours de l'année où ils ont été perçus. Au contraire, il devrait suffire, du point de vue de l'exonération fiscale, que la répartition ait lieu dans un délai de deux à quatre ans à compter du moment où les dividendes sont perçus.

Enfin, il convient de soulever également la question de savoir si, dans le cas c) l'application du régime fiscal prévu pour les sociétés mères et les filiales devrait être subordonnée au fait que la société bénéficiaire des dividendes possède une part déterminée du capital de la société distributrice, ou dépendre de la durée de cette participation, ou bien si ces deux conditions devraient être remplies.

Le Comité fiscal et financier répond affirmativement à cette question, étant donné qu'autrement le régime en question pourrait être détourné de son objectif économique propre. Sans formuler à cet égard de propositions détaillées, le Comité fiscal

et financier exprime l'avis que les dispositions relatives au "Schachtelprivileg" devraient se limiter aux participations représentant au minimum 15 à 20 % du capital de la société distributrice et qui ont été détenues au moins pendant un à deux ans avant la distribution des dividendes. A cet égard, les conditions relatives au montant et à la durée des participations devraient être les mêmes pour tous les Etats membres de la C.E.E. (cf. ci-dessous page 73 point c)

(3) Un dernier point concernant la retenue à la source des dividendes a trait à la question de savoir à quel Etat le produit de cette retenue doit être attribué en fin de compte.

Le Comité fiscal et financier est d'avis, ainsi qu'il a été dit, que la retenue à la source constitue normalement une sorte d'acompte de l'impôt que les actionnaires doivent acquitter sur leur revenu personnel. En conséquence, il semble équitable que l'Etat à l'intérieur duquel la retenue est effectuée rembourse celle-ci, le cas échéant, à l'Etat dans lequel l'actionnaire a son domicile. Bien entendu, ces remboursements ne peuvent avoir lieu que dans les cas où les bénéficiaires des dividendes appartiennent à la première et deuxième catégorie mentionnée ci-dessus (détenteurs d'actions nominales ou détenteurs d'actions au porteur, qui fournissent des renseignements sur leur identité). Même si une telle solution ne peut être appliquée dans l'immédiat et cela pour des raisons techniques, il conviendrait de la considérer comme l'objectif final à atteindre le plus tôt possible.

C. Le problème de la double imposition

L'article 220 du traité de Rome dispose que les Etats membres engageront entre eux, en tant que de besoin, des négociations en vue d'assurer, en faveur de leurs ressortissants, l'élimination de la double imposition à l'intérieur de la Communauté.

Cette disposition vise en premier lieu, sinon exclusivement, les doubles (ou multiples) impositions internationales qui se produisent, à la charge du même contribuable, lorsque la même situation juridique ou matérielle détermine l'application de l'impôt dans deux (ou plusieurs) pays, au même titre ou à un titre équivalent. Autrement dit, c'est la double imposition internationale directe qui est en tout cas visée par l'article 220.

Toutefois, la disposition de l'article 220 ne paraît pas exclure nécessairement de son champ d'application la double imposition internationale, dite indirecte. Celle-ci se produit, lorsque le débiteur d'un élément de revenu ou de fortune ne peut pas déduire de son assiette imposable un paiement ou une dette, tandis que le créancier, qui a son domicile fiscal dans un autre Etat, y est imposé sur le montant qui lui a été payé ou qui lui est dû, étant entendu que cette situation ne se serait pas présentée, si le débiteur et le créancier étaient domiciliés dans le même Etat.

Une telle double imposition internationale indirecte se rencontre assez souvent dans le cas de pensions alimentaires entre personnes physiques et dans celui de dividendes payés par une société de capitaux à une autre. Dans le premier exemple, l'impôt influence d'une manière regrettable le choix du pays de domicile ou de travail d'au moins une des personnes intéressées; dans le second, l'impôt peut influencer sur le choix du siège de la société mère ou d'une société filiale, et en tout cas,

sur les conditions concurrentielles d'un groupement d'entreprises.

La cause de la double imposition réside dans l'application de deux ou plusieurs législations fiscales, de structures différentes ou analogues, à un même objet et à un même contribuable (double imposition directe) ou à un même objet seulement (double imposition indirecte).

D'autre part, les différences de structure que présentent des législations fiscales entrant en conflit peuvent gêner ou compliquer la mise en place d'un dispositif tendant à éviter la double imposition et en paralyser l'efficacité.

Il s'ensuit que la recherche et l'instauration de moyens spécifiques destinés à éliminer la double imposition sont, dans une large mesure, conditionnées par le rapprochement des législations nationales dans les domaines où ce rapprochement est préconisé dans ce rapport (p. ex. : impôts sur les bénéfices des sociétés, impôts sur les dividendes, impôts perçus à la source sur les intérêts).

Un tel rapprochement aurait, en ce qui concerne la double imposition, les avantages suivants :

La transparence des législations s'en trouverait accrue, ce qui permettrait de mieux déceler les cas de doubles impositions :

L'homogénéité des systèmes qui en résulterait rendrait plus aisée la conclusion de conventions bilatérales, comportant des mesures convergentes pour atteindre le but visé.

Le rapprochement des législations semble bien être une condition préalable à la conclusion d'une convention fiscale multilatérale entre les Etats membres.

Il est sans doute possible de combattre la double imposition indirecte par voie conventionnelle, comme le montrent certaines conventions conclues par le Royaume-Uni et certaines recommandations du Comité fiscal de l'O.C.D.E. Toutefois, le moyen le plus sûr pour éliminer cette forme de double imposition est, dans les domaines où celle-ci s'exerce, une harmonisation des législations nationales. Il est même concevable qu'une convention multilatérale relative à l'harmonisation d'un ou deux impôts (notamment l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les dividendes) contienne aussi les mesures évitant les doubles impositions internationales dans le domaine de ces impôts; il est même concevable qu'une telle convention prévoit une participation mutuelle dans le rendement d'un certain impôt (notamment celui sur les dividendes).

C'est donc sous le bénéfice de cette observation générale relative au rapprochement des législations nationales qu'il convient d'aborder l'examen des mesures plus spécifiques qui peuvent être préconisées pour éliminer la double imposition.

(1) On peut estimer que la méthode qui conviendrait le plus parfaitement aux exigences d'un véritable marché commun, serait celle qui consisterait à centraliser les opérations d'assiette de l'impôt, c'est-à-dire la détermination du montant de la matière imposable pour les impôts sur le revenu global et sur les bénéfices des sociétés dans un seul Etat, qui serait normalement celui du domicile fiscal ou celui où la majeure partie des activités professionnelles est exercée. Un tel système, effectué selon des règles uniques d'assiette de la matière imposable, aurait l'avantage

d'éliminer radicalement la double imposition à l'intérieur du marché commun. Afin de ne pas trop favoriser les Etats du domicile des ayants-droit du revenu, l'opération unique de détermination du revenu imposable devrait être suivie d'une répartition ultérieure de l'assiette entre les différents Etats intéressés. En résumé, un pareil système pourrait fonctionner entre les Etats membres d'une façon analogue à l'impôt allemand dit "Gewerbesteuer", lorsque plusieurs communes participent au produit de cet impôt. Il n'excluerait d'ailleurs pas nécessairement des perceptions à la source, jugées opportunes.

Toutefois, le C.F.F. ne se dissimule pas que l'introduction d'un tel système exige au préalable un rapprochement très accentué des législations nationales et une collaboration très poussée entre les administrations des Etats membres. Une proposition tendant à recommander la centralisation des opérations d'assiette s'écarterait trop des méthodes traditionnellement suivies en matière de double imposition. Le C.F.F. estime donc que, s'il ne faut pas perdre de vue, pour un avenir lointain, la conception de l'assiette unique, la situation actuelle commande plutôt de rechercher la solution du problème dans un perfectionnement des pratiques existantes et dans leur adaptation aux besoins particuliers du marché commun.

(2) A côté des mesures unilatérales décrétées par certaines législations pour éviter ou atténuer les doubles impositions, et dont la coordination relève de l'effort de rapprochement de ces législations, le principal instrument employé pour résoudre les problèmes de doubles impositions est la convention fiscale.

L'O.E.C.E devenue l'O.C.D.E., est en train d'achever l'élaboration d'une convention modèle destinée à remplacer pour les pays de l'O.C.D.E., à laquelle appartiennent ceux de la C.E.E., les conventions modèles de Mexico et de Londres. Les quatre premiers rapports du Comité fiscal de l'O.C.D.E. couvrent déjà la quasi-totalité des matières habituellement traitées dans les conventions de ce genre.

Avant de porter une appréciation sur les articles formulés par l'O.C.D.E., il convient d'examiner la situation actuelle, en ce qui concerne les doubles impositions entre les Etats membres de la C.E.E.

Il résulte du tableau publié dans le quatrième rapport du Comité fiscal de l'O.C.D.E. (page 11) que le réseau de conventions bilatérales entre les six Etats est complet, sauf dans les relations : Allemagne - Belgique, Italie - Luxembourg et Pays-Bas - Luxembourg. Ce même tableau indique qu'un certain nombre de conventions bilatérales conclues entre ces Etats sont en voie de révision.

D'autre part, les conventions conclues ou révisées entre des Etats membres depuis la publication des premier et second rapports du Comité fiscal de l'O.C.D.E. se sont écartées, pour la forme et pour le fond, de certains textes recommandés par l'O.C.D.E.

D'une façon générale, on doit constater, avec regret, que les règles adoptées dans les différentes conventions en vigueur sont loin d'être homogènes, et que beaucoup de ces divergences doivent donner lieu, à l'égard des intérêts économiques des six pays, à des différences de traitement qui sont incompatibles avec le plein et parfait fonctionnement du marché commun.

(3) Le C.F.F. est convaincu que dans l'intérêt de la Communauté le problème des

doubles impositions doit être résolu par des règles concordantes, sinon uniformes, dans les relations entre chacun des Etats membres avec ses cinq partenaires et, partant, sur l'ensemble du territoire du marché commun.

Pour parvenir à ce but, le C.F.F. recommande de prendre, en principe, pour base de ce règlement, les solutions proposées par le Comité fiscal de l'O.C.D.E. tant que la coordination de certains impôts ne justifie pas une solution différente (cf. n° 4), d'apporter à ces solutions quelques amendements et compléments qui paraissent répondre d'une façon plus adéquate aux besoins spécifiques du marché commun (cf. n° 5) et de substituer, dans les meilleurs délais, au réseau des conventions bilatérales existantes, une convention multilatérale (cf. n° 6), pour autant qu'il ne s'avère pas préférable de combiner, pour certains impôts, une convention multilatérale de coordination avec une convention prévenant les doubles impositions intracommunautaires, voire même avec une convention de participation mutuelle dans les rendements de certains impôts.

(4) La suggestion de baser un règlement conventionnel du problème de double imposition sur les recommandations de l'O.C.D.E. implique plusieurs conséquences :

a) Le règlement bilatéral à parfaire ou le règlement multilatéral à instituer ne doit s'écarter, ni quant au fond ni quant à la forme, des solutions modèles que sur les points pour lesquels tous les Etats membres s'accordent à déroger à ces solutions modèles.

b) Les réserves formulées par certains Etats membres à l'endroit de l'un ou de l'autre des articles formulés par l'O.C.D.E. notamment en matière d'imposition des dividendes et des intérêts, devraient être abandonnées.

On peut d'ailleurs admettre que plusieurs de ces réserves, inspirées par l'aménagement particulier de certaines législations nationales, en ce qui concerne l'imposition des bénéficiaires des sociétés et des dividendes, deviendraient sans objet, si les législations pouvaient être rapprochées en ces matières.

c) En ce qui concerne les méthodes propres à éviter la double imposition, le Comité fiscal de l'O.C.D.E., placé devant des divergences de vues insurmontables, a dû formuler deux textes alternatifs, formant respectivement les articles XXIII et XXIV (4^e rapport, p. 31). Le Comité fiscal de l'O.C.D.E. a prévu que, dans une convention bilatérale, l'un des Etats pourrait s'engager selon l'article XXIII et l'autre selon l'article XXIV. Les limitations posées à pareille option dans le cas d'une convention multilatérale seront exposées ci-après sous (6).

L'article XXIII consacre, dans son paragraphe 1, la méthode de l'exemption avec clause de progressivité et, dans son paragraphe 2, la méthode de l'imputation, en ce qui concerne l'impôt proportionnel limité, perçu à la source sur les dividendes et les intérêts. L'article XXIV suit la méthode générale de l'imputation limitée au montant de l'impôt correspondant dans le pays de domicile fiscal. Le C.F.F. ne dissertera pas sur les mérites et les désavantages des diverses méthodes. La raison de cette abstention se révélera sous (6).

(5) Pour mieux répondre aux exigences du marché commun, les règles formulées par

l'O.C.D.E. pourraient être amendées et complétées sur certains points :

Il ne semble ni nécessaire ni désirable de pousser, à l'intérieur du marché commun, le principe d'imposition au pays de la source du revenu aussi loin que dans les relations avec des pays tiers. Plus on s'éloigne du principe d'imposition à l'endroit du domicile fiscal, plus la pluralité des impositions diverses dans le sein de la Communauté risque de créer des situations contraires à celles d'un marché intérieur et de dévier d'une imposition globale au taux progressif applicable selon la législation du domicile.

a) Il en est ainsi dans le cas des artistes et sportifs professionnels qui, contrairement à l'article XI de la convention modèle (2e rapport, p. 28), pourraient plus opportunément être imposés, sur leurs revenus professionnels, dans le pays de leur domicile fiscal. Ceci, cependant, présuppose l'obligation pour les administrations d'échanger des renseignements.

b) La définition de l'établissement stable, selon l'article II de la convention modèle, peut conduire à un morcellement inopportun de l'imposition d'une entreprise.

Si l'on peut dans l'ensemble accepter la définition de l'O.C.D.E., le C.F.F. se demande s'il ne serait pas désirable de supprimer, à l'intérieur du marché commun, le paragraphe 4 de l'article II, qui assimile à un établissement stable le représentant permanent, disposant de pouvoirs lui permettant de conclure des contrats au nom de l'entreprise. En effet, l'application de cette disposition dépend de l'étendue d'un pouvoir que les parties peuvent constamment changer, au gré de leurs intérêts, et est susceptible de donner lieu à des difficultés sérieuses pour la détermination du bénéfice attribuable au représentant permanent.

D'une façon générale et à la longue, le C.F.F. recommande une interprétation restrictive de la notion de l'établissement stable à l'égard des entreprises qui ont, dans un des pays du marché commun, soit leur siège, soit un établissement stable central, entendu au sens d'un établissement qui dessert, entre autres, le pays, sur le territoire duquel il est situé.

c) Selon l'article XX concernant, dans la convention modèle, l'imposition des dividendes, l'Etat du siège de la société distributrice conserve le droit d'imposer jusqu'à concurrence de 15 % les dividendes payés aux actionnaires ayant leur domicile fiscal dans l'autre Etat contractant, mais ce maximum de 15 % est réduit à 5 % pour les dividendes payés à une société ayant son siège dans l'autre Etat et possédant au moins 25 % du capital de la société distributrice.

Cette disposition, qui reconnaît la nécessité d'un régime spécial des sociétés mères et filiales sur le plan international, est de bon aloi pour l'économie communautaire, mais elle devrait être acceptée sans réserves et recevoir son complément logique.

D'une part, faisant abandon des réserves exprimées, les Etats membres devraient s'entendre sur un taux maximum de retenue à la source et sur la quotité de participation exigée pour bénéficier du régime. L'Etat du domicile fiscal de la société filiale devra appliquer le régime spécial même quand la société mère ne payera pas, à l'Etat de son domicile fiscal, l'impôt sur les dividendes obtenus au moyen de la

participation (Schachtelprivileg).

D'autre part, l'article appelle un complément, en ce sens qu'il ne prévoit pas l'exemption que l'Etat du siège de la société mère doit consentir. Or, il semble normal que si la convention modèle demande à l'Etat de la source, c'est-à-dire l'Etat du siège de la société filiale, de limiter sa perception à 5 % du dividende, ce n'est pas pour que l'Etat du siège de la société mère puisse dénier à la société mère le régime spécial qui serait applicable si la société filiale était pour lui une société nationale.

La véritable intention, qui est à la base de la disposition modèle, est de projeter sur le plan des relations internationales le régime des sociétés mères et filiales (Schachtelprivileg).

C'est en tout cas ce que le C.F.F. recommande de préciser dans les relations réciproques entre les Etats membres de la C.E.E.

(6) Le meilleur moyen d'assurer l'uniformité des règles relatives au problème des doubles impositions est certainement une convention multilatérale à conclure par les Etats membres de la C.E.E. Il n'est d'ailleurs pas exclu que l'O.C.D.E. présente le résultat, une fois achevé, des travaux de son Comité fiscal, comme modèle d'une convention multilatérale.

Le C.F.F. signale que, dans une convention multilatérale conclue par les membres de la C.E.E., la possibilité d'une option entre les articles XXIII et XXIV visés plus haut, correspond à une seule option pour chaque Etat, c'est-à-dire que chaque Etat devra appliquer toujours ou bien l'article XXIII, ou bien l'article XXIV, dans les relations avec tous ses partenaires. Le C.F.F. admet que cette liberté d'option facilitera l'accord sur une convention multilatérale et que l'on devrait même permettre aux Etats contractants de choisir l'un de ces articles pour les personnes physiques et l'autre pour les contribuables qui ne sont pas des personnes physiques.

Le C.F.F. est en tout cas d'avis que sur le plan de la C.E.E. les efforts dirigés contre la double imposition devront finalement aboutir à la conclusion d'une convention multilatérale, fondée sur le modèle de l'O.C.D.E. éventuellement amendée selon les suggestions formulées sub (5) ci-dessus. Le C.F.F. rappelle la remarque générale faite à la fin du (3) en ce qui concerne les conventions de coordination.

Le délai dans lequel un pareil objectif pourra être approché et atteint dépendra de la cadence à laquelle s'opérera le rapprochement des législations nationales et à laquelle se réalisera l'ajustement des conventions bilatérales.

Cependant, il ne suffira point d'une convention multilatérale; encore faudra-t-il assurer une application et une interprétation uniforme de celle-ci.

Pour le moment, le règlement des litiges, auxquels donnent lieu les conventions bilatérales, s'effectue par la procédure amiable, fondée sur des négociations entre les administrations des Etats intéressés (art. XXV de la convention modèle, 4^e rapport, p. 33) et par le recours aux juridictions nationales compétentes.

Pour l'application d'une convention multilatérale, ces procédures seraient insuffisantes à l'effet d'assurer l'uniformité de la pratique et de la jurisprudence

fiscale en matière de double imposition. A ce stade final, il faudrait prévoir l'institution d'une procédure amiable collective et une juridiction fiscale commune pour les litiges de double imposition.

Mais dès à présent, il est certain que les conventions fiscales en vigueur entre les Etats membres contiennent beaucoup de dispositions similaires ou analogues quant au fond. Le C.F.F. préconise dès lors l'adjonction à la Commission européenne, dans un délai rapproché, d'un bureau ayant pour mission de conseiller les Etats membres pour la conclusion ou la révision de conventions fiscales, ainsi que les administrations compétentes, pour l'exercice de la procédure amiable destinée à applanir les conflits naissant de l'application de ces conventions. Ce bureau constituerait ainsi par anticipation un organe au sein duquel pourrait se développer une procédure amiable collective.

(7) Si le C.F.F. a marqué, sub (1) ci-dessus, une préférence doctrinale pour un système d'assiette unique et s'il propose dans l'introduction du (5) ci-dessus d'élargir le principe de l'imposition au domicile fiscal, c'est entre autres par souci d'assurer l'imposition au taux progressif applicable selon la loi du domicile fiscal.

Il est juste que les doubles impositions soient complètement évitées, mais qu'en revanche chaque redevable soit imposé finalement selon ses capacités contributives, telles qu'elles sont mesurées et taxées par la législation du pays de son domicile.

Sur le plan des principes, un pareil objectif est approximativement atteint par l'une ou l'autre méthode consacrée respectivement par l'article XXIII (exemption avec progressivité) et XXIV (imputation ordinaire) de la convention modèle de l'O.C.D.E.

En pratique cependant, il paraît évident qu'un régime d'imposition "juste" ne pourra s'instaurer qu'à la suite d'un rapprochement des législations nationales et qu'à la condition d'un échange de renseignements correct et efficace.

V. Principe du pays d'origine ou principe du pays de destination

1. Remarques préliminaires

La question du choix entre le principe du pays de destination et le principe du pays d'origine revêt une importance primordiale pour toutes les propositions et mesures visant à une harmonisation des législations fiscales à l'intérieur du marché commun. Les discussions en la matière ont eu comme l'on sait pour origine le problème de l'imposition du chiffre d'affaires dans le cadre de la C.E.C.A. Elles conservent cependant leur actualité dans un cadre plus vaste, sans que l'on soit parvenu à un accord.

L'opposition que suscitent ces deux principes revêt une grande importance du point de vue politico-psychologique pour le développement ultérieur de la C.E.E. surtout parce que la décision qui sera prise à cet égard constituera également une décision sur la question de savoir s'il sera possible, et éventuellement quant et comment, de supprimer les frontières fiscales existant à l'heure actuelle.

C'est pour ces raisons qu'il est apparu utile au C.F.F. de soumettre ce problème à une étude systématique et approfondie.

2. Signification et portée du principe du pays de destination et du principe du pays d'origine

a) Le principe du pays de destination

(1) En ce qui concerne les biens et les services, le principe du pays de destination dispose qu'ils sont assujettis aux impôts en vigueur dans le pays où ils sont définitivement consommés, quel que soit le pays dans lequel ils ont été produits. Qu'un bien déterminé I ait en conséquence été entièrement produit dans un pays A ou importé entièrement de B ou de C ou encore fabriqué en A à l'aide de matières premières, de machines, etc. importées de B ou de C, il est assujetti dans le pays A aux mêmes impôts spéciaux et/ou généraux sur la consommation. L'application du principe du pays de destination consiste donc à imposer un bien ou un service non pas dans le pays où il est produit, mais dans celui où il est consommé ou utilisé. En ce qui concerne les services, le pays de destination est celui dans lequel le service est exécuté.

(2) Au cours des discussions qui ont eu lieu jusqu'ici, on s'est borné pour l'essentiel à examiner l'impôt général sur le chiffre d'affaires et les impôts spéciaux sur la consommation. Il est cependant possible de discuter ce problème en ce qui concerne les autres impôts.

Le principe du pays de destination ne s'applique pas aux impôts sur le revenu, les sociétés et la fortune (cf. ci-dessus page 57). On en déduit fréquemment qu'il y a lieu d'appliquer à ces impôts le principe du pays d'origine. Mais cette façon de présenter les choses n'est pas tout à fait correcte. En ce qui concerne les impôts sur le revenu, les sociétés et la fortune il faut distinguer plutôt entre l'imposition d'après le pays du domicile ou du siège d'une part et le pays de la source (où les bénéfices et autres revenus sont réalisés) ou du "site" (pays où les éléments de patrimoine sont situés) d'autre part.

La distinction entre le principe du pays de destination et celui du pays d'origine n'est pas non plus applicable rationnellement en matière d'impôts sur les successions et les donations puisqu'aucune question d'importation ou d'exportation ne se pose directement pour ces impôts. Il s'agit ici bien plus du choix possible entre le principe du domicile et celui du pays du site. Il en va de même pour les impôts sur la fortune.

(3) On s'efforce de tenir compte du principe du pays de destination en utilisant une série de mesures compensatoires dans la mesure où le principe du pays de destination est applicable dans le domaine des impôts généraux et spéciaux sur la consommation et où les impôts de ce type perçus par les divers pays se différencient par le type d'impôt et/ou par le montant de l'imposition. On s'efforce, d'une part, de compenser les disparités de charges fiscales de ce genre grâce à des exonérations et/ou à des ristournes à l'exportation, tandis que l'on perçoit d'autre part des taxes compensatoires à l'importation. On veut ainsi faire supporter à toute marchandise sur les marchés de consommation finale les impôts qui sont appliqués à une marchandise correspondante entièrement produite dans le pays où se trouve le marché considéré.

On s'efforce d'obtenir, grâce à une telle politique de compensation, que le consommateur d'un pays A paie toujours un prix comprenant les mêmes charges fiscales quel que soit le pays où une marchandise a été produite. Tant que subsisteront des différences dans le niveau des impôts sur la consommation en vigueur dans les divers Etats membres, l'application du principe du pays de destination ne permettra cependant pas que chaque pays applique à chaque marchandise le même taux d'imposition.

(4) Le principe du pays de destination, mis à part le cas d'un impôt au stade du détail "use taxes" non comprises, suppose le maintien des "frontières fiscales". En raison de ces frontières, le passage d'une marchandise donne lieu à des contrôles et à des mesures nécessitées par le fait que les exportations font l'objet d'exonérations ou de ristournes et les importations d'un impôt compensatoire.

Si ce régime d'exportation et d'importation pouvait fonctionner de telle sorte que chaque marchandise soit exonérée intégralement de l'impôt du pays d'exportation qu'elle supporte effectivement, et soumise exactement à la charge fiscale du pays d'importation que doit supporter un produit intégralement fabriqué dans ce pays, il ne pourrait manifestement exister aucune perturbation dans les échanges entre les Etats. Ces conditions ne sont cependant pas réunies en réalité, ou elles ne le sont qu'incomplètement. Et ceci est notamment le cas lorsque l'un des Etats membres applique un système d'impôt sur le chiffre d'affaires ne permettant pas de calculer exactement la charge fiscale globale grevant un produit déterminé. Des distorsions de concurrence se manifestent nécessairement lorsque les exonérations fiscales ou les ristournes sont supérieures ou inférieures dans un pays exportateur au montant de l'impôt sur la consommation supporté effectivement par un produit et, de même, lorsque les impôts compensatoires perçus dans le pays d'importation sont supérieurs ou inférieurs à la charge fiscale supportée par un produit du même type entièrement fabriqué dans le pays d'importation.

(5) On considère souvent comme un avantage du principe du pays de destination le fait qu'un consommateur, n'a d'une part pas la possibilité de se soustraire à sa

contribution aux charges publiques de son propre pays en achetant un bien à l'étranger et, n'a d'autre part pas besoin de contribuer au financement des dépenses publiques d'un pays étranger.

b) Le principe du pays d'origine

(1) Dans l'application du principe du pays d'origine, les biens et les services supportent les charges fiscales applicables dans les pays où ils ont été produits, quel que soit le pays où ces biens et services sont consommés. Lorsqu'il s'agit d'un bien I dont les matières premières proviennent d'un pays A, alors que la transformation a été effectuée en partie dans un pays B, en partie dans un pays C, la charge fiscale globale de ce bien se composera des montants des impôts concernant les matières premières dans le pays A et les valeurs ajoutées du fait de la transformation dans les pays B et C. Il en résulte qu'un bien déterminé dans un pays déterminé est certes toujours assujéti à la même charge fiscale globale, qu'il soit consommé dans ce pays ou dans un autre pays; mais cette charge fiscale globale est par contre différente (à condition que les taux d'imposition pour cette marchandise ne soient pas partout identiques) selon que des exemplaires concrets du même type de bien ont été fabriqués intégralement dans le pays de consommation ou ont été fabriqués entièrement ou partiellement dans d'autres pays.

(2) Dans la mesure où le principe du pays d'origine est appliqué, il n'y a pas besoin de frontières fiscales. Il n'existe aucune exonération fiscale ou ristourne à l'exportation et il n'existe pas d'impôts compensatoires à l'importation.

(3) Dans l'hypothèse où le montant des impôts spéciaux et généraux à la consommation varie selon les pays, l'application du principe du pays d'origine peut entraîner des distorsions artificielles, c'est-à-dire découlant de raisons fiscales, dans les échanges internationaux. Ces distorsions ne seraient acceptables que si les disparités des charges fiscales considérées étaient insignifiantes.

3. Conséquences pour la C.E.E.

a) La pratique actuelle

Les divers types d'impôt sont soumis actuellement à un régime différent qui est admis par le Traité : le principe du pays de destination est appliqué aux impôts sur le chiffre d'affaires et aux impôts sur la consommation; aux impôts dits directs est, par contre, appliqué le principe de l'imposition d'après le domicile (pays du domicile) ou d'après le pays de la source ou du "site" (pays où sont situés les éléments du patrimoine).

Une des conséquences en est que la question de la nécessité d'une harmonisation des principaux impôts dits indirects ne semble pas se poser du moins en principe. La compensation des disparités de charges fiscales, n'exclut cependant pas, en fait, une utilisation protectionniste des ristournes ou des taxes compensatoires, étant donné qu'elle présente en pratique de nombreuses lacunes. Il en résulterait d'autres inconvénients sous forme de perturbations de la concurrence, dans la mesure où il serait exact que les impôts portant sur la formation du revenu peuvent être répercutés au moins partiellement, c'est-à-dire peuvent entraîner des hausses de prix. Dans ce cas, des disparités en ce qui concerne l'importance respective dans les divers

régimes fiscaux nationaux des impôts basés sur le principe du pays d'origine ou sur le principe du pays du domicile ou de la source et de ceux basés sur le principe du pays de destination entraîneraient des avantages ou des inconvénients en matière de concurrence, fondés sur des raisons fiscales inhérentes à la diversité de structure des régimes fiscaux, d'une part, et à la diversité des modalités d'application des différents impôts dans les échanges extérieurs, d'autre part. Bien que de telles distorsions de la concurrence soient vraisemblables, leur importance échappe à toute appréciation, même approximative, notamment parce que toutes les hypothèses en matière de répercussion des impôts sur le revenu et sur la fortune sont arbitraires par leur nature et que les répercussions lointaines de ces impôts sur la production, la croissance etc. ne se prêtent pas à une évaluation quantitative.

b) Propositions de réforme

Comme nous l'avons exposé, une application générale du principe du pays de destination à tous les types d'impôts n'est pas possible, et la combinaison actuelle d'une application du principe du pays du domicile ou de la source aux impôts directs et du principe du pays de destination aux principaux impôts indirects comporte les inconvénients que nous venons d'examiner. La question se pose alors de savoir si, et dans quelle conditions, le principe du pays d'origine du domicile ou du pays de la source peut être appliqué à tous les types d'impôts auxquels on peut appliquer ce principe sans provoquer les perturbations de la concurrence qu'entraînerait, à l'heure actuelle, l'existence de disparités sensibles dans les structures des régimes fiscaux nationaux et dans le niveau de l'imposition en ce qui concerne les impôts généraux et spéciaux sur la consommation.

(1) Une telle solution présenterait notamment le grand avantage de permettre la suppression des frontières fiscales. On souligne, certes, à l'occasion qu'il ne serait pas possible d'éviter certains contrôles frontaliers pour des raisons d'ordre statistique, sanitaire, etc., même en supprimant intégralement le principe du pays de destination. Ces frontières fiscales existent techniquement et apparemment mais elles ne sont pas "réelles". Il faut, par contre, souligner que la libre circulation des marchandises et des capitaux recherchée et obtenue grâce à la suppression des frontières douanières ne peut avoir pour conséquences l'établissement d'un marché commun ayant le caractère d'un marché intérieur que si elle est complétée par une suppression des frontières fiscales. Une telle mesure semble également nécessaire au C.F.F. pour des raisons d'ordre psychologique et politique. Il convient donc de ne jamais la perdre de vue dans la perspective de l'objectif final d'une politique d'intégration économique, même si elle n'est que lentement réalisable.

Le Comité fiscal et financier a acquis la conviction que l'application du principe du pays d'origine n'était pas possible dans un avenir prévisible en ce qui concerne les accises. En effet, les régimes nationaux en matières d'accises se caractériseront par une composition et un niveau différents aussi longtemps que la puissance économique et financière des différents Etats membres sera elle-même différente, et que par conséquent un pays devra adopter cette forme d'impôt dans une mesure plus forte ou plus faible que d'autres pays; on a déjà souligné que les différences de goûts d'un pays à l'autre ou encore les habitudes des consommateurs présentaient de l'importance à cet égard.

Le Comité fiscal et financier se prononce, en ce qui concerne les accises, en faveur du maintien de la pratique actuelle (principe du pays de destination). Le fait que les frontières fiscales doivent être maintenues est regrettable et cela pour les raisons en particulier d'ordre psychologique mentionnées plus haut, mais il n'enlève presque rien à nos constatations concernant le souhait de principe de voir supprimer les frontières fiscales. En effet, les produits soumis à des accises spéciales ne jouent qu'un rôle modeste tant pour ce qui est de leur part dans l'ensemble des exportations et des importations que si l'on considère l'importance absolue et relative des courants commerciaux internationaux.

(2) Comme l'impossibilité d'appliquer le principe du pays de destination aux impôts directs est incontestée, le problème se ramène en dernière analyse à la question de savoir si - et éventuellement comment - l'imposition du chiffre d'affaires peut être aménagée de telle façon dans les Etats membres que le principe du pays de destination qui lui est actuellement appliqué puisse être remplacé par le principe du pays d'origine.

Il est évident qu'une telle substitution est inconcevable aussi longtemps que les régimes nationaux d'imposition du chiffre d'affaires différeront considérablement et/ou que des différences importantes continueront d'exister en ce qui concerne le niveau de la charge fiscale. Une large harmonisation de l'imposition du chiffre d'affaires constitue par conséquent une nécessité impérieuse. Le sens dans lequel elle pourrait ou devrait être réalisée a été exposé plus haut (voir page 40 et suivantes, page 51 et suivante). Il convient de rappeler ici que toute tentative d'harmonisation dans ce domaine doit partir de la nécessité de supprimer l'impôt sur le chiffre d'affaires brut à tous les stades, et que l'application générale d'un régime d'imposition du chiffre d'affaires net à tous les stades dans le marché commun exige l'adoption du système de déduction "base sur base" (1). Une unification complète des taux d'impôts n'est peut-être pas absolument nécessaire, mais elle serait très souhaitable (cf. ci-dessous pages 81/82). Il est certes d'abord nécessaire que les disparités existant entre les tarifs fiscaux soient très minimes, ensuite que les dispositions relatives aux exonérations fiscales et aux franchises soient similaires dans tous les Etats membres.

Les différences qui résultent en fait de telles mesures sont généralement beaucoup plus importantes que celles qui découlent de taux d'imposition différents. On peut en donner un exemple : si dans un même régime d'imposition du chiffre d'affaires net, l'impôt sur le chiffre d'affaires frappant le prix d'un produit au stade final de la consommation s'élève à 10 % dans un pays A, à 12 % dans un pays B,

(1) Un membre du Comité a exprimé une préférence très nette pour le système de déduction "impôt sur impôt", et cela autant pour des raisons techniques (souplesse, sans influence sur le rendement de l'impôt) que pour des raisons inspirées par le désir de "transparence", puisque l'autre système n'est pas sans effet cumulatif. Ce membre attire l'attention sur le fait que la méthode préférée par lui absorbe automatiquement dans les stades industriels les exemptions à prévoir pour des raisons d'ordre technique par exemple dans le stade agricole.

le supplément de charge relative du pays B par rapport au pays A est de 20 % bien qu'il ne représente que 2 % du prix de vente final du produit. Une telle différence ne risque pas d'influencer gravement, dans la majorité des cas, les conditions des échanges entre les Etats. Si, par contre, un bien déterminé fait l'objet d'une exonération de l'impôt sur le chiffre d'affaires dans un pays A, alors qu'il est assujéti à cet impôt dans un pays B; la différence de prix de vente final de ces produits comporte 12 % dans des conditions par ailleurs identiques, elle est donc six fois plus élevée que dans le premier cas et d'une importance en valeur absolue telle qu'il en résultera des perturbations considérables de la concurrence.

Bien que l'harmonisation la plus large possible des régimes d'imposition du chiffre d'affaires et du niveau des impôts sur le chiffre d'affaires soit souhaitable, il ne faut pas se dissimuler que des difficultés pratiques considérables surgissent du fait que les divers Etats ont des besoins budgétaires différents et que, comme nous l'avons exposé plus haut (page 27) la structure de leurs régimes fiscaux n'est tout simplement pas le fait du hasard, de l'arbitraire ou de la tradition, mais en général la résultante de conditions socio-économiques. Une harmonisation presque totale de l'imposition du chiffre d'affaires aboutirait dans de nombreux cas à des modifications non négligeables du produit de l'impôt dans les Etats membres. Ces modifications rendraient à leur tour nécessaire l'aménagement des autres éléments du régime fiscal considéré. Si par exemple dans un pays qui ne peut ou ne veut pas accentuer la fiscalité directe, l'harmonisation de l'imposition du chiffre d'affaires entraîne une diminution du produit provenant de cette source fiscale, ce pays pourra alors avoir à affronter des problèmes budgétaires difficiles, voire insolubles. Dans ce cas, seule la proposition esquissée ci-dessus peut fournir une solution, à savoir une combinaison comprenant un impôt sur le chiffre d'affaires net à tous les stades d'un taux (approximativement) identique, d'une part, et un impôt modéré au stade du commerce de détail, d'autre part, dont le montant pourrait être plus ou moins différent selon les Etats membres et pourtant répondre à leurs besoins budgétaires, sans provoquer des perturbations dans les échanges internationaux.

4. Questions liées au problème des échanges avec les pays tiers

Même si dans les échanges entre les Etats membres l'application du principe du pays d'origine et, par conséquent, la suppression des frontières fiscales est possible si l'on adopte les projets esquissés plus haut, il faut naturellement maintenir le principe du pays de destination pratiqué actuellement d'une manière générale, dans les échanges entre les pays de la C.E.E. et les pays tiers. Deux difficultés techniques découlent cependant d'une harmonisation de l'imposition du chiffre d'affaires en ce qui concerne les échanges avec les pays tiers :

(1) Dans la mesure où les taux des impôts sur le chiffre d'affaires net à tous les stades ne sont pas rigoureusement identiques dans tous les Etats membres de la C.E.E., la question se pose de savoir comment les ristournes ou impôts compensatoires nécessaires lors des échanges avec les pays tiers doivent être calculés et éventuellement répartis entre les pays intéressés dans le cas où un bien exporté dans les pays tiers a été produit en partie dans le pays exportateur et en partie dans d'autres Etats membres de la C.E.E., ou bien dans les cas où un bien importé de pays tiers fait l'objet d'une plus-value par suite d'une transformation, etc. effectuée dans plus d'un Etat membre de la C.E.E. Les difficultés résultant de cette situation constituent un argument

important en faveur d'une égalité complète des tarifs concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires net. Par contre, l'impôt à prélever au stade du commerce de détail selon des taux différents (proposition du présent rapport) ne soulèverait guère, de par sa nature même, de problème de répartition du type indiqué ci-dessus.

(2) Même lorsque le niveau de l'impôt sur le chiffre d'affaires est le même, on peut se demander comment doivent être calculés les ristournes à verser ou les impôts compensatoires à prélever dans les échanges avec les pays tiers et quel Etat membre doit les prélever. Il s'agit manifestement d'un problème de péréquation financière supranationale (voir ci-dessous page 83 et suivantes).

5. La question du siège fiscal pour les impôts dits directs

Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, la notion de pays de destination ne peut être appliquée stricto sensu à ces impôts. Ceci n'implique pas que des problèmes en relation avec le lieu de l'imposition ne puissent pas surgir également dans ce domaine.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, stricto sensu, il existe en principe une possibilité de choix entre une imposition exclusive du revenu global dans le pays du domicile fiscal du contribuable, d'une part, et une imposition de divers revenus dans l'Etat où ils sont gagnés et d'autres revenus dans l'Etat du domicile ou du "site", d'autre part.

En ce qui concerne les intérêts des créances hypothécaires, le pays du domicile du débiteur doit toujours être considéré comme l'Etat où se trouve la source des revenus; le pays où est situé l'immeuble n'entre pas en ligne de compte en ce qui concerne les intérêts hypothécaires du moins lorsqu'on applique la procédure de retenue à la source.

Le problème est similaire pour l'impôt sur les sociétés; ici la question se pose, en outre, de savoir où les dividendes doivent être imposés lorsqu'il s'agit des dividendes d'une société dont le siège est dans un pays A distribués à des actionnaires qui se trouvent dans un pays B, c'est-à-dire dans un pays autre que celui où se trouve le siège fiscal de la société (cf. page 69).

L'impôt sur la fortune peut être prélevé en totalité par le pays où se trouve le domicile fiscal du propriétaire ou bien être réparti entre le pays du domicile fiscal d'une part, le pays d'imposition (par exemple pour la propriété foncière) d'autre part. Seul le pays du "site" entre en ligne de compte pour l'impôt sur les mutations foncières ainsi que pour les impôts sur la propriété bâtie et non bâtie; pour les impôts sur les mouvements de capitaux c'est uniquement le pays du siège de la société qui compte et pour la partie de l'impôt général sur la fortune concernant les titres et les valeurs c'est uniquement le pays du domicile fiscal du propriétaire qui est déterminant.

VI. Problèmes généraux de politique financière

1. Compensation financière supranationale

a) Remarques générales

Comme on l'a déjà souligné à plusieurs reprises dans le présent rapport, le C.F.F. est convaincu que l'harmonisation des politiques fiscales et financières ne peut être réalisée sans l'adoption de mesures compensatoires si l'on veut éviter des distorsions de la concurrence entre les Etats et établir en général dans la C.E.E. des conditions analogues à celles d'un marché intérieur.

Ceci tient surtout au fait que la structure économique et la puissance économique (étroitement liée à elle) des six Etats membres diffère de façon non négligeable à l'heure actuelle. Ces différences, qui se reflètent dans une certaine mesure, mais pas entièrement, dans le taux du revenu réel par habitant, entraînent des disparités de puissance financière. Ces dernières ont à leur tour notamment les conséquences suivantes :

(1) Un pays relativement faible du point de vue économique et financier ne peut pas obtenir, toutes choses égales par ailleurs, grâce aux impôts "directs" (notamment aux impôts sur le revenu au sens large) des recettes fiscales aussi importantes que les pays plus riches.

(2) Il doit recourir essentiellement pour la raison mentionnée au point I, dans une mesure relativement large, aux impôts "indirects" notamment aux impôts généraux et spéciaux sur la consommation qui ont un rendement fiscal moins élevé et sont moins équitables du point de vue social par rapport à l'impôt sur le revenu et sur les sociétés.

(3) Les économies relativement plus pauvres sont obligées de choisir dans des conditions par ailleurs égales entre la nécessité de fournir pour les services publics importants en matière d'économie générale, de politique sociale et culturelle, etc., des services réduits en quantité ou d'une qualité inférieure par rapport aux pays plus riches et la nécessité d'élever les taux de certains impôts à un point tel qu'il peut en résulter éventuellement des distorsions dans les conditions des échanges entre les Etats.

Pour éviter par conséquent les perturbations de la concurrence d'origine fiscale dans les échanges entre les Etats, certaines mesures compensatoires sont nécessaires sur le plan financier; on a généralement recours à de telles mesures à des degrés divers dans tous les Etats fédéraux, et même dans les Etats unitaires en ce qui concerne les collectivités locales.

Il faut cependant tenir compte des limitations suivantes :

(1) Dans la mesure où des différences essentielles en matière de recettes fiscales ne sont pas fondées en général, ou pour certains impôts, sur des différences correspondantes de la puissance économique et financière, mais sur une exploitation (intensive) et judicieuse des différentes sources fiscales, la forme de la compensation financière supranationale ne doit pas avoir pour conséquence que les pays appliquant des méthodes d'assiette ou de recouvrement moins rationnelles soient soutenus par des

administrations financières travaillant plus rationnellement et, partant, que lesdits pays ne soient pas incités à améliorer leurs méthodes.

(2) La condition de toutes les mesures de compensation financière est que le pays favorisé s'efforce de réaliser toutes les réformes possibles et nécessaires dans l'intérêt d'une harmonisation des régimes fiscaux.

(3) La compensation financière ne doit pas viser à supprimer intégralement les disparités existant dans la puissance économique et financière; il convient plutôt de se borner à les réduire dans la mesure où cela semble nécessaire pour établir des conditions de concurrence loyale à l'intérieur du marché commun.

(4) La compensation financière doit être souple; comme les disparités économiques et financières existant actuellement ont tendance à s'atténuer sans disparaître complètement, du fait de l'intégration progressive des Etats membres, la compensation financière supranationale peut et doit s'adapter constamment à ces modifications, c'est-à-dire que les transferts vers les pays aux finances relativement faibles doivent être, par principe, de nature dégressive.

b) Problèmes particuliers

Le C.F.F. ne peut avoir pour mission de discuter les nombreux problèmes techniques particuliers, même les plus importants, et qui sont liés à la mise en oeuvre d'une compensation financière supranationale réunissant les conditions mentionnées ci-dessus. Il convient plutôt de procéder à cet effet à des études approfondies qui devront être effectuées par un comité spécial. Nous nous permettons néanmoins énumérer brièvement ci-dessous certains aspects et points de vue qui méritent d'être pris en considération :

(1) Il faut d'abord s'entendre sur les critères permettant de déterminer la puissance économique et financière des Etats membres (p.ex. le revenu réel par habitant) et le taux à partir duquel la puissance économique et financière d'un pays est supérieure ou inférieure à la puissance moyenne de tous les Etats membres et permet de fixer la participation active ou passive d'un pays à la compensation générale supranationale.

(2) L'un des objectifs essentiels des mesures de compensation financière consiste à permettre aux économies nationales relativement plus faibles de procéder à une réforme de leurs régimes fiscaux en vue d'une meilleure harmonisation des régimes fiscaux à l'intérieur de la C.E.E. Ceci implique, par exemple, l'abandon ou la réduction de l'imposition des mouvements de capitaux, mais également l'application de méthodes d'assiette et de recouvrement rationnelles dans l'imposition du revenu. Dans l'octroi de subventions de compensation financière, il convient par conséquent de veiller à ce que ces dernières soient réellement utilisées au moins en partie dans l'intérêt de l'objectif mentionné plus haut.

(3) Tous les pays industrialisés participent aujourd'hui sous une forme quelconque à l'aide aux pays en voie de développement en y apportant des contributions plus ou moins élevées. On prend généralement comme base d'appréciation du "caractère adéquat" de cette aide de développement, une partie déterminée soit du produit national, soit de l'ensemble des dépenses publiques du pays donateur. Le C.F.F. reconnaît

entièrement la grande importance éthique et humanitaire ainsi que politique et économique de cette aide de développement. Il croit cependant qu'il est légitime de tenir compte également à l'avenir, des obligations auxquelles certains d'entre eux sont tenus du fait de la compensation financière supranationale à l'intérieur de la Communauté lors de l'appréciation de la participation des Etats membres dans la C.E.E. à l'aide aux pays en voie de développement au sens étroit; si tel n'était pas le cas, il en résulterait éventuellement pour les Etats considérés une charge exagérée découlant des obligations inhérentes aux objectifs primaires d'ordre international ou supranational.

(4) Certaines mesures particulières seront à considérer, en dehors des mesures générales de compensation financière. Ces mesures seront surtout nécessaires lors de la réforme de l'imposition du chiffre d'affaires proposée dans le présent rapport. Il s'agit en l'occurrence aussi bien des échanges de biens entre les pays de la C.E.E. que des échanges entre les Etats membres de la C.E.E. et les pays tiers. La nécessité de recourir à certaines opérations de compensation résulte du fait que la transformation ou le finissage n'ont pas la même importance relative dans les divers pays.

Il serait incompatible avec l'esprit des mesures de réforme proposées ici et guère réalisable en pratique, de vouloir soumettre des transactions effectuées à la suite d'importations ou d'exportations de marchandises élaborées en partie dans l'un et en partie dans un autre des Etats membres à un contrôle détaillé dans toutes les entreprises intéressées de tous les pays en question. Il ne peut s'agir que de trouver une solution sur la base d'impositions forfaitaires garantissant qu'il est tenu compte, au moins dans une certaine mesure, de l'idée que le consommateur doit supporter les impôts qui frappent les marchandises considérées et que ces impôts sont perçus par le pays où le consommateur est établi. La question de la forme à donner à une compensation financière partielle de ce genre, limitée à l'impôt sur le chiffre d'affaires, dépasse le cadre des travaux de notre Comité; la méthode à adopter, tant pour ce problème que pour le problème analogue des échanges avec les pays tiers, en vue d'opérer une répartition rationnelle des impôts à prélever ou des ristournes à verser devrait être étudiée par le comité spécial mentionné plus haut.

(5) Bien qu'en principe il soit possible de trouver ailleurs les moyens nécessaires aux mesures générales de compensation financières, le C.F.F. recommande d'employer à cette fin, les recettes douanières des Etats membres en attendant la création de vraies finances communautaires, qui ne peut être envisagée que pour plus tard. Ces recettes douanières seraient à considérer, dans ce cas, comme des ressources propres de la Communauté. Il faut réserver au comité spécial, dont il a plusieurs fois été question déjà, le soin de dire, après un examen ultérieur du problème, si, et le cas échéant de quelle façon, les recettes tirées des ressources douanières communes devront servir à l'alimentation de fonds destinés à remplir des buts déterminés.

2. Harmonisation et coordination des principes directeurs de la politique financière générale

Nous avons déjà brièvement souligné au début du présent rapport (voir page 3 et 13) les objectifs économiques et sociaux d'ordre général qui ont été en principe reconnus comme tels par les Etats membres de la C.E.E. et pour la réalisation desquels des mesures de politique financière peuvent également être mises en oeuvre à des degrés divers.

L'expérience montre que malgré la reconnaissance de principe de ces objectifs, la pratique politique entrave souvent d'une part leur réalisation, que, d'autre part, on peut concevoir des situations engendrant des conflits d'objectifs et, enfin, que les points de vue concernant la priorité à accorder aux divers objectifs varient dans le temps et dans l'espace.

En ce qui concerne ce dernier point, on ne peut guère s'attendre à l'avenir - en tout cas aussi longtemps que l'union économique des pays de la C.E.E. ne sera pas devenue une union politique - à ce que les divers Etats renoncent à leurs conceptions particulières de l'importance relative des divers objectifs économiques et sociaux. Ceci vaut également pour ce qui est du niveau de la redistribution du revenu ou/et de la fortune considéré comme souhaitable. Il faudra faire preuve, dans ces conditions, de réalisme et se contenter de fixer certaines exigences minima en ce qui concerne une harmonisation et une coordination des objectifs économiques et sociaux, pour autant que des mesures en matière de politique fiscale et de dépenses publiques soient mises au service de ces objectifs et que de telles mesures aboutissent à entraver la libre circulation des personnes, des capitaux et des marchandises entre les Etats membres se trouvant dans des conditions analogues à celles d'un marché intérieur.

Le C.F.F. estime qu'il conviendrait de poser les deux conditions suivantes comme exigences minima :

(1) Les Etats membres s'engagent à appliquer leur politique financière générale de telle sorte qu'il n'en résulte aucune entrave à une croissance harmonieuse et continue, tant de l'économie nationale que des économies des autres Etats membres et que le niveau de l'emploi reste élevé. Cette condition implique notamment que les régimes en matière de fiscalité et de dépenses comportent le plus haut degré possible de "built in flexibility" et que la politique budgétaire en ce qui concerne les excédents et les déficits soit appliquée de telle sorte qu'elle réponde dans chaque cas aux nécessités de la politique conjoncturelle (cf. supra page 13).

Il semble souhaitable pour la réalisation de cet objectif que les représentants compétents des ministères des finances et de l'économie restent en contact étroit et permanent, s'informent en temps voulu des mesures financières projetées qui sont ou peuvent être importantes à cet égard et se consultent pour harmoniser ces mesures. De plus, il est nécessaire qu'un échange régulier d'information portant sur le développement réel des finances au cours d'une année budgétaire ait lieu.

(2) Les Etats membres s'engagent à élaborer leur politique financière de telle sorte que la réalisation de l'objectif mentionné au point (1) ne compromette pas la stabilité financière intérieure et extérieure. Si un gouvernement pense que l'évolution probable du budget entraînera des perturbations inflationnistes ou déflationnistes et s'il croit ne pas pouvoir éviter à temps ou de façon suffisante - par exemple pour des raisons de politique intérieure - ces perturbations, par ses propres moyens ou grâce à ceux des organisations internationales existantes, il en informe les gouvernements des autres Etats membres et étudie avec eux les possibilités de maîtriser ces difficultés grâce à des efforts communs. Il faut souligner à cet égard

que la C.E.E. ne présentera des conditions analogues à celles d'un marché intérieur que si le même "climat monétaire" règne dans tous les Etats membres, c'est-à-dire que si la politique financière des Etats (naturellement en coopération étroite avec la politique monétaire) ne provoque pas ou ne favorise pas des processus inflationnistes ou déflationnistes, mais veille au moins qu'à l'intérieur du marché commun, les écarts considérés comme inévitables par rapport au postulat de stabilité se situent dans la même direction et revêtent approximativement la même importance.

3. L'harmonisation fiscale considérée comme un processus dynamique; nécessité d'une coordination rationnelle entre la politique financière et la politique monétaire

Ainsi qu'il ressort de certains passages du rapport et des annexes, le C.F.F. estime que l'harmonisation des fiscalités étant une oeuvre politique de longue haleine à réaliser par étapes, certains de ses éléments ne peuvent être fixés d'une manière définitive, ni se trouver arrêtés dès aujourd'hui pour une période de temps indéterminée. Trois raisons principales expliquent pourquoi l'étude actuelle peut comporter des amendements ou même des prolongements éventuels.

(1) L'harmonisation fiscale constituera un processus dynamique en ce sens que, échelonnée dans le temps et mise en oeuvre par étapes successives, la réalisation de certaines de ces étapes devra être poursuivie dans un contexte politique et économique qui pourra être différent du contexte actuel. Certaines données de base prises nécessairement en considération pour l'élaboration du présent rapport, peuvent donc se trouver modifiées dans un avenir plus ou moins lointain et appeler de ce fait des retouches aux propositions aujourd'hui formulées.

(2) L'influence des structures économiques sur les système fiscaux étant - comme il a été noté - d'une grande importance, il devra être tenu compte dans la mise en oeuvre de l'harmonisation, des changements structurels susceptibles de se produire et de réagir sur les modalités de l'harmonisation elle-même. Cette considération est rendue plus impérieuse encore par le fait que la croissance économique suscitée par le marché commun, en modifiant les structures économiques des Etats membres, réagira sur leur structure fiscale et pourra poser en termes nouveaux certaines modalités de l'harmonisation (cf. sur ce point l'annexe E : L'influence de la croissance économique des Etats membres sur les problèmes d'harmonisation fiscale). On saisit ici encore combien l'action à entreprendre est susceptible d'adaptations continues pour être rendue conforme aux changements suscités par la croissance : développement des régions, création de nouvelles activités, importance relative des divers secteurs, déplacements de main-d'oeuvre, accroissement de la production, modifications dans la répartition du revenu national, etc.

(3) A ces problèmes de moyenne et longue période, s'ajoutent ceux posés dans un avenir plus proche, et même immédiat, par les nécessités conjoncturelles.

Il a été montré dans le présent rapport que la mise en oeuvre de l'harmonisation ne pouvait être dissociée de la politique financière, laquelle était elle-même en liaison avec la politique monétaire.

Le C.F.F. tient à signaler le rôle fondamental joué à l'époque contemporaine

par la politique financière en raison de l'accroissement considérable du montant des budgets et de l'importance de plus en plus grande du volume des fonds transitant par le Trésor public. Il en résulte une série de conséquences immédiates et directes sur le volume des liquidités et sur la valeur de la monnaie; de telle sorte qu'il n'est plus possible de considérer qu'une politique monétaire isolée ou autonome suffit désormais à atteindre les objectifs qui lui étaient traditionnellement assignés. Politique financière et politique monétaire doivent non seulement être coordonnées, mais rendues compatibles. La coordination tendra à rechercher l'atteinte d'un objectif soit simultanément par l'action correcte des deux politiques, soit alternativement par l'action de celle qui, eu égard aux conditions du moment, paraît la plus efficace. Ainsi, un gouvernement désireux d'agir sur le volume des liquidités pourra trouver le maniement du taux de l'impôt plus efficace que le maniement du taux de l'escompte. La compatibilité des politiques financière et monétaire devra être poursuivie de telle manière que des dispositions relatives au crédit ou la monnaie ne soient pas contrariées par des mesures d'ordre fiscal et inversement. Ainsi des facilités dans l'octroi des crédits tendant à développer l'investissement ne doivent pas être annihilées par une fiscalité contrariant la formation de l'épargne.

Dans ces différents domaines, les exigences d'ordre conjoncturel sont déterminantes. Toutefois, une attention continue et régulière doit être apportée à l'examen des conditions à remplir pour que la coordination et la compatibilité des politiques financière et monétaire soient réalisées convenablement, eu égard à la fois aux besoins du moment et aux exigences permanentes de l'harmonisation.

En particulier l'attention devra se porter sur les obstacles ou les retards que les mesures tendant à réaliser la coordination et la compatibilité des politiques pourraient provoquer dans l'effort d'harmonisation des fiscalités. Par ailleurs, il conviendra également de déterminer l'effet que telle mesure d'harmonisation pourrait exercer sur la politique financière adoptée et par voie de répercussion, sur la politique monétaire avec laquelle elle est en liaison.

Ces considérations soulignent encore la nécessité de considérer l'harmonisation comme un effort continu dont les principes et les modalités doivent être définis en un moment - comme s'efforce de le faire le présent rapport - mais dont l'application doit être suivie avec attention pour être adaptée aux exigences de la conjoncture et des politiques financière et monétaire des Etats membres.

VII Calendrier des mesures d'harmonisation fiscale

Remarque préliminaire

Comme le montre l'expérience acquise jusqu'à présent dans le cadre de la C.E.E., notamment en ce qui concerne la réalisation de l'union douanière, de la politique agricole commune, etc, il n'est pas toujours possible de garantir l'exécution d'un calendrier précis. En matière de réforme fiscale, il y a lieu de s'attendre à ce que dans certains cas les travaux préparatoires qui s'imposent du point de vue technique s'étendent sur une période qu'il n'est pas possible de fixer d'une manière exacte. C'est pourquoi on a renoncé à indiquer dans les lignes qui suivent le nombre des années prévues pour chaque phase ou la période pendant laquelle celle-ci devrait durer selon les conceptions actuelles. L'essentiel de la note porte donc exclusivement sur le degré relatif d'urgence des mesures et des travaux préparatoires envisagés dans le cadre des différentes phases.

Certaines des réformes recommandées par le C.F.F. sont étroitement liées, du point de vue de leur exécution dans le temps, aux progrès qui seront accomplis dans des domaines particuliers tels que les transports ou la politique énergétique. C'est pourquoi l'on a renoncé à l'idée que de telles propositions devraient être mises en oeuvre dans le cadre de telle ou telle phase; au contraire, il a été décidé que la réalisation des réformes proposées serait déterminée par le temps que prendrait la mise en oeuvre des mesures générales d'harmonisation dans les secteurs intéressés.

I. Première phase

Remarque préliminaire

Cette phase ne comportera essentiellement, abstraction faite de la taxe sur le chiffre d'affaires, que des mesures destinées à préparer les réformes qui devront être réalisées au cours des phases ultérieures.

A. Mesures à prendre

1. La réforme de la taxe sur le chiffre d'affaires sur la base des principes formulés dans le rapport doit être considérée comme la mesure la plus importante et la plus urgente à prendre dans le cadre de la politique d'harmonisation fiscale.

Au cours de la première phase, il y aura lieu de supprimer la taxe sur le chiffre d'affaires brut perçue à tous les stades (taxe à cascade) partout où elle existe et de la remplacer dans la mesure du possible par une taxe sur la valeur ajoutée, ou éventuellement par une taxe perçue à un seul stade. Chacun des Etats membres peut préparer - et, le cas échéant, mettre en vigueur - l'impôt sur les transactions au stade du commerce de détail, destiné à compléter la taxe sur la valeur ajoutée. Après l'instauration de cette dernière taxe, les frontières fiscales seront supprimées dès que possible en ce qui concerne la taxe sur le chiffre d'affaires. Dans ce contexte, le cas échéant, les accises indiquées sous II B 3 b) page 9¹ seront incorporées dans la T.V.A. ou bien les règles d'exonération pour ces accises seront à unifier dans les pays membres.

2. Les dispositions relatives au mode et au niveau de taxation des dividendes et des intérêts (retenue à la source) devront être harmonisées.

3. Les conventions actuelles tendant à éviter entre les pays membres la double imposition devront être remaniées dans le sens de la convention type de l'O.C.D.E., à moins qu'il ne soit possible pendant la première phase de conclure déjà une convention multilatérale (voir I B 4 et II A 3)

B. Mesures préparatoires

1. Les modalités de la réforme de l'impôt sur les sociétés qui est proposée dans le rapport, devront être préparées.

2. Toutes les mesures de rapprochement dans le domaine des impôts directs, considérées dans le rapport comme nécessaires c'est-à-dire, outre celles concernant l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, celles relatives aux impôts réels et aux impôts y assimilés pour autant que leurs effets économiques soient comparables à ceux de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, devront être préparées. A cet égard, il y a lieu de poser en principe que le mode de taxation qui devrait être appliqué par tous les Etats membres soit la taxe globale synthétique sur le revenu. En particulier, il y aura lieu de veiller à ce que soient élaborées des dispositions aussi uniformes que possible en matière d'évaluation et d'amortissements, ainsi que pour les autres éléments de l'assiette qui, abstraction faite des taux, présentent de l'importance au point de vue des charges fiscales effectives. Enfin, il conviendra, dans cet ordre d'idées, d'examiner de quelle manière il sera possible de frapper les gains en capital selon des modalités à la fois efficaces et uniformes.

3. Un échange de vues approfondi devra avoir lieu en ce qui concerne l'expérience acquise et les possibilités d'amélioration en matière de contrôle fiscal.

4. Il conviendra d'examiner la possibilité de conclure une convention multilatérale tendant à éviter la double imposition entre les Etats membres.

5. Il y aura lieu de faire des préparatifs en vue de créer, au moment de la réalisation définitive de l'union douanière, un fonds commun affecté à la Communauté comme telle et alimenté au moyen des recettes du tarif extérieur commun et, le cas échéant, au moyen d'autres ressources.

II. Deuxième phase

Remarque préliminaire

Alors que durant la première phase - abstraction faite de la réforme de la taxe sur le chiffre d'affaires - ce seront les mesures préparatoires qui seront au centre des travaux, il y aura lieu de mettre en oeuvre, au cours de la seconde phase, les mesures préparées durant la première phase et de procéder, en outre, à certaines réformes complémentaires.

A. Mesures à prendre

1. L'impôt sur les sociétés, après avoir été harmonisé, devra entrer en vigueur

2. Les mesures nécessaires devront être prises en vue de l'harmonisation de l'impôt sur le revenu.

3. Une convention multilatérale tendant à éviter la double imposition devra être conclue.

4. Les taxes spéciales à la consommation qui ne sont pas perçues dans tous les

Etats membres et dont le produit présente une importance relativement faible sur le plan budgétaire devront être supprimées.

B. Mesures préparatoires

1. Il y aura lieu d'étudier les modalités de l'impôt général sur la fortune qui serait destiné, comme le propose le rapport, à compléter l'impôt personnel sur le revenu.

2. En ce qui concerne les droits de succession actuellement appliqués dans chacun des Etats membres, il conviendra d'examiner dans quelle mesure il est souhaitable ou nécessaire pour le bon fonctionnement du marché commun de procéder à un rapprochement des régimes et des barèmes.

3. Il faudra examiner dans quelle mesure les accises dont la suppression ne semble pas possible (cf. ci-dessus II A, 4) devront être harmonisées. Il y a lieu de faire à cet égard une distinction entre les taxes spéciales à la consommation au sens propre du terme et les taxes sur les produits qui peuvent servir à la fois de biens de consommation et de moyens de production.

a) Aussi longtemps que l'on estimera devoir s'en tenir au principe de l'imposition dans le pays de destination, il ne sera pas nécessaire de procéder à une harmonisation des taxes spéciales à la consommation au sens étroit du terme (p.ex. taxes sur le tabac). Au contraire, il faudra, dans cette hypothèse, pour éviter les distorsions de la concurrence, maintenir le système traditionnel de ristournes et de taxes compensatoires. Inversement, il est évident que la suppression complète des frontières fiscales supposerait une harmonisation très poussée de ces impôts.

b) Les impôts frappant les produits susceptibles d'être utilisés soit comme biens de consommation, soit comme moyens de production seront de nature à provoquer des distorsions après qu'aura été effectuée la réforme de la taxe sur le chiffre d'affaires, car dans cette dernière hypothèse ces impôts seront incorporés dans les prix de revient sans que l'on puisse prendre des mesures compensatoires à la frontière. Pour mettre fin à de telles distorsions, on pourrait songer à l'une des deux solutions ci-après, dont il conviendrait d'examiner les avantages et les inconvénients respectifs : fusion de ces taxes avec la nouvelle taxe sur la valeur ajoutée ou faculté de déduire les taxes en question de la taxe sur la valeur ajoutée. En tout cas, une telle mesure devrait être prise en même temps que sera instaurée la T.V.A. c'est-à-dire au cours de la première phase.

III. Troisième phase

Remarque préliminaire

En principe, toutes les réformes proposées dans le rapport devront, pour autant que cela n'ait pas déjà eu lieu au cours de l'une des phases antérieures, être mises définitivement en application au cours de cette phase. En outre, il y aura lieu de prendre les mesures suivantes :

1. Créer un service commun de renseignements aux fins d'assurer un contrôle fiscal efficace.

2. En plus de la création d'un fonds commun alimenté principalement par les recettes douanières (voir ci-dessus I B 5), il conviendra de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer la compensation financière à l'échelon supranational, ainsi

que le recommande le rapport. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de noter que certaines opérations de compensation financière s'imposeront peut-être déjà au cours d'une phase antérieure. Tel sera notamment le cas lorsque la réalisation de certaines réformes supposera l'exécution simultanée de mesures de compensation financière.

3. Pour les litiges qui ne peuvent être résolus d'une manière satisfaisante par les tribunaux nationaux, il y aura lieu de créer un tribunal spécial à l'échelle de la Communauté européenne en vue de l'ouverture d'une procédure appropriée.

IV. Mesure fiscales dont le calendrier dépend de la réalisation de réformes générales dans les secteurs dont elles relèvent

1. Dans la mesure où les mouvements de capitaux à l'intérieur du marché commun seront effectivement libérés, il faudra supprimer ceux des impôts sur les mouvements de capitaux qui sont susceptibles d'entraîner des distorsions.

Pour autant que cela soit jugé opportun pour des raisons autres que des raisons fiscales, certains de ces impôts pourraient être transformés en de véritables redevances. Quant aux taxes sur les mouvements de capitaux dont la suppression ou la transformation en redevances (de caractère rémunérateur des frais occasionnés par la conclusion des actes juridiques et leur enregistrement) ne sera pas considérée comme nécessaire au bon fonctionnement du mécanisme de la libre circulation intracommunautaire des capitaux, elles devront être unifiées.

2. La taxation des transports au sens large du terme devra être harmonisée sur la base des principes généraux établis pour la politique des transports.

3. Il en est de même pour les taxes sur les sources d'énergie.

A N N E X E S

MANDAT A CONFIER A UN COMITE SCIENTIFIQUE POUR L'ETUDE DES
PROBLEMES DE POLITIQUE FISCALE ET FINANCIERE DANS LA C.E.E.

(COMITE FISCAL ET FINANCIER = C.F.F.)

1. Le traité de la C.E.E. ne limite les pouvoirs financiers et fiscaux des Etats membres qu'en matière douanière et en matière de taxation des échanges entre Etats. Toutefois, il n'exclut pas que les Etats membres de la C.E.E. décident une harmonisation de leurs politiques financières et fiscales, si elle paraît souhaitable ou même s'impose dans l'intérêt du marché commun. Les problèmes économiques qui se posent pour la politique des recettes et des dépenses publiques à l'intérieur d'une communauté économique évoluant vers une union économique n'ont été traités de façon suffisante ni dans la littérature économique générale, ni dans la littérature financière. Il apparaît donc indiqué de créer un comité fiscal et financier et de lui demander de mettre en lumière ces problèmes et de suggérer des solutions.

2. Le C.F.F. devrait donc examiner:

a) si et dans quelle mesure des disparités existant actuellement dans les finances des pays membres empêchent partiellement, ou même totalement, l'instauration d'un marché commun créant et garantissant des conditions analogues à celles d'un marché intérieur;

b) dans quelle mesure il est possible d'éliminer ces disparités qui entravent considérablement la formation et le fonctionnement du marché commun.

3. L'étude du C.F.F. doit porter avant tout sur la politique des recettes et des dépenses publiques, dans ceux de ses aspects qui touchent à la politique de concurrence, et montrer quelle forme la politique des finances devra revêtir si l'on veut éviter que la concurrence ne soit faussée et que des distorsions n'apparaissent.

4. Il est hors de doute que les questions de l'imposition indirecte (en particulier la taxe sur le chiffre d'affaires) constitueront l'un des principaux problèmes dont le C.F.F. aura à s'occuper. Toutefois, il n'est pas prévu que le groupe de travail institué dans le cadre de la direction générale IV pour s'occuper de l'harmonisation de la taxe sur le chiffre d'affaires interrompe de ce fait ses travaux: il devra au contraire accélérer autant que possible ses propres recherches. Le C.F.F. s'occupera donc uniquement des questions de principe de l'imposition indirecte et montrera notamment dans quelles conditions il est possible, grâce à la création du marché commun, d'éliminer non seulement les frontières douanières, mais encore les frontières fiscales.

5. Toutefois, il est certain que les questions de l'imposition indirecte ne constituent qu'un des groupes de problèmes que le C.F.F. aura à étudier. Il aura à s'occuper également de l'imposition directe, des effets économiques de charges fiscales globales inégales, de la répartition différente des recettes fiscales ainsi que des dépenses publiques (en particulier les dépenses à des fins sociales et les dépenses d'investissement).

6. Il serait souhaitable que le C.F.F. s'occupe, dans le cadre de ses études, des problèmes particuliers que pose la fiscalité dans le domaine des transports (aussi

en relation avec la compensation des frais d'infrastructure) ainsi que des effets de la politique fiscale et financière à l'intérieur du marché commun sur les relations avec les pays tiers.

7. Le C.F.F. ne disposera pour ses recherches que d'un délai relativement bref. Il ne faut pas attendre du C.F.F. des recherches détaillées. Il aura uniquement à poser les problèmes principaux dans leurs grandes lignes, à dégager les possibilités de solution et à esquisser les étapes possibles d'une progression vers une solution idéale.

Commentaire du mandat imparti par la Commission au C.F.F.

1. Le C.F.F. devrait considérer qu'une différenciation régionale de la politique des pouvoirs publics en matière de dépenses et de recettes en fonction des disparités régionales commandées par la nature et consolidées par l'histoire n'est pas nécessairement indésirable et que le but de la C.E.E. n'est ni de favoriser l'uniformisation des conditions économiques et sociales ni de réglementer celles-ci à l'échelon central. Cependant, les différenciations régionales de la politique financière des pouvoirs publics ne doivent pas être si prononcées qu'elles compliquent ou même entravent indûment la formation du marché commun qui implique, pour l'ensemble du territoire de la C.E.E., des conditions analogues à celles d'un marché intérieur. Il ne faut pas non plus que l'existence de telles disparités dans la politique financière empêche la réalisation d'autres objectifs essentiels de la C.E.E., notamment en ce qui concerne l'évolution de la conjoncture et la croissance économique (art. 103 et préambule, par. 5).

2. C'est dans ce sens que le C.F.F. devrait voir dans quelle mesure et de quelle manière les disparités actuelles, sur le plan de la politique financière des pouvoirs publics, devraient et pourraient être contrebalancées ou supprimées, et dans quels domaines et sous quelles formes une différenciation régionale de la politique des recettes et des dépenses des Etats membres ne présente pas d'inconvénients ou est même souhaitable.

3. Il conviendrait que le C.F.F. parte des hypothèses suivantes dans ses recherches:

a) les Etats membres de la C.E.E. ont pour but de créer et de maintenir, sur l'ensemble du territoire de la C.E.E., un marché commun dans des conditions semblables à celles d'un marché national; la Communauté économique européenne doit donc devenir une union économique aussi complète que possible;

b) par conséquent, il n'est pas souhaitable de compenser les transpositions entre les conditions générales de concurrence prévalant dans chacun des six Etats membres en recourant à de fréquentes adaptations du cours des changes; il serait préférable de s'efforcer de fixer au plus tôt le rapport entre les cours des changes pratiqués dans les six pays, ce qui irait d'ailleurs dans le sens de la réalisation ultérieure d'une union monétaire;

c) en outre, il est souhaitable non seulement de supprimer les frontières douanières entre les pays membres, mais également de réduire les frontières fiscales au strict minimum;

d) toutes les autres situations faussant le jeu de la concurrence et toutes les autres

distorsions seront supprimées de telle sorte que, dans l'appréciation de la politique financière, il n'est pas nécessaire de faire entrer en ligne de compte le fait que diverses mesures de politique financière ont des effets positifs en dépit des perturbations qu'elles provoquent dans la concurrence, parce qu'elles compensent précisément d'autres distorsions qui subsistent dans la concurrence;

e) la création de conditions propres à un marché intérieur comporte également une liberté absolue pour les entreprises, les capitaux à investir et la main-d'oeuvre; il en résulte que les impôts et les dépenses publiques ne devraient ni empêcher des déplacements de production vers les localisations favorables ni provoquer de tels déplacements vers les localisations défavorables.

4. En outre, les indications ci-après sont données au C.F.F. :

a) étant donné que les recettes et les dépenses des différents échelons de l'administration figurent dans une mesure très variable dans les budgets des gouvernements centraux des six Etats membres de la C.E.E., il ne sera guère possible d'éviter que l'enquête ne porte également sur les recettes et dépenses des collectivités régionales subalternes et aussi sur les budgets spéciaux, par exemple sur celui des assurances sociales. Sans doute faut-il considérer les dépenses et les recettes des pouvoirs publics comme un tout, car les incidences de ces recettes et de ces dépenses sur le marché commun n'ont absolument rien à voir avec le type de collectivité régionale auquel elles doivent être imputées;

b) étant donné que dans le public on souligne sans cesse que le rapport, variable selon les différents pays de la C.E.E., entre les impôts directs et les impôts indirects provoque entre les divers pays de la C.E.E. une distorsion de la concurrence, il serait opportun d'examiner ce problème;

c) pour ce qui est des impôts directs, il conviendrait également d'étudier la différenciation qui résulte, dans le cadre des économies nationales et plus encore entre celles-ci, du fait que nombreux sont les privilèges fiscaux et les régimes particuliers appliqués à la délimitation et à la détermination des revenus et des bénéficiaires, et que les systèmes fiscaux (méthodes d'assiette et de perception) diffèrent très fortement selon les pays membres en dépit d'un certain alignement qui a déjà été réalisé (l'impôt sur les bénéficiaires figure ici au nombre des impôts directs);

d) en ce qui concerne les impôts directs, il conviendrait en outre de se demander comment il conviendrait de traiter le problème de la double imposition dans le cadre de la C.E.E., autrement dit dans quelle mesure il paraît opportun de modifier les accords passés en matière de double imposition et de combler les lacunes qu'ils présentent; il est évident que le rapprochement des modalités d'imposition permet également de simplifier considérablement les dispositions touchant la double imposition;

e) bien que l'on soit tenté de prime abord de limiter l'enquête aux principaux impôts que l'on rencontre dans tous les pays, il serait opportun qu'elle porte également sur les autres impôts. Il se peut que les impôts secondaires aient pour effet de fausser la concurrence et que leurs incidences soient considérables dans un secteur limité, même si le produit de ces impôts est insignifiant par rapport à l'ensemble du budget; par ailleurs, des impôts n'existant que dans quelques pays pourraient également servir d'exemple pour d'autres pays; dans cet ordre d'idées, par exemple, il convient de penser aux impôts généraux sur la fortune personnelle ainsi qu'aux droits de succession;

f) dans la mesure où les dépenses publiques doivent être englobées dans l'enquête, il appaîtra sans doute utile de faire une distinction entre l'administration publique au sens étroit du terme (justice, affaires étrangères, etc.) et les dépenses de la défense nationale, d'une part, ainsi que les investissements publics, les dépenses publiques de consommation (par exemple enseignement, services sociaux), les transferts de revenus (y compris les transferts aux assurances sociales) et les subventions, d'autre part; contrairement aux prestations générales des administrations publiques et aux dépenses de la défense nationale, dont on pourrait à la rigueur admettre qu'elles profitent dans une mesure à peu près égale à tous les consommateurs et producteurs d'un même pays, et cela en rapport avec leur consommation et leur production, il y a lieu, en ce qui concerne les dépenses citées en dernier lieu, de s'attendre à ce que les différentes couches sociales en profitent dans une mesure très différente, de telle sorte que ces dépenses pourraient déclencher des distorsions de la concurrence.

Annexe B

DISPOSITIONS DU TRAITE DE LA C.E.E., QUI SONT D'UNE IMPORTANCE
PARTICULIERE POUR LES PROBLEMES SOULEVES DANS LE RAPPORT DU C.F.F.

ARTICLE 2

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit.

ARTICLE 3

Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent Traité:

- a) l'élimination, entre les Etats membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent;
- b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les Etats tiers;
- c) l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux;
- d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture;
- e) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports;
- f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun;
- g) l'application des procédures permettant de coordonner les politiques économiques des Etats membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances des paiements;
- h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun;
- i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie;
- j) l'institution d'une Banque européenne d'investissement, destinée à faciliter l'expansion économique de la Communauté par la création de ressources nouvelles;
- k) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

ARTICLE 7

Dans le domaine d'application du présent Traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

Le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, peut prendre, à la majorité qualifiée, toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations.

ARTICLE 17

1. Les dispositions des articles 9 à 15, paragraphe 1, sont applicables aux droits de douane à caractère fiscal. Toutefois, ces droits ne sont pas pris en considération pour le calcul de la perception douanière totale ni pour celui de l'abaissement de l'ensemble des droits visés à l'article 14, paragraphes 3 et 4.

Ces droits sont abaissés d'au moins 10 % du droit de base à chaque palier de réduction. Les Etats membres peuvent les réduire selon un rythme plus rapide que celui prévu à l'article 14.

2. Les Etats membres font connaître à la Commission, avant la fin de la première année à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité, leurs droits de douane à caractère fiscal.

3. Les Etats membres conservent la faculté de remplacer ces droits par une taxe intérieure conforme aux dispositions de l'article 95.

4. Lorsque la Commission constate que le remplacement d'un droit de douane à caractère fiscal se heurte dans un Etat membre à des difficultés sérieuses, elle autorise cet Etat à maintenir ce droit, à la condition qu'il le supprime au plus tard six ans après l'entrée en vigueur du présent Traité. L'autorisation doit être demandée avant la fin de la première année à compter de l'entrée en vigueur de ce Traité.

ARTICLE 92

1. Sauf dérogations prévues par le présent Traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Sont compatibles avec le marché commun:

a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,

b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,

c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun:

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi;

b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre,

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun; toutefois, les aides à la construction navale existant à la date du 1er janvier 1957, pour autant qu'elles ne correspondent qu'à l'absence d'une protection douanière, sont progressivement réduites dans les mêmes conditions que celles applicables à l'élimination des droits de douane, sous réserve des dispositions du présent Traité visant la politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers,

d) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

ARTICLE 95

Aucun Etat membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires.

En outre, aucun Etat membre ne frappe les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions.

Les Etats membres éliminent ou corrigent, au plus tard au début de la deuxième étape, les dispositions existant à l'entrée en vigueur du présent Traité qui sont contraires aux règles ci-dessus.

ARTICLE 96

Les produits exportés vers le territoire d'un des Etats membres ne peuvent bénéficier d'aucune ristourne d'impositions intérieures supérieure aux impositions dont ils ont été frappés directement ou indirectement

ARTICLE 97

Les Etats membres qui perçoivent la taxe sur le chiffre d'affaires d'après le système de la taxe cumulative à cascade peuvent, pour les impositions intérieures dont ils frappent les produits importés ou pour les ristournes qu'ils accordent aux produits exportés, procéder à la fixation de taux moyens par produit ou groupe de produits, sans toutefois porter atteinte aux principes qui sont énoncés aux articles 95 et 96.

Au cas où les taux moyens fixés par un Etat membre ne sont pas conformes aux principes précités, la Commission adresse à cet Etat les directives ou décisions appropriées.

ARTICLE 98

En ce qui concerne les impositions autres que les taxes sur le chiffre d'affaires, les droits d'accise et les autres impôts indirects, des exonérations et des remboursements à l'exportation vers les autres Etats membres ne peuvent être opérés, et des taxes de compensation à l'importation en provenance des Etats membres ne peuvent être établies que pour autant que les mesures envisagées ont été préalablement approuvées pour une période limitée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

ARTICLE 99

La Commission examine de quelle façon les législations des différents Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et autres impôts indirects, y compris les mesures de compensation applicables aux échanges entre les Etats membres, peuvent être harmonisées dans l'intérêt du marché commun.

La Commission soumet des propositions au Conseil qui statue à l'unanimité, sans préjudice des dispositions des articles 100 et 101.

ARTICLE 100

Le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives.

ARTICLE 101

Au cas où la Commission constate qu'une disparité existant entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats membres fausse les conditions de concurrence sur le marché commun et provoque, de ce fait, une distorsion qui doit être éliminée, elle entre en consultation avec les Etats membres intéressés.

Si cette consultation n'aboutit pas à un accord éliminant la distorsion en cause, le Conseil arrête, sur proposition de la Commission, les directives nécessaires à cette fin, en statuant à l'unanimité pendant la première étape et à la majorité qualifiée par la suite. La Commission et le Conseil peuvent prendre toutes autres mesures utiles prévues par le présent Traité.

ARTICLE 102

1. Lorsqu'il y a lieu de craindre que l'établissement ou la modification d'une disposition législative, réglementaire ou administrative ne provoque une distorsion au sens de l'article précédent, l'Etat membre qui veut y procéder consulte la Commission. Après avoir consulté les Etats membres, la Commission recommande aux Etats intéressés les mesures appropriées pour éviter la distorsion en cause.

2. Si l'Etat qui veut établir ou modifier des dispositions nationales ne se conforme pas à la recommandation que la Commission lui a adressée, il ne pourra être demandé aux autres Etats membres, dans l'application de l'article 101, de modifier leurs dispositions nationales en vue d'éliminer cette distorsion. Si l'Etat membre qui a passé outre à la recommandation de la Commission provoque une distorsion à son seul détriment, les dispositions de l'article 101 ne sont pas applicables.

ARTICLE 201

La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place.

A cet effet, la Commission présentera des propositions au Conseil.

Le Conseil statuant à l'unanimité, pourra, après avoir consulté l'Assemblée sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

ARTICLE 220

Les Etats membres engageront entre eux, en tant que de besoin, des négociations en vue d'assurer, en faveur de leurs ressortissants:

- la protection des personnes, ainsi que la jouissance et la protection des droits dans les conditions accordées par chaque Etat à ses propres ressortissants,
- l'élimination de la double imposition à l'intérieur de la Communauté,
- la reconnaissance mutuelle des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, le maintien de la personnalité juridique en cas de transfert du siège de pays en pays et la possibilité de fusion de sociétés relevant de législations nationales différentes,
- la simplification des formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution réciproques des décisions judiciaires ainsi que des sentences arbitrales.

Annexe C

DONNEES RELATIVES A LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE
ACTUELLE DES ETATS MEMBRES DE LA C.E.E.

Tableau n° 1

Recettes fiscales de l'Etat et des collectivités locales et
cotisations de la sécurité sociale (1)

		Fiscalité	Sécurité sociale	Total
<u>Allemagne</u>	1950	21,08	7,78	28,86
(en milliards de DM)	1955	41,78	14,67	56,45
	1959	57,97	24,12	82,09
<u>France</u>	1950	21,1	7,4	28,5
(en milliards de NF)	1955	36,9	15,3	52,2
	1959	62,0	25,0	87,0
<u>Italie</u>	1950	-	421	-
(en milliards de liras)	1955	2 501	1 428	3 529
	1959	3 549	1 561	5 110
<u>Pays-Bas</u>	1950	4 892	789	5 681
(en millions de florins)	1955	6 532	1 368	7 900
	1959	8 360	2 990	11 350
<u>Belgique</u>	1950	59,2	19,7	78,9
(en milliards de FB)	1955	76,6	27,6	104,2
	1959	97,0	38,2	135,2
<u>Luxembourg</u>	1950	4 436	1 268	5 704
(en millions de FL)	1955	4 008	1 526	5 534
	1959	4 583	1 954	6 537

Source : Bulletin général de statistiques (C.E.E.) 1961 n° 12

(1) Calculées dans le cadre de la comptabilité nationale - Système normalisé des Nations unies et de l'O.C.D.E.

	Allemagne (R.F.) (non compris la Sarre)			France			Italie			Pays-Bas			Belgique			Luxembourg		
	1950	1955	1959	1950	1955	1959	1950	1955	1959	1950	1955	1959	1950	1955	1959	1950	1955	1959
1. Dépenses de consommation publique	14,4	13,3	13,6	12,9	13,0	14,9	11,2	12,9	14,5	12,5	14,3	13,3	9,8	11,0	11,7	12,4	13,2	11,6
dont: militaires)	(4,5)	(3,4)	(3,2)	(5,8)	(4,9)	(5,9)	.	.	.	(4,7)	(5,5)	(3,9)	(2,1)	(3,5)	(3,2)	(1,9)	(2,5)	(1,3)
a) rémunération de salariés (2)	7,2(3)	6,7(3)	6,6(3)	8,6	8,8	9,5	8,4	8,9	9,3	4,9	8,2	8,6	6,8	7,5	8,3	6,9	8,0	8,1
b) loyers imputés et amortissements	0,6	0,5	0,6	0,7	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,9	0,8	0,9	0,5	0,5	0,6	2,3	2,4	2,4
c) achats courants de biens et services (4)	8,5(3)	7,9(3)	8,3(3)	4,1	4,0	6,2	2,6	3,8	}	5,0	6,0	4,3	2,7	3,3	3,1	5,9	4,5	3,4
d) moins ventes courantes de biens et services	1,9	1,8	1,9																0,9	4,9	1,3	0,7	0,5	0,2	0,3	0,3	2,7	1,8	2,3
2. Transferts courants à l'intérieur	13,4	12,2	14,2	11,5	14,2	13,9	.	12,3	14,9	10,7	10,4	13,8	12,7	11,7	14,3	10,3	14,4	16,6
a) intérêt de la dette publique	0,4	0,5	0,5	1,1(3)	1,2(3)	1,4(3)	.	1,8(5)	1,9(5)	2,8	2,3	2,7	1,9	1,7	2,2	0,9	0,9	1,1
b) subventions aux entreprises	0,5	0,1	0,4	1,1	1,7	1,2	0,3	1,1	1,3	1,3	0,9	1,3	1,1	1,1	1,6	1,5	2,7	3,2
c) prestations de la sécurité sociale	7,6	7,9	10,1	7,9	9,4	9,7	.	9,3	7,3	3,9	4,1	7,3	7,2	7,1	8,7	6,8	9,2	10,2
d) autres transferts courants aux ménages	4,9	3,6	3,0	1,4	1,7	1,6	.		4,4	2,6	3,1	2,4	2,3	1,7	1,7	1,0	1,5	2,0
3. Transferts courants à l'extérieur	1,1	1,6	2,3	0,4	0,7	1,2	.	0,2	0,1	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,03	0,3	0,2	0,07
4. (= 1 à 3) Dépenses courantes des administrations publiques	28,9	27,2	30,1	24,8	28,0	30,1	.	25,4	29,5	23,7	24,9	27,2	22,7	23,0	26,1	23,1	27,7	28,2
5. Formation brute de capital	2,5	2,8	3,1	1,6	2,2	2,2	2,0	2,6	2,8	3,2	3,6	4,1	1,9	1,7	1,8	4,0	6,7	7,5
a) achats de biens de capital neufs	2,4	2,7	3,0	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
b) achats de terrains et de biens de capital utilisés	0,06	0,2	0,1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
c) moins: ventes de biens de capital	0,05	0,03	0,04	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
6. Transferts de capital à l'intérieur	0,6	0,8	1,2	.	3,2	2,2	.	2,2	2,2	2,1	3,0	1,3	.	.	.	.	.	.
a) aux ménages	.	0,3	0,5	.	1,4	0,9	.	.	.	0,6(6)	0,2(6)	0,3(6)	.	.	.	.	.	.
b) aux entreprises	0,6	0,5	0,7	.	1,7	1,2	.	.	.	1,5	2,7	1,0	.	.	.	.	.	.
7. Transferts de capital à l'extérieur	.	.	.	.	.	.	.	.	.	0,04	0,2	0,2	.	.	.	.	.	.
8. Prêts aux autres secteurs (7)	0,9	4,9	2,4	.	2,0	.	.	.	2,9	11,0	2,1	0,6	.	.	.	.	.	.
9. (= 4 à 7) Total des dépenses des administrations publiques	31,6	30,8	34,5	.	33,5	34,5	.	30,3	34,6	23,0	31,7	32,8	.	.	.	.	.	.
10. Produit national brut aux prix du marché (en milliards de la monnaie nationale)	97,20	178,30	247,90	100,2	170,5	259,9	8 768	13 807	18 290	19,0	30,3	38,6	363,5	482,4	572,4	17,9	18,5	22,5

(1) Calculées dans le cadre de la comptabilité nationale - Système normalisé des Nations unies et de l'O.C.D.E.

(2) Y compris la rémunération des forces armées.

(3) Les dépenses d'habillement des forces armées sont incluses dans la rubrique 1. c).

(4) Y compris l'équipement et les constructions militaires.

(5) Y compris l'intérêt de la dette publique versé à l'extérieur.

(6) Y compris les transferts de capital aux fonds de pension.

(7) Non compris dans la rubrique 9.

Tableau n° 3

Indices de volume (en 1960) du produit national brut, des principales catégories de dépenses et des contributions de quelques branches d'activité (1954 = 100)

	Allemagne (R.F)	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg
1. Produit national brut	150	130	142	132	116	119 (1)
idem par habitant	140	123	138	122	112	115 (1)
2. Dépenses de consommation privées	150	127	129	129	119	127 (1)
3. Dépenses de consommation publiques	140	125	141	106	96	104 (1)
4. Formation brute de capital fixe	169	147	167	147	124	124 (1)
5. Exportations des biens et services et revenus de facteurs reçus de l'extérieur	212	134	225	165	157	128 (1)
6. Importations des biens et services et revenus de facteurs versés à l'extérieur	243	142	205	162	159	129 (1)
7. Contributions des branches d'activité aux produits intérieurs bruts						
a) agriculture, sylviculture et pêche	115	103(1)	115	129	97	107 (1)
b) industries manufacturières	164	128(1)	164	140(2)	129	121 (1)

Source : Bulletin général de statistiques (C.E.E.) 1961 n° 12.

(1) 1959.

(2) Y compris les industries extractives, constructions et électricité, gaz et eau.

Tableau n° 4

Origine par branche d'activité du produit intérieur brut au coût
des facteurs 1960

(en %)

	Allemagne (R.F)	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxem- bourg
1. Agriculture, sylviculture et pêche	7,2	-	17,1	10,6	6,8	8,6 (1)
2. Industries extractives	51,5	-	43,1	42,-	49,2	52,3 (1)
Industries manufacturières						
Constructions						
Electricité, gaz, eau						
3. Transports et communications	7,3	-	6,9	9,-	7,8	7,2 (1)
4. Commerce de gros et de détail	12,6	-	9,2	13,-	6,5	11,9 (1)
5. Autres	21,4	-	23,7	25,4	29,7	20,- (1)
Produit intérieur brut au coût des facteurs	100,-	100,-	100,-	100,-	100,-	100,-

Source : Bulletin général de statistiques (C.E.E.) 1961 n° 12.

(1) 1959.

Tableau n° 5

Distribution du revenu national
en 1950 et en 1960

(en %)

	Allemagne (R.F)	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxem- bourg
1. Rémunération des salariés:						
1950	59,1	52,7	49,0	55,0	48,3	52,4 (2)
1960	60,8	61,4	52,6	57,2	52,2(1)	61,3 (1)
2. Autres revenus échéant aux ménages						
1950	33,9	42,4	-	34,3	50,8	29,8 (2)
1960	30,7	33,9	-	33,7	46,9(1)	33,4 (1)
3. Epargne des so- ciétés						
1950	2	3,4	-	6,5	- 0,1	6,9 (2)
1960	2,7	2,3	-	5,7	0,1(1)	0,5 (1)

Source : Bulletin général de statistiques (C.E.E.) 1961 n° 12.

(1) 1959.

(2) 1952.

Tableau n° 6

Utilisation du produit national brut (en 1950 et 1960)

aux prix courants

(en %)

		Allemagne (R.F)	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxem- bourg
1. Dépenses de consommation privée	1950	64,2	67,1	70,8	67,1	76,5	52,8 (1)
	1960	57,0	65,0	61,3	56,4	68,7	60,9 (2)
2. Dépenses de consommation publique	1950	14,4	12,9	11,1	12,5	9,8	12,4 (1)
	1960	13,7	14,6	14,5	13,5	11,9	11,6 (2)
3. Formation brute de capital fixe	1950	18,8	15,9	17,4	20,0	16,5	17,5 (1)
	1960	24,0	17,4	22,2	23,9	17,5	23,3 (2)
4. Variations de stocks	1950	+ 3,8	+ 3,4	+ 1,4	+ 6,3	- 0,0	- 1,0 (1)
	1960	+ 2,2	+ 1,9	+ 1,6	+ 3,5	+ 0,6	+ 2,0 (2)
5. Exportations de biens et services et revenus de facteurs reçus de l'extérieur	1950	12,2	16,4	11,1	43,5	26,7	97,8 (1)
	1960	25,7	16,0	17,3	53,7	36,5	82,2 (2)
6. Importations de biens et services et revenus des facteurs versés à l'extérieur	1950	13,4	15,7	11,8	49,4	29,5	79,5 (1)
	1960	22,7	14,9	16,9	51,0	35,2	80,0 (2)
7. Produit national brut aux prix du marché	(=1 à 5-6)	100	100	100	100	100	100
idem en monnaie nationale		milliards de DM	milliards de NF	milliards de Lit	millions de Fl	milliards de FB	millions de FL
	1950	97,20	100,2	8 768	19 044	363,5	17 945(1)
	1960	276,60	288,0	19 888	42 340	608,0	24 000

Source : Bulletin général de statistiques (C.E.E.) 1961 n° 12.

(1) 1952.

(2) 1959.

Tableau n° 7

Importance de quelques catégories de dépenses
de consommation privée

(en % de consommation privée totale)

	Année	Allemagne (R.F)	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxem- bourg
1. Denrées alimen- taires	1950	-	38,2	48,6	32,7	29,7	34,3 (1)
	1960	-	30,6	43,0	30,5	28,1	35,2 (2)
2. Boissons	1950	-	9,7	5,6	2,0	5,8	5,9 (1)
	1960	-	7,8	5,5	2,4	5,0	6,0 (2)
3. Tabac	1950	-	2,2	4,6	4,5	2,0	3,0 (1)
	1960	-	2,0	4,4	4,3	2,1	3,0 (2)
4. Articles d'habil- lement et autres effets personnels	1950	-	14,7	12,6	20,8	13,4	15,7 (1)
	1960	-	11,8	10,0	15,9	10,0	12,8 (2)
5. Loyer, eau, chauf- fage et éclairage	1950	-	6,8	5,0	10,3	15,5	14,0 (1)
	1960	-	9,0	10,0	13,5	16,7	12,6 (2)
6. Meubles et arti- cles de ménage	1950	-	3,4	1,9	5,9	7,4	6,3 (1)
	1960	-	5,0	2,3	9,5	8,9	7,6 (2)
7. Soins personnels et médicaux	1950	-	5,4	3,3	4,1	5,3	5,0 (1)
	1960	-	8,3	3,7	5,8	6,5	5,7 (2)
8. Transports et communications	1950	-	5,7	5,4	4,5	5,9	7,4 (1)
	1960	-	7,4	8,1	4,3	7,7	8,1 (2)
9. Loisirs et diver- tisements	1950	-	6,1	7,3	7,5	7,5	5,4 (1)
	1960	-	8,2	7,8	6,2	7,5	5,2 (2)

Source : Bulletin général de statistiques (C.E.E.) 1961 n° 12.

(1) 1952.

(2) 1959.

Tableau n° 8

Produit national brut par habitant et revenu national
par habitant des pays membres de la Communauté.

Année	Allemagne (R.F)	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg
-------	--------------------	--------	--------	----------	----------	------------

A. Produit national brut aux prix du marché par habitant - aux prix courants

	<u>DM</u>	<u>NF</u>	<u>Lit</u>	<u>Fl</u>	<u>FB</u>	<u>FL</u>
1950	2 072	2 401	188 100	1 883	42 100	60 630 (1)
1955	3 625	3 939	287 300	2 818	54 400	60 680
1959	4 790	5 763	373 700	3 404	62 900	72 060

B. Revenu national par habitant - aux prix courants

	<u>DM</u>	<u>NF</u>	<u>Lit</u>	<u>Fl</u>	<u>FB</u>	<u>FL</u>
1950	1 589	1 831	148 300	1 478	35 600	48 160 (1)
1955	2 796	2 994	225 900	2 285	45 500	48 240
1959	3 713	4 328	292 900	2 794	52 000	55 470

C. Produit national brut aux prix du marché par habitant - aux prix de 1954
(en florins - convertis sur la base de parités officielles 1954)

1950	2 182	3 528	1 315	2 198	3 537	
1955	3 209	4 226	1 703	2 714	4 052	
1959	3 786	4 698	2 081	2 916	4 272	

D. Produit national brut aux prix du marché par habitant - aux prix de 1954
(en florins - convertis sur la base de taux de conversion calculés à partir des parités officielles 1960)

1950	2 189	2 905	1 233	2 198	3 402	
1955	3 220	3 479	1 596	2 714	3 897	
1959	3 798	3 876	1 951	2 916	4 109	

(1) 1952

Tableau n° 9

Importance relative du commerce extérieur en 1956 et 1960

Pays	Importations				Exportations			
	% du produit national brut		par habitant		% du produit national brut		par habitant	
	1956	1960	1956	1960	1956	1960	1956	1960
1. Allemagne (R.F.)	13,8	15,4	127,2	189,1	17,9	17,4	141,4	213,8
2. France	10,3	10,9	124,5	137,9	9,9	11,9	101,8	150,7
3. Italie	13,5	14,8	65,8	95,7	10,6	11,5	44,8	74,1
4. Belgique	31,7	31,4	354,8	416,3	33,5	29,9	343,0	389,0
5. Luxembourg								
6. Pays-Bas	45,2	40,7	340,9	394,7	38,9	36,2	262,8	350,9
7. Communauté	---	---	136,6	174,8	---	---	122,8	175,7

Source : Statistiques de base pour quinze pays européens (C.E.E.).

Tableau n° 10

Exportations totales ventilées selon leur destination1957 et 1960

(en %)

Pays exportateurs	Exportations totales		dont à destination				
	en millions de \$	en %	C.E.E.	A.E.L.E.	Etats- Unis	Reste du monde	
France	1957	5 047,4	100	25,3	14,2	4,8	55,7
	1960	6 863	100	29,8	14,5	5,8	49,9
Belgique- Luxembourg	1957	3 171,4	100	46,1	15,2	8,4	30,3
	1960	3 775	100	50,5	15,9	9,7	23,9
Pays-Bas	1957	3 097,4	100	41,6	23,8	5,2	29,4
	1960	4 028	100	45,9	23,7	4,9	25,5
Allemagne	1957	8 574,7	100	29,2	26,3	7,0	37,5
	1960	11 413	100	29,5	28,0	7,9	34,6
Italie	1957	2 540,6	100	25,0	21,5	9,1	44,4
	1960	3 650	100	29,6	20,8	10,6	39,0
Communauté	1957	22 431,5	100	31,9	21,1	6,7	40,3
	1960	29 729	100	34,4	21,9	7,5	36,2

Source : Statistiques de base pour quinze pays européens (C.E.E.).

Tableau n° 11

Importations totales ventilées selon leur origine1957 et 1960

(en %)

Pays importateurs		Importations totales		dont en provenance de :			
		en millions de	en %	C.E.E.	A.E.L.E.	Etats- Unis	Reste du monde
France	1957	6 116,8	100	21,4	9,1	13,5	56,0
	1960	6 280,0	100	29,4	8,8	11,9	49,9
Belgique - Luxembourg	1957	3 416,7	100	43,5	15,1	12,4	29,0
	1960	3 957,0	100	47,8	14,0	9,9	28,3
Pays-Bas	1957	4 104,5	100	41,1	15,2	13,2	30,5
	1960	4 531,0	100	45,8	14,0	13,2	27,0
Allemagne (R.F)	1957	7 499,0	100	23,5	18,4	18	40,1
	1960	10 091,0	100	30,0	19,4	14,1	36,6
Italie	1957	3 626,0	100	21,6	16,3	18,8	43,3
	1960	4 715,0	100	27,8	16,2	14,2	41,8
Communauté	1957	24 763,0	100	28,4	14,8	15,4	41,4
	1960	29 574,0	100	34,3	15,1	12,9	37,7

Source : Statistiques de base pour quinze pays européens (C.E.E.).

Tableau n° 12

Structure des importations en 1957 et 1960
par groupes de produits

(en %)

Pays importateurs		Importations totales	Produits alimentaires, boissons et tabacs	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	Matières brutes, huiles et graisses	Machines et matériel de transport	Autres produits
France	1957	100	21,7	20,6	28,5	11,4	17,8
	1960	100	20,1	17,0	24,3	14,4	24,2
Belgique - Luxembourg	1957	100	14,0	12,9	23,0	17,0	33,1
	1960	100	12,8	10,0	20,6	20,3	36,3
Pays-Bas	1957	100	14,1	15,9	16,5	19,2	33,3
	1960	100	13,9	13,1	15,0	21,7	36,3
Allemagne (R.F)	1957	100	27,4	11,6	30,9	5,9	24,2
	1960	100	23,1	7,8	24,0	9,6	35,5
Italie	1957	100	14,1	20,8	34,0	11,2	19,9
	1960	100	15,8	14,1	30,3	13,0	26,8
Communauté	1957	100	20,0	15,2	27,3	11,8	24,7
	1960	100	18,5	11,8	23,3	14,4	32,0

Source : Statistiques de base pour quinze pays européens (C.E.E.).

Tableau n° 13

Structure des exportations en 1957 et 1960
par groupes de produits

(en %)

Pays exportateurs		Exportations totales	Produits alimentaires, boissons et tabacs	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	Matières brutes, huiles et graisses	Machines et matériel de transport	Autres produits
France	1957	100	14,9	5,8	8,9	19,6	50,8
	1960	100	13,1	3,9	8,4	24,7	49,9
Belgique - Luxembourg	1957	100	3,8	6,5	7,5	12,1	70,1
	1960	100	4,3	4,3	7,4	12,9	71,1
Pays-Bas	1957	100	28,1	14,3	8,4	14,8	34,4
	1960	100	26,7	11,7	8,2	18,7	34,7
Allemagne (R.F)	1957	100	2,1	7,2	3,3	41,5	45,9
	1960	100	1,9	5,9	2,9	43,4	45,9
Italie	1957	100	23,7	7,3	4,9	22,7	41,4
	1960	100	15,4	6,0	4,5	27,7	46,4
Communauté	1957	100	11,3	7,8	6,0	26,6	48,3
	1960	100	9,8	6,0	5,6	36,0	48,6

Source : Statistiques de base pour quinze pays européens (C.E.E.).

REGIME FISCAL DES HOLDINGS, SOCIETES DE PLACEMENTS
ET FONDS COMMUNS DE PLACEMENTS

(Dr Joseph Kauffman)

I. Notions

La "holding" apparaît comme une société ayant pour objet de prendre des participations dans d'autres sociétés en vue de contrôler celles-ci et de coordonner leurs activités (Dachgesellschaft - Management Trust).

L'objet d'une "holding" ne peut donc être réalisé que lorsque les participations qu'elle acquiert dans d'autres sociétés sont assez importantes pour assurer l'exercice d'un contrôle.

La société de placement et le fonds commun de placement apparaissent comme des institutions ayant pour objet l'acquisition et la gestion, pour compte d'un certain nombre d'épargnants, de valeurs mobilières, choisies selon différents critères, notamment celui de la sécurité du placement par la division des risques.

La société de placement est une société à capital fixe ou variable, réparti entre les associés-épargnants, et qui devient elle-même propriétaire du portefeuille; dans certaines législations la propriété du portefeuille peut prendre un caractère fiduciaire.

Le fonds commun de placement tend à la constitution d'un portefeuille appartenant en copropriété par indivis aux épargnants, administré par une société de gestion et déposé auprès d'une banque.

Les droits des épargnants copropriétaires sont documentés par des certificats que la société de gestion leur remet contre adhésion au règlement qui fixe les droits et obligations des parties, et qui forme la base contractuelle des rapports réciproques.

II. Considérations générales de droit

1. L'objet des holdings qui consiste dans la recherche du contrôle et de la direction d'un groupe de sociétés est, en principe, licite, sous réserve des restrictions édictées par le droit des Communautés européennes et par certaines législations nationales, en ce qui concerne les concentrations, les règles de la concurrence et l'abus de la puissance économique.

Il convient, d'autre part, de rappeler que selon le droit des sociétés de certains pays, l'exercice des droits de vote attachés à des participations importantes souffre des limitations; ainsi dans les assemblées générales de sociétés anonymes de droit belge ou luxembourgeois, nul ne peut, ni pour lui-même, ni comme mandataire, prendre part au vote pour un nombre d'actions dépassant la cinquième partie du nombre des actions émises ou les deux cinquièmes des actions représentées à l'assemblée générale. Toutefois, en droit luxembourgeois, cette limitation du droit de vote ne

s'applique pas aux assemblées générales extraordinaires.

Il en résulte que les holdings ne posent, en ce qui concerne le droit en général, d'autres problèmes que celui d'une barrière à établir contre les abus possibles d'une puissance économique jugée excessive.

2. La société de placement et le fonds commun de placement, considérés comme des collecteurs de l'épargne, appellent des mesures de protection pour les épargnants.

L'objet de la présente étude ne consiste pas à analyser dans le détail les dispositions afférentes déjà édictées dans certains pays, ni à déterminer les règles idéales qu'il conviendrait d'instituer. Nous renvoyons à cet effet aux textes indiqués ci-après:

Pour la France : L'ordonnance n° 45-2710 du 2 novembre 1945 relative aux sociétés d'investissement, modifiée à plusieurs reprises, et qui organise les sociétés nationales d'investissement et les sociétés d'investissement, ces deux espèces représentant, en principe, des sociétés de placements à capital fixe;

Les ordonnances n° 57-1341 et n° 57-1342 du 28 décembre 1957, qui s'appliquent, l'une, aux sociétés d'investissement à capital variable et, l'autre, aux fonds communs de placement;

Le décret n° 59-789 du 24 juin 1959 qui soumet l'introduction, sur le marché français, de titres ou parts de fonds communs de placement, lorsque ces fonds sont régis par une législation étrangère, à l'autorisation préalable du ministre des finances;

L'instruction n° 808 du 9 juillet 1959 de l'Office des changes, soumettant à une autorisation particulière l'achat, à l'étranger, par un résident français, de parts de fonds communs de placement régis par une législation étrangère;

Pour l'Allemagne (R.F.) : La loi allemande du 16 avril 1957 dite "Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften";

Pour la Belgique : La loi du 27 mars 1957, relative aux fonds communs de placement, et dont les effets doivent prendre fin le 31 décembre 1961.

C'est la loi allemande du 16 avril 1957 qui contient, en elle-même la réglementation la plus homogène, les ordonnances françaises de 1957 appelant des mesures complémentaires d'application, et la loi belge de 1957 étant provisoire et d'ailleurs conditionnée par des agréments et autorisations individuelles à accorder par la commission bancaire.

Selon la loi allemande, le principe de la sécurité du placement et de la division des risques est assuré par les règles suivantes :

- a) L'organisme de placements ne peut acquérir que des titres cotés en bourse.
- b) En principe, la valeur des titres d'un même établissement émetteur acquis par l'organisme de placements, ne peut pas dépasser, au moment de cette acquisition et ensemble avec les titres de ce même établissement émetteur déjà compris dans le portefeuille commun, 5 % de la valeur du portefeuille total de l'organisme de placement.

c) Un organisme de placement ne peut pas posséder un nombre d'actions d'une société déterminée, excédant 5% du capital nominal de cette société.

On peut en conclure que si les sociétés de placement et les fonds communs de placement appellent des mesures protectrices de l'épargne, ils ne soulevent pas la question d'abus de la puissance économique, spécifique aux holdings.

Sur le plan particulier du droit commercial, les sociétés de placement fonctionnent comme des sociétés ordinaires et ne comportent guère de problèmes particuliers.

Il en est autrement des fonds communs de placement dont l'institution demande des dispositions légales particulières dans certains pays.

Il n'en est pas ainsi, par exemple, aux Pays-Bas, où la loi civile n'empêche pas le fonctionnement, pourvu que le portefeuille commun soit constitué d'un grand nombre de fractions de composition identique, et où le comité de direction de la Bourse des valeurs mobilières à Amsterdam veille sur les intérêts des propriétaires des certificats cotés en bourse.

Parmi les questions qui, dans certains pays, doivent faire l'objet de dispositions spéciales, il convient de citer à titre d'exemples :

- a) une mesure dérogatoire à l'article 845 des Codes civils français, belge et luxembourgeois et, le cas échéant, à la disposition analogue d'autres législations nationales, afin d'assurer la permanence des fonds communs et mettre ceux-ci à l'abri d'une action en partage;
- b) des mesures organisant la représentation des actions placées dans le fonds commun, aux assemblées générales des sociétés émettrices.

L'article 2 de la loi belge du 27 mars 1957 déclare nulle toute clause incluse dans les règlements de gestion d'un fonds commun de placement, qui aurait pour but de donner pouvoir permanent à la société de gestion de représenter les porteurs de certificats aux assemblées générales de sociétés belges et congolaises, dont les titres sont incorporés dans le fonds.

Même en l'absence d'une telle disposition, la question de la validité d'un pareil mandat aurait soulevé, en droit belge, les mêmes objections qu'elle est susceptible de rencontrer en droit français et luxembourgeois, objections fondées sur le caractère permanent et irrévocable d'un tel mandat.

Aux Pays-Bas, les détenteurs des certificats ont toujours le droit d'exiger, en livrant un certain nombre de certificats, les titres représentés par ces certificats. Cette solution enlève au mandat son caractère irrévocable, sans rendre trop instable, en pratique, le fonds commun. En outre, elle consacre suffisamment le principe que l'indivision ne peut se continuer contre la volonté d'un copropriétaire.

III. Droit fiscal en particulier

A. Holdings

L'incidence fiscale des relations entre une "holding" et ses filiales se produit, en ce qui concerne les revenus de capitaux provenant de la participation, d'une part (1), et la réalisation de plus-values, d'autre part (2).

Les solutions de ces problèmes peuvent varier, de plus, suivant que la holding et ses filiales sont régies par un même système fiscal (a) ou dépendent de systèmes fiscaux différents (b).

1. (a) En ce qui concerne les revenus de capitaux attribués par une filiale à la société mère holding, aucune difficulté particulière ne surgit dans une législation qui, en définitive, n'impose qu'une fois les bénéfices d'une société. Tel est le cas de la législation belge actuelle. L'interposition entre la société filiale belge, astreinte sur ses bénéfices répartis aux impôts de distribution, et les actionnaires particuliers de la société mère, exposés à l'impôt complémentaire personnel sur les produits redistribués par la société mère, n'aggrave guère la charge fiscale.

Il en est autrement, en principe, lorsqu'une législation établit sur les bénéfices sociaux deux impôts distincts, l'un frappant la société pour la totalité du bénéfice, l'autre atteignant les actionnaires sur les bénéfices distribués. La cascade d'impositions qui résulterait normalement de l'application d'un tel système fiscal est apparue comme trop onéreuse. Le remède qui y a été apporté dans certaines législations consiste à exonérer, sous certaines conditions, les bénéfices que les sociétés mères recueillent de leurs filiales. Cette franchise fiscale est, en général, subordonnée à la détention d'une quotité minimum du capital de la société filiale (20% en France, 25% en Allemagne et au Luxembourg, pas de minimum aux Pays-Bas, si la société est une société holding statutaire, et 25% aux Pays-Bas si la société, selon ses statuts, peut poursuivre d'autres objectifs que l'acquisition, la détention, etc., de valeurs mobilières).

La participation privilégiée doit aussi parfois revêtir un certain degré de permanence, c'est-à-dire avoir été possédée pendant un délai déterminé.

D'autre part, la franchise peut varier en étendue et s'appliquer soit au montant brut du dividende distribué par la filiale, souvent dispensée dans ce cas d'opérer une retenue à la source (Allemagne, Pays-Bas - pour les participations de 25 % et plus -, Luxembourg), soit au montant net, amputé de la retenue incombant à la filiale (France).

(b) Le régime des filiales tend à pénétrer dans les relations internationales.

Ainsi, l'exemption instituée en France et aux Pays-Bas en faveur des sociétés mères établies dans l'un et l'autre de ces pays porte sur les dividendes recueillis de filiales de droit national et de filiales étrangères (Pays-Bas : filiales étrangères qui, dans l'Etat de leur domicile fiscal, sont, en principe assujetties à un impôt d'Etat sur les bénéfices).

D'autre part, l'introduction du régime des filiales (Schachtelprivileg) apparaît dans certaines conventions tendant à éviter les doubles impositions, l'Etat du siège de la filiale acceptant une limitation particulière de son droit de retenue à la source et l'Etat du siège de la société mère exonérant celle-ci, en tout ou en partie, de l'impôt en ce qui concerne les dividendes distribués par la filiale.

2. (a) La question du traitement fiscal des plus-values réalisées sur porte-feuille n'est pas particulière aux participations détenues par des holdings.

Les solutions consacrées dans les différentes législations, en ce qui concerne le traitement fiscal de pareilles plus-values sont trop variées pour qu'on

puisse, dans le cadre de la présente étude, en donner un aperçu.

Toutefois, on peut énoncer que, dans la mesure où des exemptions existent en cette matière, que ce soit sous condition de emploi, que ce soit au moyen d'une réévaluation de la valeur comptable, elles s'appliquent aux participations des holdings qui, en raison de leur permanence et leur importance, font normalement partie des biens classés sous "immobilisations".

(b) Selon les législations allemande et luxembourgeoise, le bénéfice réalisé par la cession de tout ou partie d'une participation excédant 25 % du capital de la société émettrice est imposable dans le chef de l'actionnaire, même résident étranger.

La législation néerlandaise ne connaît cette construction qu'au cas où l'actionnaire est une personne physique, ou bien une fondation ayant son domicile fiscal à l'étranger.

Il convient d'indiquer que la convention fiscale conclue entre l'Allemagne et le Luxembourg réserve le droit d'imposer de tels bénéfices au seul Etat de résidence de l'actionnaire. C'est d'ailleurs la règle normale dans toutes les conventions fiscales entre Etats européens.

B. Sociétés de placement et fonds communs de placement

(Ce chapitre est subdivisé de la même façon que celui consacré aux holdings sub A ci-dessus).

1. (a) Des mesures spéciales d'exemption sont nécessaires, surtout à l'endroit des sociétés de placement, puisque ces sociétés, propriétaires du portefeuille, ne détiennent pas, par définition, la quotité d'actions requise pour bénéficier du régime des sociétés filiales. C'est d'ailleurs l'absence ou l'insuffisance de pareilles mesures qui explique, en grande partie, la préférence des promoteurs de fonds communs pour le fonds commun de placement.

En ce qui concerne ces derniers, en principe, une réglementation fiscale pourrait paraître superflue, puisque les épargnants affiliés au fonds commun sont copropriétaires par indivis du portefeuille et, à ce titre, les titulaires directs des droits sociaux y attachés. Néanmoins, des dispositions particulières relatives au régime fiscal de ce genre d'institution ont paru, à juste titre, opportunes à certains législateurs.

La loi allemande du 16 avril 1957 tend à neutraliser fiscalement l'intervention de la société de portefeuille (Kapitalanlagegesellschaft), qu'elle soit propriétaire du portefeuille à titre fiduciaire ou qu'elle n'en assume que la gestion pour compte des épargnants-copropriétaires par indivis. Ce but est atteint par les mesures suivantes :

- les retenues opérées par les sociétés émettrices de titres compris dans le fonds commun et correspondant aux dividendes revenant au fonds commun sont restituées à ce fonds;

- la société de gestion est exempte d'impôt, en ce qui concerne les revenus provenant du portefeuille commun (Sondervermögen);

- les revenus distribués par la société de portefeuille sont, en principe, assimilés à des revenus de capitaux et imposables comme tels dans le chef des

épargnants associés ou affiliés au fonds commun; la société de portefeuille n'est tenue de faire la retenue fiscale sur ses distributions que sur les dividendes redistribués à des résidents étrangers.

De son côté, la loi belge du 27 mars 1957 dispose que les fonds communs de placement ne sont pas considérés comme des exploitations soumises à la taxe professionnelle.

D'autre part, la double perception des impôts de distribution se trouve évitée par des mesures appropriées (art. 10, n° 2).

Aux Pays-Bas, les revenus des fonds communs sont d'abord répartis parmi les détenteurs des certificats comme s'il n'y avait pas de retenue à la source sur les dividendes néerlandais reçus par le fonds commun. Ensuite, l'ensemble de la retenue subie par le fonds commun est réparti parmi les détenteurs des certificats, et ouvertement déduit sur les revenus bruts à payer sur les coupons des certificats. Ce sont ces détenteurs qui, eux seuls, ont le droit de réclamer l'imputation de cette retenue sur leur propre impôt (impôt sur le revenu des personnes physiques ou impôt sur les bénéfices des sociétés de capitaux).

(b) Le problème général des doubles impositions en matière de dividendes s'avère comme présentant des difficultés particulières. Tant que ce problème n'aura pas trouvé une solution correcte et harmonieuse, il sera difficile d'aborder la question plus ardue encore que peut poser un fonds commun de placement d'un pays déterminé, retirant des revenus d'un autre pays et redistribuant ces revenus à des associés résidant dans un troisième pays.

Il semble bien que ce problème, pour autant qu'il revête en fait une importance suffisante, ne puisse être correctement résolu que dans le cadre d'une convention fiscale multilatérale.

2. (a) En principe, l'intervention d'un organisme de placement ne devrait pas avoir pour effet de rendre imposables des plus-values qui, sans pareille intervention, auraient légalement échappé à l'impôt.

C'est pourquoi la loi allemande ne soumet pas à l'impôt les distributions d'une société de portefeuille, dans la mesure où elles proviennent de plus-values réalisées et sont attribuées à des associés ou affiliés particuliers.

De même les distributions à des résidents étrangers, qui sont, on le rappelle en principe, passibles d'une retenue à la source, sont affranchies de cette retenue, dans la mesure où elles correspondent à des plus-values réalisées.

La loi néerlandaise, allant moins loin que la loi allemande, permet à toutes les sociétés de placement statutaires (y compris les sociétés holding statutaires) de mettre en réserve toutes les plus-values, pour faire face à d'éventuelles moins-values, de sorte que les plus-values nettes ne sont frappées de l'impôt sur les sociétés qu'au cas de leur distribution aux actionnaires.

(b) Il est renvoyé à ce qui est exposé ci-dessus sub 1. (b).

Toutefois, le problème des plus-values semble plus facile à résoudre que celui des dividendes, si l'on réserve le droit de taxation éventuelle au seul pays de résidence du bénéficiaire final.

C. Loi luxembourgeoise du 31 juillet 1929 sur le régime fiscal des sociétés de participations financières (Holding Companies)

Nous avons réservé à un chapitre spécial l'étude de ce régime, parce qu'il s'applique indistinctement à des sociétés holdings proprement dites et à des sociétés de placement.

Il convient d'abord de préciser que ces sociétés, placées du point de vue fiscal sous un régime particulier, sont à tous autres égards régies par les dispositions de droit commun s'appliquant aux sociétés commerciales en général.

Selon l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 31 juillet 1929 "sera considérée comme société holding, toute société luxembourgeoise qui a pour objet exclusif la prise de participations, sous quelque forme que ce soit, dans d'autres entreprises luxembourgeoises ou étrangères et la gestion ainsi que la mise en valeur de ces participations, de manière qu'elle n'ait pas d'activité industrielle propre et qu'elle ne tienne pas un établissement commercial ouvert au public. Le portefeuille des sociétés holdings peut comprendre des fonds publics luxembourgeois ou étrangers".

On admet que l'objet d'une "holding" peut comprendre la possession de brevets d'invention et leur exploitation par la voie exclusive de l'octroi de licence, à l'exclusion d'une exploitation directe.

L'administration compétente exerce une surveillance stricte sur les sociétés holdings, pour vérifier si elles maintiennent leur activité dans le cadre tracé par la loi. Le fait pour une "holding" de se livrer à des opérations industrielles ou bancaires entraîne la perte du régime fiscal qui lui est propre et son assujettissement à la fiscalité de droit commun. Dans certains cas, un prêt accordé à un actionnaire a suffi pour déclencher cette conséquence.

Le régime fiscal particulier des holdings de droit luxembourgeois présente les traits suivants :

Impôts directs : Les holdings sont exonérées des impôts directs, à savoir : l'impôt sur le revenu des collectivités (Körperschaftsteuer), l'impôt sur la fortune (Vermögensteuer), l'impôt commercial communal (Gewerbesteuer).

Toutefois, les dividendes qu'elles reçoivent d'autres sociétés luxembourgeoises subissent la retenue légale de 15 %, laquelle n'est pas restituable.

Les dividendes d'origine étrangère recueillis par une "holding" luxembourgeoise demeurent soumis aux impositions du pays d'origine, sans profiter des atténuations prévues, le cas échéant, par les conventions fiscales dont les holdings sont exclues.

Les dividendes distribués par les holdings luxembourgeoises sont affranchis de la retenue de 15 %; ces dividendes demeurent intégralement imposables dans le chef des actionnaires luxembourgeois, tout comme ils sont taxables dans le chef des actionnaires étrangers, selon la législation qui leur est applicable.

Impôts indirects : Les holdings profitent des réductions de taux ci-après :

Nature de la taxe	Régime de droit commun	Régime holding
Droit de timbre sur les titres émis par la société	0,10 %	0,10 %
Droit d'apport	0,50 %	0,32 %
Droit d'abonnement annuel sur la valeur des titres émis	0,30 %	0,16 %

Des atténuations particulières sont prévues à l'endroit de holdings recevant, dans certaines conditions, des apports valant au moins un milliard de francs luxembourgeois.

Si l'on veut fonder un jugement de valeur sur le régime luxembourgeois des sociétés de participations financières (Holding Companies), sur un examen de droit fiscal comparé, on semble pouvoir arriver aux conclusions suivantes :

Les atténuations prévues en matière d'impôts indirects et les atténuations particulières valables en cette matière à l'endroit de certaines holdings importantes, ne paraissent pas correspondre à des régimes équivalents ou analogues à l'étranger, où le phénomène de sociétés imbriquées ne donne, en principe, pas lieu à des exemptions ou réductions en matière d'impôts indirects.

D'autre part, il faut reconnaître que les réductions de taux réservées aux holdings luxembourgeoises ne se traduisent guère par une économie substantielle d'impôts, étant donné que les taux de droit commun ne sont pas élevés.

En ce qui concerne les impôts directs, il faut avoir présent à l'esprit que les holdings luxembourgeoises recouvrent en partie des sociétés de contrôle, c'est-à-dire des holdings proprement dites, et en partie des sociétés de placements.

Or, il appert de l'étude d'autres législations fiscales que des bénéficiaires qui ne font que traverser une société ou un organisme intermédiaire entre l'entreprise qui a produit le bénéfice et son destinataire fiscal bénéficient d'exemptions totales ou assez étendues dans le chef de la société ou de l'organisme intermédiaire.

Tel est le cas pour les sociétés bénéficiant du régime des filiales (Schachtelprivileg) et pour certaines sociétés ou certains fonds communs de placement.

En instituant sa législation particulière aux holdings, le grand-duché de Luxembourg a fait d'une façon plus catégorique et moins nuancée ce que d'autres pays ont fait pour des situations similaires ou analogues.

Les principes appliqués avec des techniques variées, demeurent fondamentalement les mêmes :

- neutralisation fiscale du bénéfice lors de son passage par la société de participations ou de placement;

- maintien de la fiscalité normalement applicable en amont et en aval de la société de participations ou de placement.

IV. C O N C L U S I O N S

1. Les participations importantes appartenant à des sociétés holdings qui ne tombent pas sous la censure des autorités appelées à se prononcer sur les concentrations abusives doivent bénéficier, pour des raisons économiques, d'un régime d'exemption que d'ailleurs la plupart des législations fiscales des pays de la Communauté économique européenne connaissent depuis longtemps.
2. Il serait souhaitable que ces régimes d'exemption soient généralisés et harmonisés à l'intérieur de la Communauté, afin de faciliter leur extension dans les relations entre sociétés soumises à des législations nationales différentes.
3. On devrait s'entendre notamment sur la quotité de capital éventuellement requise pour l'obtention du régime d'exemption et aussi sur le point de savoir s'il faut tenir compte ou non de participations indirectes.

Il a été exposé que les régimes d'exemption institués par la législation fiscale de certains Etats membres de la C.E.E. en faveur de participations entre sociétés de capitaux sont en général subordonnés à l'existence d'une participation de 20% à 25%. Un projet de loi néerlandais prévoit l'application du régime d'exemption à des participations de 5%.

Si l'on fait prévaloir des considérations d'ordre économique, il semble bien qu'à l'intérieur du marché commun il conviendrait de s'aligner sur le taux de participation le moins élevé résultant de la comparaison des législations nationales.

4. Les sociétés de placement et les fonds communs de placement semblent appelés à jouer un rôle économique très utile, si du moins on estime souhaitable une large diffusion des valeurs mobilières parmi des catégories de personnes peu habituées jusqu'ici à cette forme d'épargne et mal préparées à faire elles-mêmes des placements judicieux.
5. Dès lors, il convient d'assurer la neutralisation fiscale des bénéficiaires lors de leur passage à travers l'organe qui sert de support juridique au portefeuille commun.
6. Ce régime devrait s'appliquer indistinctement aux sociétés de placement et aux fonds communs de placement, afin d'éviter une désaffectation des premières en faveur des seconds, lesquels soulèvent des problèmes de droit commercial encore mal résolus (représentation des titres aux assemblées générales p.ex.)
7. Les exemptions décrétées par les lois nationales en faveur des sociétés de placements et des fonds communs de placement devraient se projeter sur le plan des relations entre les pays de la Communauté, au moyen d'une convention fiscale multilatérale.
8. Du point de vue des impôts directs, le régime applicable aux sociétés de participations financières luxembourgeoises n'apparaît pas comme un élément hétérogène dans l'ensemble des mesures fiscales prises par d'autres pays de la Communauté à l'endroit de situations analogues.
9. Les possibilités d'évasion fiscale dont dispose un actionnaire particulier sur un dividende d'origine étrangère ne dépendent pas du régime fiscal applicable à la société distribuant selon sa propre législation; la tentation pour le contribuable et les risques pour le trésor public résultent de la faculté d'encaissement anonyme d'un coupon détaché d'un titre au porteur.

L'INFLUENCE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE
DES ETATS MEMBRES
SUR LES PROBLEMES D'HARMONISATION FISCALE

(Professeur A. Barrère)

Le marché commun tend progressivement vers une situation qui doit le rapprocher de celle d'un marché intérieur, ce qui ne saurait suffire à le définir exactement, car il peut exister plusieurs types de marchés nationaux. De plus, il ne suffit pas de repousser à la périphérie d'un bloc géographique de six pays l'application d'un tarif douanier et d'abaisser, en les uniformisant, des tarifs devenus "internes" pour réaliser un marché unifié, sinon unique, voir commun. Les rédacteurs du traité de Rome ne s'y sont pas trompés : le marché commun sera une réalisation progressive obtenue par intégration des économies et harmonisation des dispositions juridiques servant de cadre à l'activité économique. Il faudra vaincre des résistances, tenant non seulement aux habitudes mentales, aux positions acquises menacées de bouleversement, mais aussi aux structures politiques, économiques et sociales, fruit d'une longue évolution historique et peu à peu insérées dans les modes de production, d'épargne et de consommation. La transformation des structures, et notamment des structures fiscales, est toujours lente et exige la complicité du facteur temps pour devenir effective. Dans la mesure où les politiques peuvent hâter le processus, il convient de déterminer les objectifs communs dont l'atteinte suppose parfois des cheminements différents.

I. Le cadre général de l'harmonisation fiscale

1. L'intégration des six économies, impliquées par la réalisation du marché commun, exige ainsi une harmonisation volontaire des structures et des politiques orientée vers la poursuite des objectifs fixés comme étant ceux spontanément atteints par un marché intérieur : répartition et utilisation optima des ressources, abaissement des coûts, élévation du bien-être.

Car on ne saurait considérer que l'établissement de la concurrence au sein du nouvel espace géographique suffise à atteindre l'idéal poursuivi, ceci pour deux raisons. En premier lieu, parce que cette concurrence ne sera établie que progressivement en plusieurs étapes dont la succession est fort complexe : abaissement des tarifs, libre circulation des hommes et des capitaux, droit d'établissement, conditions de compétitivité, rapprochement puis unification des coûts, etc. Ces étapes peuvent être abstraitement distinguées; en réalité, leurs éléments constitutifs sont étroitement emmêlés et tel qui paraît ne pouvoir être exigé qu'à long terme est bien souvent mis en cause dès le départ. Ainsi en est-il des unifications de prix qui dépendent beaucoup plus des structures existantes et du devenir de la production que de telle législation interventionniste, stimulante ou protectrice.

En second lieu, la concurrence désirée - à la supposer déjà mise en marche - n'est pas la concurrence idéale que décrit la théorie. Le marché commun part d'une situation de fait, caractérisée dans les six pays : par des marchés où se rencontrent oligopoles et monopoles, par des localisations industrielles qui créent des effets de

domination, des courants d'échanges déjà solidement établis, des groupements financiers ou économiques prépondérants dans tel secteur national, des ententes déjà nouées. La mise en concurrence de ces acteurs difficilement maniables ne se fera pas spontanément sous le prétexte de l'élargissement du cadre à l'intérieur duquel des liaisons existent déjà entre eux. Sans doute peut-on penser que les vertus de la compétition élargie exerceront leurs effets réducteurs; mais il serait dangereux de se laisser aller à pareil optimisme, car derrière les groupes, les ententes, les monopoles, à l'appui des situations de domination, à la base des courants commerciaux, se trouvent souvent des politiques délibérées ou tacites et des acquiescements gouvernementaux d'où le caractère indispensable des autorités communes. Celles-ci n'ont pas un simple pouvoir d'arbitrage ou de vague orientation. En réalité, elles doivent et devront sans doute de plus en plus faciliter et même créer les conditions d'une concurrence qui aurait sans cela de fortes chances de ne s'établir que d'une manière bien imparfaite. Car, eu égard au degré d'évolution structurelle des six économies, ce n'est pas une concurrence de petites unités qui s'établira, mais au mieux une concurrence oligopolistique qui ne fonctionne déjà dans chacun des pays qu'en communication avec les décisions d'un pouvoir politique qui en a accepté ou façonné les modalités.

2. La structure du marché commun n'est donc pas, ipso facto, celle d'un marché naturel; elle résulte d'un ensemble de liaisons établies entre unités de production et réseaux d'échanges jusque là caractérisés par une appartenance nationale et appelés à se situer désormais dans un cadre plurinational tracé par une harmonisation des législations et la compétence instituée d'une autorité commune. Les modifications des structures économiques, fiscales et juridiques sont indispensables au même titre que celles qui affecteront les comportements politiques nationaux. Dans cette modification générale des structures, on assistera à deux modalités de concurrence : entre branches d'activité d'une part (combustibles minéraux contre combustibles liquides et gazeux par exemple); entre firmes d'autre part. La participation des unes et des autres à l'obtention du produit social peut s'en trouver affectée dans certains pays, avec les conséquences qui en résultent sur le volume et la répartition professionnelle de la main-d'oeuvre active et sur le niveau des profits. Les arbitrages, les conciliations, les mesures sociales compensatoires, les transitions deviennent indispensables autant que la prévention des mesures nationales susceptibles d'entraver les transformations nécessaires. Il est facile d'imaginer les mutations provoquées par un abaissement important des tarifs dans la situation d'une industrie accoutumée à la protection douanière, et la tentation qui en résultera de protéger les branches industrielles menacées et les firmes marginales par une fiscalité de complaisance. Le marché commun ne livrera pas spontanément les unes et les autres à l'effet réducteur et égalisateur des automatismes; il conviendra non seulement de régler une concurrence depuis longtemps livrée aux pratiques oligopolistiques et au protectionnisme douanier et fiscal (ce qui, l'histoire le montre, n'est pas contradictoire), mais encore d'en contrôler les effets et d'en prévenir les détournements.

3. C'est ainsi que le marché commun sera un marché de concurrence administré en vue de réaliser l'intégration des six économies. L'intégration ne sera pas la conséquence automatique d'une concurrence de petites unités : elle sera le résultat d'une administration de la concurrence entre secteurs directeurs où abondent les situations oligopolistiques.

Dans cette administration, les mesures d'ordre fiscal sont appelées à jouer un rôle d'autant plus important qu'elles risquent d'apparaître aux gouvernements comme un substitut commode, parce que moins apparent, des mesures de protection douanière. Sans même imaginer que soit interdite à la fiscalité une action protectrice supplétive et inavouée, l'administration de la concurrence suppose que soient éliminées les distorsions de nature fiscale qui iraient à l'encontre du jeu compétitif et, finalement, de l'intégration. Elle appelle donc une harmonisation qui apparaît au premier examen comme une adaptation des politiques et des systèmes fiscaux à la réalisation des objectifs du marché commun. L'harmonisation fiscale a donc un premier aspect, en grande partie négatif : éliminer les distorsions, c'est-à-dire les effets perturbateurs contraires aux conséquences attendues du jeu de la concurrence, en fait les effets perturbant les modifications des structures nationales devant permettre la réalisation du marché intégré.

4. Le problème est posé de savoir si cette formule générale embrasse toute la réalité.

On pourrait, en une première approximation, penser que l'harmonisation fiscale définie comme une absence d'obstacles au jeu concurrentiel, épuise le problème. Il n'en serait ainsi que si les données de l'intégration économique des six pays avaient pu être définies une fois pour toutes au moment de la signature du traité de Rome, sur la base des situations existantes en ce moment. Or il n'est pas possible de se donner une sorte de conception immuable des conditions d'une évolution des structures, qui consisterait à croire que celle-ci s'accomplit selon des cheminements tracés à partir de structures existantes qui ne changeront plus que sous l'effet du processus d'intégration désiré. D'autres forces vont conduire cette évolution; elles tiennent au dynamisme propre de l'activité économique, car la concurrence n'a pas seulement pour effet d'assurer un équilibre des offres et des demandes, elle doit aussi assurer les progrès des six économies. Or cette évolution progressive modifie par sa vertu propre les structures elles-mêmes. Après quelques mois de marché concurrentiel, la géographie des structures de la Communauté économique européenne ne sera plus ce qu'elle était lors de la signature du Traité.

Car le marché commun - les rédacteurs du Traité ne pouvaient pas ne pas le désirer - n'a pas pour seul but de réaliser une intégration des six économies. Il doit, sous peine de se renier, réaliser une élévation du produit réel et global dans chacun des pays et promouvoir une harmonisation de la croissance comportant notamment une prévention et une réduction des déséquilibres globaux à l'échelle nationale et pluri-nationale, et une réduction des déséquilibres entre branches et secteurs industriels compte tenu de leurs conséquences sociales. Le marché commun condamne les six économies au progrès harmonisé et l'harmonisation de la croissance économique ne peut se réaliser sans une harmonisation fiscale au sens le plus large.

Il serait dangereux d'exclure cette perspective de l'harmonisation fiscale; sinon on aboutirait à la contradiction suivante : on incluerait les adaptations fiscales rendues nécessaires par l'intégration telle qu'elle peut être esquissée sur la base des structures actuelles, mais on rejetterait celles exigées par les changements dynamiques intervenant dans les économies des Etats membres.

Or ceux-ci sont au moins aussi importants que les premiers, parce que la crois-

sance concurrentielle s'accompagnant de modifications des structures économiques réagit sur les structures et les politiques fiscales qui leur sont en partie liées et évoluent avec elles. L'harmonisation fiscale n'est pas seulement fonction de l'établissement de la concurrence et du processus d'intégration. Le contexte dans lequel se situe l'harmonisation fiscale est essentiellement dynamique, parce que les conditions de l'adaptation des politiques et des systèmes fiscaux dépendent de ce processus où, jeu concurrentiel, intégration économique, croissance harmonisée sont fondamentalement associés. On ne pourrait guère concevoir la réalisation de l'intégration sans l'action de la concurrence et on ne saurait admettre que celle-ci ne soit pas facteur de croissance. Mais en raison même des effets douloureux de l'intégration, la concurrence ne subsistera qu'à condition d'être maintenue, organisée, administrée; la croissance ne se poursuivra sans déséquilibres majeurs et sans tensions graves qu'au prix d'une politique d'harmonisation. Administration de la concurrence en vue de l'intégration et harmonisation de la croissance en vue du mieux être s'appellent et se complètent mutuellement; quant à l'harmonisation fiscale, elle est liée à l'une et à l'autre. On ne saurait donc se borner à dire que l'harmonisation s'effectuera par étapes, de palier en palier à mesure que, sous l'effet de la concurrence, progressera l'intégration économique (et politique) des six pays; l'harmonisation fiscale est une création continue comme seront continus les progrès dynamiques des six économies. Intégration et croissance sont tous deux facteurs de changements et exigent adaptation continue des politiques et des systèmes fiscaux et financiers. L'harmonisation fiscale doit donc être rattachée aux processus liés d'intégration et de croissance.

II. Contenu et principes de l'harmonisation fiscale

Il est assez malaisé de donner de l'harmonisation fiscale une définition précise recouvrant toutes ses modalités. On peut y voir une prescription du Traité obligeant chaque Etat à se conformer à une exigence générale : ne pas faire obstacle au fonctionnement du marché; on peut la considérer aussi comme un idéal à atteindre progressivement et empiriquement, en laissant aux gouvernements une liberté d'action que seules viendraient restreindre les observations éventuelles des autorités communes. On peut penser qu'elle s'applique à l'ensemble des politiques financière et fiscale, conduisant à une unification progressive des législations ou plus simplement qu'elle concerne l'élimination des distorsions trouvant leur origine dans l'impôt. On peut encore estimer qu'elle ne peut avancer que par étapes aménagées rationnellement pour aller du plus facile au moins aisé, ou au contraire que l'ensemble de la fiscalité est, dès le départ, mis en cause et que chaque occasion doit être saisie pour avancer dans tous les domaines à la fois. Essayons donc de distinguer les différents éléments impliqués par l'harmonisation fiscale en fonction de l'intégration et de la croissance; il sera plus aisé d'établir par la suite les principes et les points d'application.

5. On peut commencer par exposer ce qui paraît être hors du domaine de l'harmonisation fiscale.

Celle-ci n'est pas l'unification des systèmes fiscaux des six pays, en entendant par là la création d'une structure identique des grandes catégories d'impôts provoquant une répartition identique de la charge fiscale entre les diverses parties de

la matière imposable : acquisitions et dépense du revenu, consommation, transactions, transmission de la fortune, etc. Un système fiscal est dans une très large mesure un produit historique, en ce sens qu'il s'est adapté à la psychologie des contribuables et à leurs comportements économique et civique, ce qui exige une période d'accoutumance parfois assez longue. Il est également un reflet de la structure économique du pays et de la répartition du revenu national. En d'autres termes, le système fiscal est lui-même un élément structurel, lié à un état sociologique, économique, institutionnel et donc, de ce fait, peu susceptible de modifications rapides. C'est dire que l'unification complète des systèmes fiscaux supposerait non seulement une identité des structures économiques et sociales, mais encore une similitude des comportements psychologiques et sociologiques.

A la limite, on pourrait estimer que l'intégration des six pays, en réduisant l'hétérogénéité des structures économiques, réduira l'hétérogénéité des systèmes fiscaux; mais il paraît raisonnable d'admettre qu'on n'atteindra jamais une unification réelle des unes et des autres.

6. On peut d'ailleurs se demander si cette unification serait nécessaire; il semble bien que non. Quel serait son objectif? Créer, du point de vue fiscal, des conditions identiques à la production et à la circulation des biens et des services producteurs. Or, du point de vue économique, ces conditions ne sont déjà pas les mêmes dans les différents pays. Pourquoi vouloir rechercher dans le domaine de la fiscalité une identité qui n'existe pas ailleurs? On ne saurait rechercher une uniformité dans le domaine fiscal, alors qu'elle n'existe pas dans le domaine économique. A plus forte raison, serait-il utopique de demander à la fiscalité de créer, par voie de compensation ou de péréquation de charges ou d'avantages, une uniformisation des conditions de production et d'échange. C'est au marché concurrentiel qu'il appartient de réaliser la compatibilité de ces conditions et il serait vain de demander à la fiscalité de les établir institutionnellement.

7. Quel est donc l'objectif essentiel de l'harmonisation fiscale? Il est de favoriser le jeu de la concurrence de manière que l'intégration et la croissante économique des six pays puisse se réaliser simultanément et progressivement. Ce n'est donc pas un problème de constitution des systèmes fiscaux qui est en cause, mais une question d'effet et d'incidence de la fiscalité mise en oeuvre dans chaque pays, sur les processus d'intégration et de croissance économiques.

Ainsi, à mesure que se développe le processus dynamique, il conviendra d'adapter chaque système fiscal, de telle manière que le produit réel puisse continuer son accroissement sans que la concurrence soit entravée. Pour cela rien n'indique que le système d'imposition des sociétés ou la détaxation des investissements doive obéir à la même réglementation; il faudra simplement que l'incidence finale de la fiscalité soit, dans chaque pays, favorable à ce dynamisme concurrentiel; dans un pays ce pourra être par la taxation des réserves des sociétés, dans un autre par la détaxation des investissements.

On peut alors essayer de préciser, dans cette optique, ce que peuvent être les principes de l'harmonisation fiscale conçue en fonction de la croissance et du développement dynamique des économies des six pays.

L'harmonisation fiscale peut être réalisée par l'application de principes qui se ramènent tous à la proposition fondamentale selon laquelle l'harmonisation doit

être poursuivie beaucoup plus au niveau des réactions et des effets des systèmes fiscaux qu'au niveau de leur constitution.

8. Principe de conformité des systèmes fiscaux : le premier principe signale que l'harmonisation ne doit pas être une identité des systèmes fiscaux entre eux, mais une conformité de chacun des systèmes aux objectifs du marché commun. Deux exigences se trouvent ainsi formulées : l'une au départ, l'autre à long aller.

Les systèmes fiscaux doivent être conformes à la mise en concurrence qui signifie l'institution du marché. Il importe donc que, au départ, soient amendées les dispositions susceptibles de gêner le jeu concurrentiel : abolition des entraves à la circulation des produits, des capitaux, de la main-d'oeuvre; protection fiscale des industries, soutien abusif de certaines activités, survie artificielle des entreprises marginales, etc. Il conviendrait même de prendre des mesures positives favorisant la fluidité des ressources et la souplesse des mécanismes.

Mais il importe encore que le développement économique et l'intégration soient favorisés à long aller, par l'adaptation rapide des systèmes aux changements de structure : le perfectionnement des processus productifs, le renouvellement des branches d'activité existantes et la création de nouvelles activités sont provoquées par la croissance. Des appels de capitaux, des opérations d'investissement, des déplacements de main-d'oeuvre sont aussi rendus nécessaires. Ces modifications, qui exigent souplesse et fluidité, ne doivent pas être gênées par des scléroses de nature fiscale. Il importe donc que la conformité des systèmes fiscaux soit maintenue par adaptation rapide de ceux-ci aux structures en transformation. Sans doute cette adaptation finira-t-elle par s'imposer, mais il est préférable qu'elle soit réalisée sans retard appréciable.

Cette exigence conduit à la constitution de systèmes fiscaux souples et sensibles, où l'assiette de l'impôt se prête à des transferts aisés où la matière imposable puisse être facilement saisie, déterminée et évaluée.

9. Principe de similitude des réactions : si le marché commun devait s'inscrire dans une conjoncture stationnaire où les préoccupations de stabilité devaient l'emporter sur les objectifs de croissance, le principe de similitude des réactions n'aurait pas grande importance une fois que serait mis en oeuvre le principe de conformité. Mais il ne suffit pas que les systèmes fiscaux puissent s'adapter aisément et rapidement aux changements de structure afin de garder leur conformité foncière aux objectifs du marché commun; il faut qu'ils réagissent d'une manière semblable aux conditions nouvelles de production et d'échange qui sont créées par la croissance. Ce point n'est pas sans importance.

Il a été déjà dit que l'harmonisation ne consistait pas dans la création de conditions de production identiques du point de vue fiscal; il convient de préciser par contre, qu'elle doit être conçue dans le but de ménager au sein du marché commun des réactions similaires lorsque des changements se manifestent dans les conditions de production et d'échange. On peut illustrer, à l'aide d'un exemple simple, ce dont il s'agit. Un nouveau bien de consommation durable fait son apparition sur le marché et bénéficie de la faveur des consommateurs; l'harmonisation ne consistera pas à adopter à son égard la même mesure d'imposition (même assiette, même taux, même procédé

de recouvrement); elle consistera à établir une imposition qui mette les consommateurs de chacun des pays dans des conditions similaires en tenant compte de leur accoutumance à la fiscalité nationale, de leurs habitudes de consommation, de leur niveau de revenu. Dans un pays on pourra utiliser la taxe sur les transactions, dans un autre une taxe dite sur la consommation de luxe; l'essentiel est que la réaction des acheteurs ne soit pas différente en vertu de raisons d'ordre fiscal. Si l'industrie nouvelle nécessite un appel de capitaux neufs, il n'est pas indiqué que chaque pays adopte les mêmes dispositions quant à l'entrée des capitaux étrangers; il convient par contre que les capitaux ne se dirigent pas vers un pays plutôt que vers un autre, en raison du traitement fiscal appliqué dans chacun aux bénéfices réalisés par les sociétés. C'est la perspective des avantages tirés des conditions économiques de production et de vente qui doit gouverner le placement des capitaux, et non la crainte ou l'espoir de se voir appliquer tel régime d'imposition rigoureux ou favorable. Les systèmes fiscaux doivent laisser les perspectives économiques de profit dans leur état naturel.

En somme, le principe de similitude des réactions tend à préserver la mobilité des ressources des facteurs et des demandes, en la garantissant et en s'abstenant de la canaliser ou de créer des obstacles à son orientation, telle que la détermine le développement du dynamisme économique.

10. Le principe de similitude des incidences doit assurer la compétitivité des coûts et des prix. Il ne s'agit pas ici de supprimer les différences d'imposition, mais les divergences dans les effets des impôts. Sans doute est-il souvent difficile de suivre les répercussions et le point de chute final d'un impôt; mais il serait aventureux de dire que la similitude des réglementations en matière d'assiette, de taux et de recouvrement suffit à établir une répercussion identique sur les coûts et sur les prix. L'harmonisation consistera dans la recherche du rapprochement des effets que supportent les coûts et les prix de produits identiques, de manière que la demande ne soit pas contrainte ou artificiellement orientée vers tel produit national plutôt que vers son similaire étranger.

11. Le principe de non-distorsion doit conduire à l'élimination des mesures d'ordre fiscal susceptibles de perturber par leurs effets le jeu de la concurrence. Ce qui importe ici encore n'est pas l'élimination des disparités ou des différences de système ou de réglementation, mais celle de leurs conséquences perturbatrices; car la distorsion n'est pas dans la différence des mesures mais dans la création d'effets néfastes à l'atteinte des objectifs du marché commun.

On peut ainsi distinguer deux modalités d'application du principe de non-distorsion. L'effet perturbateur peut être apprécié eu égard aux objectifs idéalement définis, c'est-à-dire à la réalisation d'un marché qui, par le jeu concurrentiel suscite l'intégration et la croissance des six économies. La distorsion n'est donc pas la mesure fiscale, mais son effet contraire à l'impulsion attendue de la concurrence. Là encore, le principe ne concerne pas les systèmes ou les législations, mais leurs conséquences et leurs effets. La perturbation doit aussi s'apprécier en fonction des situations nouvelles créées par la croissance économique, en ce sens que n'existant pas initialement elle peut apparaître à la suite d'une transformation de structure ou à l'occasion de changements dans le volume ou la nature des productions, des échanges et des demandes. La distorsion doit donc être appréciée dans une perspective dynamique

car un changement dans les conditions économiques de la concurrence lié au processus de croissance, peut faire apparaître un effet perturbateur d'origine fiscale qui ne s'était pas jusque-là manifesté ou qui demeurerait insoupçonné. Il ne faut pas oublier, en effet, que les phénomènes d'accroissement peuvent révéler des effets qui ne pouvaient être décelés antérieurement en raison de leur faible importance. Tel pourrait être l'effet d'une mesure fiscale lié à la dimension de la firme, à la concentration des entreprises, au volume des capitaux ou de la main-d'oeuvre engagés, etc. Etant donné la fréquence des mesures fiscales favorables aux petites entreprises, pareille situation pourra se rencontrer. Cette perspective dynamique permet de mettre en lumière la notion de seuil de distorsion, qui signale que l'effet perturbateur peut n'apparaître que dans certaines conditions - ou même disparaître - sous l'action des changements dynamiques.

Les deux modalités d'appréciation de la distorsion - en fonction des objectifs idéalement définis et en fonction des situations nouvelles provoquées par la croissance - permet également d'indiquer que l'effet perturbateur peut se manifester selon deux cheminement différents : à travers les structures qui conditionnent le jeu de la concurrence; à travers le fonctionnement de l'économie orientée vers l'accroissement et le progrès.

III. Les points d'application de l'harmonisation

Les points d'application de l'harmonisation peuvent être maintenant inventoriés. Il s'agit de savoir comment peuvent être poursuivis la conformité des systèmes fiscaux aux objectifs d'intégration et de croissance, la similitude des réactions fiscales aux changements des conditions générales de l'activité, la similitude des incidences fiscales sur les coûts et les prix, la suppression des distorsions de structure et de fonctionnement. Pour cela, se plaçant toujours dans la perspective d'une croissance des économies des Etats membres, on examinera les plans d'application qu'offre la croissance elle-même.

On peut ainsi distinguer le plan des structures : entreprises, branches industrielles, économie globale; et le plan du fonctionnement : compétitivité, équilibre de l'activité, harmonisation de la croissance. A chaque plan, correspond l'application d'un ou de plusieurs principes d'harmonisation.

12. Les structures de l'entreprise peuvent connaître diverses transformations au cours de la croissance. La première concerne les changements qui interviennent dans la combinaison des facteurs pour rendre les processus plus productifs. En général, la conséquence est une accentuation de l'emploi du capital par rapport à la main-d'oeuvre et donc un accroissement de l'investissement. Ainsi se trouve formulée la nécessité d'une fiscalité qui respecte la répartition des capitaux entre les entreprises et s'abstient de réaliser un ordre de préférence dans la satisfaction de la demande des entrepreneurs contraire aux impulsions émanant du marché. Les entraves à l'extension des entreprises et au développement de leur activité doivent être bannies, de même que les dispositions contraires au développement de la production et à l'élévation de la productivité. Un défaut d'harmonisation entre les fiscalités des six pays résulterait d'impôts qui créeraient des différences importantes dans la rémunération des capitaux, des faveurs particulières à la demande de crédit émanant de catégories

particulières d'entreprises, des différences dans l'imposition des bénéfiques, dans la constitution des réserves, l'autofinancement, etc. On pourrait multiplier à loisir les effets d'une fiscalité par trop différente, susceptible de créer en cette matière des réactions divergentes à l'extension, à la transformation ou aux progrès de productivité que suscite la croissance. De délicates questions peuvent être notamment posées par la politique des gouvernements à l'égard des petites entreprises que les uns s'efforcent de maintenir alors que d'autres désirent les voir s'intégrer. De même, des régimes favorables à la survie des entreprises marginales peuvent susciter des réactions différentes aux effets de la concurrence sur l'assainissement des structures sclérosées à l'abri des protections diverses. Enfin, est posée la question des mesures fiscales susceptibles de favoriser ou d'entraver la reconversion des entreprises d'une activité déclinante vers une production en expansion.

13. L'extension des branches d'activité nouvelles, le perfectionnement des branches traditionnelles, la concurrence qui s'établit entre elles, sont des manifestations classiques de la croissance. Il faut ajouter que, eu égard au caractère oligopolistique ou monopolistique de certains secteurs nationaux, la concurrence des branches nouvelles et traditionnelles s'établira entre pays au niveau du marché commun. Cette concurrence entraînera des réorientations d'activité, des créations, des disparitions; certaines branches verront s'accroître leur participation à l'obtention du produit social alors que d'autres verront diminuer la leur. On saisit les conséquences déterminantes que peut exercer la fiscalité en ce domaine mouvant. Il est à présumer que les gouvernements s'efforceront de sauvegarder les intérêts de leurs ressortissants, tant chefs d'entreprise que salariés ou apporteurs de fonds. Le défaut d'harmonisation peut se manifester d'ailleurs de manière diverse, les législations nationales pouvant volontairement favoriser ou involontairement constituer des obstacles à ces changements progressifs, dont les conséquences sociales peuvent être fort dures. La conformité des systèmes fiscaux aux objectifs de croissance se trouve ici mise en cause, autant que leur similitude de réaction aux exigences du développement ou aux incidences sur les coûts et les prix. On saisit également, à ce propos, combien l'harmonisation n'est pas à poursuivre dans le sens d'une unification des systèmes mais dans le sens de la similitude des conséquences de la fiscalité et l'égalité de la période de temps nécessaire aux adaptations. Rien n'indique qu'un même type d'impôt sur la production ou sur les ventes favorisera de la même manière cette réponse des structures aux exigences de la croissance. Moins que les différences d'assiette ou de taux, c'est la répercussion et l'incidence des impôts sur l'investissement, l'imposition des établissements nouveaux et des filiales, le réinvestissement des bénéfiques, les taxes répercutables dans les coûts, la taxation des ventes, qui importera. L'harmonisation se traduira par des fiscalités nationales qui, en raison de l'attitude des entrepreneurs, de la mobilité de la main-d'oeuvre, de la fluidité des capitaux, du degré de concentration, de la politique des banques, etc. réaliseront des conditions également favorables à l'innovation, aux progrès de la production et rapprocheront les coûts et les prix.

14. Au plan de l'économie globale, les fiscalités nationales devront éviter toute mesure contraire à l'accroissement de la production et à l'élévation de la productivité. Sans cela on créerait des entraves aux effets bénéfiques attendus de l'extension

du marché et de l'intégration. Les problèmes des taxes à cascades, de l'imposition de la valeur ajoutée, de la taxation de l'énergie, se trouvent ici impliqués. Il en est de même de la proportion établie entre les produits de l'impôt direct et de l'impôt indirect; les premiers étant considérés comme non répercutables à la différence des seconds. Il en est de même du traitement fiscal agissant sur le volume de l'épargne destinée à être investie.

C'est là un des domaines qui touche le plus directement à la structure des systèmes fiscaux et à une adaptation historique aux comportements psychologiques et sociologiques. La viscosité plus ou moins grande de ces systèmes peut être un facteur décisif de leur adaptation rapide ou retardée aux changements que la croissance apporte au plan de l'économie nationale.

15. Les problèmes de fonctionnement mettent également en oeuvre le processus d'harmonisation.

La compétitivité des économies dépend dans une mesure appréciable de l'incidence des impôts sur les coûts et de l'apparition de distorsions. Les impôts indirects, les accises, les taxes sur les transactions, jouent ici un rôle considérable. Souvent discutés et bien connus, les problèmes ainsi soulevés n'appellent pas de commentaires. On soulignera une nouvelle fois la nécessité de considérer essentiellement la similitude des incidences plutôt que l'identité des impositions.

16. Par contre, les conditions de réalisation de l'équilibre des branches et des économies nationales exige plus qu'un rappel. Ce serait à tort, en effet, que l'on estimerait que le problème de l'équilibre se situe hors du domaine de l'harmonisation. Non seulement l'impôt ne doit pas gêner la circulation des produits, des capitaux et de la main-d'oeuvre, non seulement il doit faciliter également la répartition des ressources au sein des économies en voie d'intégration, mais il doit, par la manière dont il est prélevé et utilisé, favoriser l'équilibre général de l'économie.

On rejoint ici ce que l'on appelle - d'une expression bien discutable d'ailleurs - le "poids de la charge fiscale". Celui-ci, pris en tant que tel pour tenter des comparaisons internationales, n'a pas grande signification. En supposant une égale efficacité des services publics, des charges fiscales différentes indiquent simplement une différence dans les besoins de financement, et donc dans l'extension de l'économie publique. Loin d'indiquer que les économies nationales supportent des charges réelles différentes, la comparaison internationale indique qu'un volume différent de biens et de services est attribué aux individus - producteurs ou consommateurs - par le fonctionnement des services publics. Il convient de savoir si le volume des dépenses financées par l'impôt recouvre une égale efficacité et une même productivité. C'est donc la nature des dépenses plus que leur volume, qui importe pour l'équilibre économique. Les véritables défauts d'harmonisation appréciés du point de vue de l'équilibre économique résideront dans des différences notables en matière de subventions à des entreprises ou branches défaillantes, improductives ou marginales; dans le volume des dépenses de transfert; dans l'effort redistributif des revenus; dans l'importance des dépenses d'armement; dans les dons publics hors du territoire sans effet pour l'activité nationale, etc. L'incidence des emplois de fonds publics peut ainsi avoir des conséquences différentes sur l'élévation du pro-

duit réel, sur son niveau d'équilibre et finalement sur les modalités de l'intégration et du progrès économique. A la longue, on peut aboutir à des différences notables dans le niveau de la productivité et des coûts moyens et donc dans la compétitivité des économies en voie d'intégration. Les retards de développement peuvent s'accroître pour certains pays et les inciter à prendre des mesures de compensation ou de sauvegarde qui prolongeraient au plan de la fiscalité le défaut d'harmonisation existant au plan des dépenses. Ceci conduit alors à un problème plus général.

17. L'harmonisation de la croissance suppose l'harmonisation fiscale, mais en retour peut être mise en cause par son absence et par ses insuffisances. Une croissance harmonisée suppose une action de l'autorité publique contre les récessions, le chômage, l'inflation, les goulots d'étranglements. La fiscalité joue un rôle de premier plan dans ce domaine. Là moins qu'ailleurs, on ne saurait réclamer une uniformité des systèmes fiscaux; il s'agit plus simplement d'établir des conditions semblables de réaction et d'intervention, afin de prévoir un ensemble de mesures également efficaces pour mener une action commune au sein des économies intégrées. Car la croissance du marché commun posera souvent des problèmes communs aux six pays, tout au moins en matière de récession et d'inflation souvent généralisées ou tout au moins susceptibles de généralisation.

L'harmonisation exige en ce domaine un soin très grand pour éviter les conflits entre les mesures d'intervention favorables à la croissance et celles qui pourraient être défavorables à l'intégration concurrentielle. Et l'on sort ainsi peu à peu des problèmes propres à la constitution des systèmes fiscaux, pour aborder ceux de la politique financière.

N'est-ce pas trop demander ? Cette question doit être examinée pour conclure.

IV. L'étendue de l'harmonisation

18. Placée dans un cadre statique, l'harmonisation peut être limitée aux problèmes propres à la constitution des systèmes fiscaux et à la structure des impôts. L'adoption d'une perspective dynamique conduit à mettre l'accent sur la considération de la similitude des effets de la fiscalité, compte tenu des particularités économiques, institutionnelles, psychologiques et sociologiques propres à chaque pays, plutôt que sur l'identité des structures fiscales. Puis la nature des dépenses est apparue plus importante que le poids de la charge fiscale. Il paraît indispensable de souligner que la politique financière (*fiscal policy*) ne peut être exclue des perspectives de l'harmonisation.

Il ne suffirait pas de s'attacher aux questions soulevées par les réglementations spéciales temporaires propres à quelques types d'impôt ayant une incidence immédiate sur les échanges, les coûts et la demande. La croissance des économies situe les mesures à prendre dans des perspectives longues, qui impliquent non seulement les effets du progrès des économies sur les structures fiscales, mais encore l'action de celles-ci sur les structures économiques en voie de transformation, d'où la nécessité d'un souci permanent d'adaptation des unes aux autres et réciproquement, mais, également, souci des politiques, c'est-à-dire, au-delà des mesures immédiates, élaboration des prévisions, des anticipations et des "grands desseins". L'adaptation

des systèmes fiscaux, la considération de leurs réactions et de leurs incidences, ne peuvent être dissociées d'une authentique attitude prévisionnelle et donc d'une politique financière au plein sens du terme, faite de choix et d'aménagement en fonction du futur. N'est-ce d'ailleurs pas un acte de politique financière, que choisir entre plusieurs possibilités, le système fiscal sensible ou rigide qui réagit dans un sens souhaité à l'expansion et à la récession ? En est-il autrement des mesures relatives à l'investissement, au placement des capitaux, à l'imposition des revenus ou de la consommation ? Toute question relative à l'harmonisation fiscale favorisant la croissance, procède d'un choix qui est politique dans l'ordre des fins comme l'est celui qui conduit à la mise en oeuvre de l'intégration et du progrès par recours à la concurrence administrée.

L'harmonisation fiscale n'est donc pas oeuvre temporaire mais action continue; elle met en oeuvre au-delà de la législation et de la réglementation momentanée, la politique financière dans son ensemble.

HARMONISATION DE L'IMPOT PRELEVE SUR LES BENEFICES DES
SOCIETES DE CAPITAUX ET SUR LES DIVIDENDES DISTRIBUES OU PERÇUS

(par le professeur B. Schendstock)

- I. Quelques remarques préliminaires
- II. Parties du rapport auxquelles se rapporte la présente annexe
- III. Terminologie, méthode d'analyse
- IV. L'impôt effectif ou apparent sur les sociétés et les bénéfices non distribués : les systèmes actuels et le projet belge
- V. L'impôt effectif ou apparent sur les sociétés et les bénéfices non distribués : conceptions du C.F.F.
- VI. L'impôt effectif ou apparent sur les sociétés et les bénéfices distribués : législations nationales existantes ou envisagées pour l'avenir immédiat
- VII. Impôt sur les sociétés; retenues visibles ou invisibles sur les dividendes : répartition internationale du produit des impôts. Possibilités techniques; choix du C.F.F.

I. Quelques remarques préliminaires

Le rapport du Comité fiscal et financier ne donne qu'incidence une description de la législation fiscale en vigueur et des projets de loi en instance dans les différents pays. Il est apparu, au cours des délibérations du C.F.F. - cf. le rapport page 37 - qu'en ce qui concerne les problèmes soulevés par l'impôt sur les sociétés de capitaux et par les précomptes (sous forme de retenue à la source) sur les dividendes, la situation actuelle est à tel point confuse qu'une analyse des régimes actuels selon un schéma fixe s'impose. Il va sans dire que l'harmonisation qui est apparue indispensable devra être réalisée sur la base d'une terminologie uniforme. Cette terminologie devra bien entendu être "traduite" d'après les concepts usuels dans chaque pays, en fonction des besoins particuliers de celui-ci.

Même à l'intérieur des différents pays, l'unanimité est loin de régner quant au fondement juridique et à la fonction de certains éléments des impôts précités. Cela nous oblige à chercher une harmonisation dans le sens d'un compromis entre les solutions qui ont été données ou que l'on se propose de donner à l'échelon national à des problèmes qui se posent sur un plan international. Dans ces conditions, la technique de la perception des impôts en question joue dans l'harmonisation un rôle autre que lorsqu'il s'agit par exemple de l'impôt sur le chiffre d'affaires où une analyse sommaire permet d'arriver à un accord sans qu'il soit nécessaire de connaître tous les détails techniques de l'impôt. Dans les problèmes d'harmonisation, les intérêts nationaux jouent évidemment aussi un rôle, notamment en ce qui concerne la répartition internationale du produit de l'impôt. Mais, encore une fois, une discussion fructueuse n'est possible que sur la base d'une terminologie uniforme et celle-ci, surtout pour les impôts qui influent les uns sur les autres, est intimement liée aux différentes possibilités de la technique fiscale.

A divers endroits déjà, le rapport a fait mention des nombreuses exigences - souvent difficilement conciliables - auxquelles les propositions du C.F.F. devaient satisfaire. Plusieurs de ces exigences n'ont pas été rappelées dans la présente annexe parce qu'elles ont sans doute été suffisamment mises en lumière dans le rapport. Pour quelques autres, dont le rapport traite de manière plutôt implicite, on pourrait estimer que les propositions du C.F.F. ne leur attribuent pas l'importance qu'elles ont pourtant en réalité. La présente annexe insiste sur ces exigences, évidemment dans un sens positif.

Mais nous nous sommes surtout efforcés de replacer les solutions partielles dans un cadre plus général. Dans le rapport, ces solutions partielles sont souvent formulées de manière assez large. La présente annexe devrait - c'est ce que souhaite son auteur - inciter à réfléchir à la question que voici : les solutions partielles sont-elles mises en relief plus nettement lorsqu'on les lie plus étroitement les unes avec les autres qu'il n'a été possible de le faire dans le rapport? Conformément à la résolution du C.F.F., la présente annexe fait également état, dans la mesure où cela intéresse la matière traitée, des opinions exprimées par certaines minorités plus ou moins importantes (voir page 65) lorsque le Comité a estimé qu'il était préférable de les exposer dans la présente annexe plutôt que dans le rapport même. Cela a été fait sans que l'importance de ces groupes ait été spécifiée.

Afin de ne pas, sur certains points, compliquer l'exposé plus qu'il ne fallait, la structure fiscale italienne n'a pas été analysée par comparaison avec celle des autres pays. En effet, la structure fiscale italienne - quelque ingénieuse qu'elle soit - diffère à tel point des autres qu'une comparaison n'est possible que dans des cas bien précis. Dans un même souci de simplification, la présente annexe ne tient compte que des personnes physiques et morales suivantes :

a) les sociétés de capitaux ordinaires et notamment les grandes (ou assez grandes) sociétés de capitaux dont les bénéficiaires sont de même ordre de grandeur, dans la mesure où il ne s'agit pas de holdings ou de sociétés de placement;

b) les holdings (les sociétés de capitaux dans la mesure où elles sont des holdings);

c) les sociétés de placement;

d) les actionnaires personnes physiques, dans la mesure où ils possèdent des actions :

1) des sociétés de capitaux ordinaires;

2) des holdings;

3) des sociétés de placement.

Comme la position des personnes mentionnées en b), c), d 2) et d 3) a été étudiée de manière assez détaillée à l'annexe D, nous nous attacherons plus particulièrement aux points a) et d 1). Nous examinerons cependant si les solutions qui semblent possibles et souhaitables pourraient être retenues en tenant compte des autres points.

Nous commencerons toujours par examiner si, en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et le précompte retenu à la source sur les dividendes, un traitement

identique est réservé aux sociétés et aux actionnaires qui ont leur domicile fiscal dans les différents pays de la C.E.E. et qui sont comparables.

En tant que de besoin, le fonctionnement des divers régimes ne sera pas seulement étudié dans le cas où les dividendes ne franchissent pas les frontières ou ne franchissent que des frontières intérieures de la C.E.E., mais aussi lorsqu'ils franchissent, dans un sens ou dans l'autre, les frontières extérieures de la C.E.E.

II. Les parties du rapport auxquelles se rapporte la présente annexe

- IV A.2.g) La méthode d'imposition des bénéfices des sociétés en particulier des sociétés anonymes.
- aa) Le problème d'un impôt particulier sur les sociétés
 - bb) L'imposition des sociétés mères, le problème des participations.
- IV B. Disparités existant dans les barèmes de certains impôts particuliers et propositions pour réduire ces différences comme il est souhaitable sous l'angle de la politique d'intégration .
- 1. Remarques préliminaires générales.
 - 2. Impôts dont les barèmes présentent d'importantes disparités de nature à compromettre sérieusement les buts poursuivis par le marché commun.
 - e) Impôt sur le revenu.
 - 3) Revenu des capitaux mobiliers
 - 4) Revenus industriels et commerciaux
 - f) Problème de l'importance de l'impôt sur les sociétés et de la retenue à la source sur les dividendes.
 - aa) Les barèmes de l'impôt sur les sociétés
 - bb) Questions relatives à la retenue à la source
- IV C. Le problème de la double imposition.

III. Terminologie, méthode d'analyse (1)

Impôt sur les sociétés : tout impôt prélevé à quelque titre que ce soit à charge d'une société de capitaux et au prorata des bénéfices de celle-ci, que la partie des bénéfices distribuée soit soumise ou non à un autre impôt que celui appliqué à la partie non distribuée.

Impôt effectif sur les sociétés : impôt sur les sociétés dans la mesure où il n'est pas traité, en ce qui concerne les bénéfices distribués, comme un précompte de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui encaissent les sommes distribuées (les réserves éventuellement attribuées au point de vue fiscal aux actionnaires sont assimilées ici aux bénéfices distribués).

(1) Le présent chapitre est, lui aussi, sous la seule responsabilité de l'auteur de la présente annexe.

Impôt apparent sur les sociétés : impôt sur les sociétés dans la mesure où il est traité, en ce qui concerne les bénéfices distribués ou assimilés, comme un précompte de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui encaissent les sommes distribuées.

Crédit d'impôt (toerekenbare belasting, anrechenbare Steuer, credito d'imposta) : impôt payé ou retenu et porté en compte par la société, qui vient en déduction de l'impôt dont l'ayant droit aux bénéfices est redevable.

Précompte mobilier non facultatif retenu sur les dividendes

(zichtbare en niet facultatieve voorheffing op de dividenden; nichtfakultative Kapitalertragsteuer die auf Dividenden einbehalten wird; imposta d'acconto non - facultativa ritenuta sui dividendi): précompte d'un impôt dont l'actionnaire est éventuellement redevable, retenu par la société de capitaux.

Précompte invisible sur les dividendes : partie de l'impôt sur les sociétés qui peut donner lieu à un crédit d'impôt pour l'actionnaire.

Précompte mobilier facultatif retenu sur les dividendes

(facultatieve controle-voorheffing op de dividenden; fakultativ einzubehaltene Kapitalertragsteuer auf Dividenden) : précompte prélevé uniquement dans le cas où l'ayant droit aux dividendes, au moment de l'encaissement de ceux-ci, ne fournit pas les éléments qui l'exemptent de la retenue.

Dividende net : montant constituant le dividende pour la personne physique actionnaire. Il s'agit donc du montant sur lequel, le cas échéant, les précomptes visibles sur les dividendes sont calculés.

Dividende brut : montant du bénéfice que la société de capitaux doit réaliser pour pouvoir distribuer le dividende net correspondant. La différence entre le dividende brut et le dividende net est l'impôt sur les sociétés qui correspond au dividende.

Réserves nettes : montant mis en réserve après déduction de l'impôt sur les sociétés.

Réserves brutes : montant du bénéfice que la société de capitaux doit réaliser pour pouvoir conserver le montant correspondant en réserves nettes. La différence entre les réserves brutes et nettes est l'impôt sur les sociétés qui correspond au montant mis en réserve.

Barème standard de l'impôt sur les sociétés : pourcentage d'impôt prélevé sur les réserves brutes.

Calcul du montant brut (dans le cas de l'impôt sur les sociétés) : conversion du dividende net ou des réserves nettes en un montant brut correspondant.

Calcul du montant brut (dans le cas de l'impôt sur le revenu et des précomptes de celui-ci) : conversion du montant perçu après déduction du précompte (visible ou invisible) en montant avant cette déduction.

La méthode d'analyse est la suivante : on suppose que la société met en réserve tout ce que lui permettent les bénéfices compte tenu de l'impôt sur les sociétés ou bien qu'elle le distribue. Ces deux cas extrêmes ne correspondent évidemment pas à la réalité, mais leur combinaison, d'après un dosage quelconque, permet de comprendre des cas qui, eux, sont bien réels. N'oublions cependant pas que l'existence de

bénéficiaires de tantièmes a été délibérément négligée. La question de l'incidence des tantièmes sur les bénéfices imposables n'est pas envisagée ici, ni celle de la déduction pour investissements, dont il a aussi été délibérément fait abstraction ici.

IV. L'impôt effectif et apparent sur les sociétés et les bénéfices non distribués : les systèmes actuels et le projet belge

Il est utile d'inclure dans l'analyse comparative la structure des impôts britanniques étant donné qu'elle est très significative à bien des égards.

République fédérale d'Allemagne : La taxe sur les exploitations (Gewerbesteuer) qui n'est prélevée qu'au prorata des bénéfices, d'après un taux chaque fois différent, n'a pas été prise en considération ici. Il en est de même de l'impôt sur la fortune dû par les sociétés. La "Körperschaftsteuer" s'élève, pour les cas considérés ici, à 51 % des réserves brutes, soit 104,08 % des réserves nettes.

Belgique (législation en vigueur) : Le taux de la taxe professionnelle varie entre 25 % et 40 %. Toutefois, comme la taxe professionnelle payée l'année précédente est déductible, le pourcentage prélevé sur les réserves brutes est plus réduit. Il va de 20 % (soit 25/125 des réserves brutes) à 28,75 % (soit 40/140 de la partie la plus lourdement grevée des réserves brutes).

Bien que le pourcentage de 28,57, calculé sur le total des réserves brutes, ne soit jamais atteint, on peut pourtant le conserver aux fins de la présente analyse, étant donné que le pourcentage marginal est très souvent déterminant dans nombre de décisions que l'entrepreneur est amené à prendre et que les réserves brutes comprennent fréquemment des éléments soumis à des impôts autres que l'impôt professionnel. Sur les dividendes perçus par exemple, il est retenu 30 % à titre de contribution mobilière. L'impôt peut donc être estimé, moyennant quelques réserves, à 28,57 % des réserves brutes, soit 40 % des réserves nettes.

Belgique (projet) (1) : L'impôt sur les sociétés prélevé sur les réserves brutes est en partie définitif (30 %), en partie provisoire (5 %), cette dernière tranche étant restituée au cas où le montant mis en réserve est distribué ultérieurement. Aux fins de la présente annexe, l'impôt prélevé sur les réserves brutes peut être estimé à 35% des réserves brutes, soit 53,85 % des réserves nettes. Dans le calcul des réserves nettes, il n'est pas tenu compte du fait que, lors d'une distribution ultérieure des réserves, un "crédit d'impôt" peut intervenir (voir le point VI c. après).

France : L'impôt annuel de 1,5 % sur le montant des réserves n'a pas été pris en considération. L'impôt sur les sociétés s'élève à 50 %. Les réserves brutes sont par conséquent taxées à 50 %, les réserves nettes à 100 %.

Italie : Les réserves brutes sont tout d'abord grevées par l'impôt sur la ricchezza mobile (R.M.), en catégorie B; la partie restante est soumise à l'impôt sur les sociétés (imposta sulla società). Le barème prévu dans la catégorie B de l'impôt sur la

(1) Il a été tenu compte du projet tel qu'il a été déposé; il n'a pas été possible de prendre en considération les modifications éventuellement apportées au cours des débats parlementaires qui, au moment de la rédaction de la présente annexe, n'étaient pas encore terminés.

R.M. est actuellement de 36,5 %; l'impôt sur les sociétés s'élève : a) pour les bénéficiaires qui ne dépassent pas 6 % du capital, à 0,75 % du capital; b) dans la mesure où les bénéficiaires sont plus élevés, à 16,5 % des bénéficiaires (supplémentaires). Aux fins de la présente annexe, c'est ce dernier pourcentage qui peut être retenu. Le pourcentage de 16,5 sur les bénéficiaires diminués de l'impôt de R.M. correspond à peu près à 10,5 % des bénéficiaires non diminués de ce dernier impôt. En faisant abstraction du fait que les bénéficiaires pourraient encore comprendre des éléments soumis à d'autres impôts cédulaires, nous arrivons ainsi à une imposition marginale de 36,5 %, plus 10,5 %, soit 47 % des réserves brutes ou 88,7 % des réserves nettes. Si l'on considère également comme impôt sur les sociétés l'impôt (non déductible) de 5 % prélevé sur les intérêts des obligations émises par la société, on arrive à un chiffre légèrement plus élevé.

Luxembourg : De même que pour la république fédérale d'Allemagne, la taxe sur les exploitations (Gewerbesteuer) et l'impôt sur la fortune ne sont pas pris en considération. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, les réserves brutes sont taxées à 40 %, les réserves nettes, par conséquent, à 66,67 %.

Pays-Bas (léislation actuelle) : Le taux standard normal a été dernièrement fixé à 45 % (à partir du 1-1-1963). En conséquence, l'impôt sur les réserves brutes s'élève à 45 %, soit 81,81 % des réserves nettes.

Pays-Bas (projet) : Jusqu'ici, le projet ne propose pas de modifications du taux applicable aux bénéficiaires non distribués.

Grande-Bretagne : La "profits tax" est un véritable impôt sur les sociétés (15 %); l'"income tax" est un impôt apparent sur les sociétés (38,75 %). Lors du calcul des bénéficiaires soumis à l'"income tax", la "profits tax" n'est pas déduite; l'impôt total prélevé sur les réserves brutes est donc de 53,75 %, ce qui correspond à 116,51% des réserves nettes. Dans le calcul des réserves nettes, il n'est pas tenu compte du fait que, lors d'une distribution ultérieure des réserves, la société peut répercuter sur les actionnaires l'"income tax" qu'elle n'a pas alors à payer une nouvelle fois.

Résumé

	Imposition par rapport aux	
	réserves brutes	réserves nettes
République fédérale d'Allemagne	51 %	104,08 %
Belgique (régime actuel)	28,57 %	40 %
Belgique (projet)	35 %	53,85 %
France	50 %	100 %
Italie	47 %	88,7 %
Luxembourg	40 %	66,67 %
Pays-Bas (1963)	45 %	81,81 %
Pays-Bas (projet)	45 %	81,81 %
(Grande-Bretagne)	53,75 %	116,51 %

V. L'impôt effectif ou apparent sur les sociétés et les bénéfices non distribués : conceptions du C.F.F.

Eu égard aux pourcentages signalés ci-dessus, il n'est pas étonnant que le C.F.F. propose un impôt uniforme sur les réserves d'environ 50 %. Si l'on cherche une moyenne pondérée, on arrivera à un pourcentage plutôt un peu plus faible qu'un peu plus fort.

Dans les calculs donnés ci-après à titre d'exemple, le pourcentage de 50 % sera retenu parce qu'il simplifie les calculs. Ce serait pourtant méconnaître la pensée du Comité que d'en conclure que celui-ci aurait une préférence marquée pour le taux précis de 50 %.

En ce qui concerne la prévention de la double imposition internationale des sociétés qui ont leur domicile fiscal dans un des pays de la C.E.E. et qui exercent (également) leurs activités dans d'autres pays de la C.E.E., le lecteur se reportera au paragraphe IV C du rapport et en particulier aux points 3, 5 et 6 .

VI. L'impôt effectif et apparent sur les sociétés et les bénéfices distribués : législations nationales existantes ou envisagées pour l'avenir immédiat

Dans les systèmes d'impôt sur les sociétés qui sont actuellement en vigueur en France, au Luxembourg et aux Pays-Bas, le taux appliqué aux réserves brutes et aux dividendes bruts est identique. Les dividendes nets sont considérés comme revenu des actionnaires personnes physiques. Sur ces dividendes nets, un précompte visible est retenu à la source. Ce précompte n'est pas facultatif pour les actionnaires nationaux, il l'est souvent selon les conventions pour les actionnaires étrangers.

En Italie également, un tarif uniforme est appliqué aux réserves brutes de la société et aux dividendes qu'elle distribue. Les dividendes nets ne sont évidemment plus soumis à un autre impôt cédulaire, mais ils entrent en ligne de compte en tant qu'élément du revenu des personnes physiques, pour l'impôt complémentaire sur le revenu (imposta complementare sul reddito delle persone fisiche). Il n'est pas retenu de précompte sur le dividende : vu le taux de l'impôt complémentaire, cela devrait en effet dans trop de cas, donner lieu à un remboursement. L'absence d'un précompte retenu à la source a toutefois eu pour résultat de soumettre les actionnaires étrangers à l'impôt complémentaire sur le revenu.

On peut conclure de ce qui précède, d'une part, que l'impôt italien sur les sociétés est un véritable impôt sur les sociétés, et d'autre part, que le système italien est à tel point unique en son genre que dans la suite de cette annexe on a dû renoncer à le comparer à celui des autres pays.

Dans le système appliqué en république fédérale d'Allemagne et en Belgique, ainsi que dans le projet néerlandais, l'impôt sur les sociétés prélevé sur le dividende brut est inférieur à celui qui est prélevé sur les réserves brutes. En Grande-Bretagne, ce régime existe déjà depuis beaucoup plus longtemps. Dans les trois pays continentaux, le régime préférentiel ne s'applique pas à tous les dividendes, mais uniquement aux dividendes normaux. Dans la suite de la présente annexe, il ne sera pas tenu compte des exceptions.

Si l'on met la société de capitaux et les actionnaires sur un même pied, le fait de taxer les dividendes aussi bien dans la société que chez les actionnaires implique une discrimination à l'égard de la forme juridique. Mais même si on ne les identifie pas, il y a discrimination. Pourquoi permet-on de déduire des bénéfices les intérêts dus par la société et pourquoi pas les dividendes qui, selon cette conception, sont pourtant aussi payés à des tiers ?

La réponse est que l'on considère les dividendes du point de vue de la société de capitaux, comme des bénéfices transférés et, du point de vue des actionnaires, comme le revenu du capital. Quoi qu'il en soit, cette discrimination, étant donné le taux actuel et des impôts sur les sociétés et des impôts personnels sur les revenus, a, de l'avis de bien des personnes, un effet néfaste sur le développement économique, et ce point, plus que tout argument d'équité, a déterminé l'attitude des législateurs. Le fait que les trois pays continentaux n'ont voulu atténuer cette discrimination qu'après qu'elle ait été introduite dans des proportions limitées en Grande-Bretagne, où elle n'existait pas auparavant, le montre bien.

Lorsqu'on veut se rendre compte de la charge relative de l'impôt sur les sociétés prélevé sur les dividendes bruts, il convient de ne pas perdre de vue que la réduction de tarif dépend habituellement du montant des dividendes nets et non de celui des dividendes bruts. Quand l'impôt sur le dividende net est fixé par exemple en république fédérale d'Allemagne à 15 %, cela signifie que l'impôt sur le dividende brut est diminué de $(51 - 15)\%$ du dividende net.

République fédérale d'Allemagne : Le calcul peut être effectué de différentes manières. En voici une : on calcule le pourcentage que représente l'impôt sur les sociétés par rapport au dividende brut en partant d'un dividende net déterminé que nous supposons égal à 100. Pour trouver le montant brut, il faut majorer ce montant de 15 %, soit 15. Sur ce dernier montant est dû, selon le barème standard, à raison de $51/49$ de 15, ou $104,08\%$ de 15, soit 15,61.

Impôt total : $15 + 15,61 = 30,61$

Le dividende brut est donc de : $100 + 30,61$, soit 130,61

et l'impôt de 30,61 est égal à 23,44 % du dividende brut.

A un dividende brut de 100 peut donc correspondre un dividende net de 76,56. La réduction s'élève dans ce cas à $(51-15)\%$, ou 36 % de 76,56, soit 27,56. L'impôt de 0,51 fois 100, moins 0,36 fois 76,56 = 51 moins 27,56, soit 23,44 permet de distribuer un dividende net de 100 moins 23,44, soit 76,56.

En fait, au lieu du taux standard de 51 %, un barème de 23,44 %, également calculé sur le dividende brut, est appliqué. Cela revient au même que si l'on diminuait le dividende brut de 54,04 % avant d'appliquer le taux standard de 51 %. Le pourcentage de 54,04 sera dénommé ci-après pourcentage A. On peut l'appeler aussi le degré de limitation de la discrimination. Le A allemand s'approche singulièrement de celui de la Grande-Bretagne. Ainsi calculerons-nous tout d'abord le A britannique.

Grande-Bretagne : Ce que pour les fins de la présente annexe nous appelons le taux standard de l'impôt sur les sociétés s'élève à 53,75 %, un dividende brut de 100 permet donc de distribuer un dividende de 46,25, après déduction de l' "income tax" en tant que précompte (visible ou invisible) prélevé à titre d'impôt sur le revenu

de l'actionnaire.

Pour trouver le véritable dividende, il faut ramener au montant brut le montant de 46,25 en le multipliant par $\frac{100}{100-38,75}$. On arrive ainsi à un dividende (net pour l'impôt sur les sociétés, brut pour l'impôt sur le revenu) de 75,51. L'impôt qui reste à charge de la société, sur un dividende brut de 100 s'élève donc à : $100 - 75,51 = 24,49$. Si l'on diminue le dividende brut de 54,44 % et qu'on applique à la différence le pourcentage de 53,75, on arrive au même résultat. Le pourcentage A est donc de 54,44, c'est-à-dire supérieur seulement de 0,4 à celui de l'Allemagne occidentale.

En Grande-Bretagne, on retient sur le dividende de 75,51 un précompte invisible de 75,51 moins 46,25, soit 29,26 (ou 38,75 % de 75,51), qui devient pour les actionnaires nationaux un "crédit d'impôt". En république fédérale d'Allemagne, le précompte (visible) et le "crédit d'impôt" sont beaucoup plus réduits (25 % pour l'actionnaire national).

Belgique (législation actuelle) : Pour un dividende brut de 100, la société est redevable de 21,87 à titre de taxe professionnelle et de taxe nationale de crise. Pour un taux standard de 28,57 % on arrive ainsi à un pourcentage A de 23,44.

Belgique (projet de loi) : Pour un dividende brut de 100, un "crédit d'impôt" de 15 est accordé à l'actionnaire (national). Un impôt de 30 est prélevé à charge de la société. L'actionnaire reçoit donc 70 de la société et 15 du fisc, soit au total 85. C'est là, au point de vue de l'impôt sur le revenu (et des précomptes visibles), le dividende brut. L'impôt sur les sociétés égal à 30 et prélevé sur le dividende brut se compose donc d'un impôt de 15 sur les sociétés et d'un précompte invisible de 15.

L'impôt qui correspond à la réserve brute peut être évalué, semble-t-il, à 35. Si l'on diminue 35 de 57,14 %, c'est-à-dire de 20, il reste 15. Le pourcentage A est donc de 57,14.

Pays-Bas (projet) : Le dividende brut est généralement taxé à raison de :

- a) 45 % du dividende brut, diminué de
- b) 15 % du dividende net.

Un calcul analogue à celui effectué pour la république fédérale d'Allemagne montre que, pour un dividende brut de 100, l'impôt s'élève en conséquence à 35,30 et le dividende net à 64,70. Le pourcentage A est donc de 21,56, car 0,353 fois 100 est égal à 0,45 fois (100 - 21,56).

Résumé

Pays	Pourcentage standard de l'impôt sur les sociétés	Pourcentage A	Impôt sur les sociétés en pourcentage du dividende brut
République fédérale d'Allemagne	51	54,04	23,44
Belgique (régime actuel)	28,57	23,44	21,87
Belgique (projet)	35	57,14	15
France	50	0	50
(Italie)	(47) 1)	0	(47) 1)
Luxembourg	40	0	40
Pays-Bas (1963)	45	0	45
Pays-Bas (projet)	45	21,56	33,30
(Grande-Bretagne)	(53,75)	(54,44)	24,49

1) Dont environ 10,5 % à titre de véritable impôt sur les sociétés.

Dans son rapport - voir page 66 - le C.F.F. a proposé que le pourcentage de l'impôt sur les sociétés prélevé sur le dividende brut soit égal à la moitié du pourcentage prélevé sur les réserves brutes. Comme nous l'avons rappelé plus haut, le C.F.F. a proposé, en ce qui concerne les réserves brutes, un taux d'environ 50 %. Le taux pour le dividende brut serait donc d'environ 25 %. On peut aussi formuler la proposition autrement en partant d'un impôt de 50 % sur les réserves brutes. L'impôt sur le dividende brut devrait alors être égal :

- a) à la moitié du dividende brut, moins
- b) un tiers du dividende net.

Le pourcentage A (la limitation de la discrimination) est alors de 50 %. Dans sa proposition relative au taux de l'impôt sur les sociétés prélevé sur le dividende brut, la C.F.F. a également fait état d'un minimum souhaitable de 15 %. Ce pourcentage est manifestement en rapport avec le pourcentage de 15 que nous avons indiqué en analysant le taux de l'Allemagne occidentale. A la lumière du calcul effectué lors de cette analyse, ce minimum, pour un taux standard de 50 % (également d'ailleurs pour un taux standard de 48 %) s'établit à environ 23 % du dividende brut.

Le bien-fondé d'une proposition tendant à diminuer le taux standard de l'impôt sur les sociétés d'un élément dont le montant dépendra du dividende net, sera pour beaucoup fonction :

- a) du montant du précompte non facultatif retenu sur le dividende net;
- b) de la question de savoir si un tel précompte sera et restera acquis au pays qui le retient, du moins si un précompte facultatif à titre de simple contrôle est parallèlement appliqué. Ce point sera réexaminé dans la partie consacrée aux précomptes.

VII. Impôt sur les sociétés; retenues visibles et invisibles sur les dividendes : affectation internationale du produit des impôts. Possibilités techniques; choix du C.F.F.

Le C.F.F. a proposé (en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés) :

- a) un taux standard d'"environ 50 %" (fin du paragraphe V de la présente annexe)
- b) un facteur A (= degré de limitation de la discrimination) de 50 et par conséquent
- c) un taux d'"environ 25" sur le dividende brut, ce qui donne, vu les chiffres cités aux points a) et b) :
- d) un taux d'"environ $33 \frac{1}{3}$ %" calculé sur le dividende net, ce dernier étant égal, d'après les chiffres précités, à environ un tiers du dividende brut.

Pour simplifier, nous poursuivrons notre exposé en admettant que "environ" puisse être considéré comme "exactement", cela à l'intention des lecteurs qui n'aiment pas les formules algébriques. Comme il est possible que l'on souhaite connaître les rapports de chiffres au cas où les pourcentages ne présentent pas une relation aussi simple que 50, 50, 25 et $33 \frac{1}{3}$, quelques formules simples ont été notées. Ces formules peuvent éventuellement être négligées; il faudra toutefois retenir les symboles qui y ont été utilisés, car ils figureront également dans la partie non algébrique de l'exposé que leur emploi a permis d'abrégier sensiblement.

Symboles

D = dividende brut (impôt sur les sociétés); dans les formules il est toujours supposé égal à 100;

P = taux standard de l'impôt sur les sociétés = taux applicable aux réserves brutes;

d = dividende net soumis à l'impôt sur les sociétés (= dividende soumis à l'impôt sur le revenu et aux précomptes);

T = pourcentage de l'impôt sur les sociétés prélevé sur le dividende brut;

A = pourcentage de la limitation de la discrimination à l'égard des bénéfices distribués sous forme de dividendes, en ce sens que $P - \frac{A}{100} = T$.

p = pourcentage du dividende net (impôt sur les sociétés), qui représente la réduction d'impôt sur le dividende distribué.

Formules

En attribuant des valeurs quelconques à D

$$D = d + \frac{D}{100} P \left(1 - \frac{A}{100}\right)$$

$$A = \frac{P - T}{P} 100 = \frac{dp}{P} \cdot \frac{D}{100}$$

$$T = P \left(1 - \frac{A}{100}\right) = P \frac{100 - A}{100}$$

$$d = (100 - T) \frac{D}{100} = \frac{PA}{P} \cdot \frac{D}{100}$$

$$P = \frac{PA}{d} \cdot \frac{D}{100}$$

$$P = \frac{dp}{A}$$

$$\frac{P}{100} d = \frac{D}{100} (P - T)$$

D étant égal à 100

$$D = d + P \left(1 - \frac{A}{100}\right)$$

$$A = \frac{P - T}{P} 100 = \frac{P}{P} d$$

$$T = P \left(1 - \frac{A}{100}\right) = P \frac{100 - A}{100}$$

$$d = 100 - T = \frac{PA}{P}$$

$$P = \frac{PA}{d}$$

$$P = \frac{dp}{A}$$

$$\frac{P}{100} d = P - T$$

Il est à noter que le pourcentage de 50 proposé par le C.F.F. pour A ne résulte que de la formule $A = \frac{P - T}{P} 100 = \frac{50 - 25}{50} \cdot 100 = 50$

Dans la proposition du C.F.F., le pourcentage p est donc égal à

$$\frac{P}{d} A = \frac{50}{100 - 25} \cdot 50 = 33 \frac{1}{3}$$

Etant donné que les deux pourcentages P et p résument toute la structure de l'impôt, on peut formuler la proposition du C.F.F. également comme suit :

$$P = 50; \quad p = 33 \frac{1}{3}.$$

En admettant que, dans la proposition du C.F.F., P soit égal à 48 et A à 50, on obtiendrait :

$$T = P \frac{100 - A}{100} = \frac{48}{100} \cdot 50 = 24,96$$

et si D était égal à 100 :

$$d = 100 - T = 75,04$$

$$p = \frac{PA}{d} = \frac{48}{75,04} \cdot 50 = 31,99$$

En vue d'une démonstration que nous donnerons ultérieurement dans la présente annexe, voici sur la base de la formule $D = 100 = P - \frac{P}{100} \cdot d + d$ les résultats des formules dans deux autres cas :

si P = 50 et p = 16 2/3 D étant égal à 100, on a :

$$d = 60 \quad T = 40 \quad \text{et} \quad A = 20$$

si P = 48 et p = 15 D étant égal à 100, on a :

$$d = 61,18 \quad T = 38,82 \quad \text{et} \quad A = 19,12$$

Les retenues à la source sur les dividendes

Pour augmenter la transparence du système, le C.F.F. donne la préférence aux retenues visibles non facultatives sur les dividendes plutôt qu'aux retenues invisibles. Il convient néanmoins de ne pas perdre de vue que dans le cas de la retenue visible, le crédit d'impôt dépend exclusivement du dividende et qu'il ne correspond pas

directement à l'impôt sur les sociétés prélevé dans le pays où la société a son domicile fiscal.

Ce point est en effet important lorsque la société a réalisé ses bénéfices dans d'autres pays : dans ce cas, elle ne payera très souvent pas d'impôt sur les sociétés dans le pays où elle a son domicile fiscal. Le crédit d'impôt dont bénéficient les actionnaires est alors en fait un crédit forfaitaire par rapport à l'impôt sur les sociétés dû dans les autres pays où la société a réalisé ses bénéfices. Il peut en être de même dans le cas de la retenue invisible, mais pas nécessairement. Cela dépendra de la législation en la matière. Ce fait confirme le point de vue du C.F.F., du moins si les actionnaires eux-mêmes ne sont pas soumis à un impôt sur les sociétés.

Le C.F.F. propose de combiner un précompte visible et obligatoire à un autre qui serait facultatif (voir page 67). La somme des pourcentages de ces précomptes devrait être identique dans tous les pays du marché commun, mais il ne serait pas nécessaire que les éléments de cette somme, considérés séparément, soient identiques dans tous les pays membres.

Cela provient du fait que presque toutes les retenues obligatoires sont portées au compte des actionnaires, ce qui doit donner lieu, surtout lorsque l'impôt sur le revenu est peu élevé, soit à de nombreux remboursements (impositions nettes négatives), soit à un régime qui exclut ces remboursements, mais qui pourrait alors aussi provoquer un grand mécontentement.

Le précompte facultatif de contrôle fournit certes une foule de renseignements, mais la possibilité d'utiliser ces renseignements par échantillonnage diminue considérablement l'inconvénient que présenterait une grande masse de données. Aussi, les pays où l'impôt sur le revenu est faible devraient-ils avoir la possibilité de fixer le précompte facultatif à un taux plus élevé (et le précompte obligatoire à un taux moins élevé) que les autres pays du marché commun.

Il va de soi que le produit du précompte obligatoire reste acquis au pays où la retenue a été faite, même si les actionnaires qui bénéficient d'un crédit d'impôt sur le revenu habitent dans un autre pays (1). Il est normal que le précompte facultatif de contrôle ne produise finalement rien. Lorsqu'il donne lieu à une recette à charge d'actionnaires habitant dans un autre pays, le nom et le domicile de ces actionnaires ne sont pas connus. Le pays où la retenue a été opérée perçoit ainsi une recette à laquelle en réalité il n'a pas droit. Si l'actionnaire se fait connaître après que la retenue a été faite, mais avant qu'il n'y ait prescription, le pays où la retenue a été opérée doit annuler la retenue facultative en la restituant à l'actionnaire et aviser en même temps l'administration fiscale du pays de domicile de l'actionnaire. Du point de vue purement international, les Etats ont donc tout intérêt à ce qu'il existe une retenue obligatoire élevée dans leur propre pays et une retenue facultative élevée dans les autres pays.

Le C.F.F. a également donné son avis, bien qu'en termes vagues, sur le montant des deux retenues. Toutefois, il a utilisé une terminologie autre que celle qui

(1) La majorité des membres du C.F.F. ont opté pour une solution divergente (voir page 67).

a été employée dans la présente annexe; en effet, il appelle la somme des deux retenues le taux maximum et la retenue obligatoire la retenue minimum. Il lui semble que cette retenue obligatoire devrait varier "entre 10 et 20 %"; à un autre endroit, où il est question de la répartition internationale du produit de l'impôt (voir page 69), il se rallie (sauf en ce qui concerne les sociétés filiales et les participations importantes) à une retenue obligatoire de 15 % qui devrait aller de pair dans le pays membre où habite l'actionnaire avec un crédit d'impôt pour un montant égal. Pour ce qui est de la retenue facultative de contrôle, le C.F.F. arrive au moins à la différence entre 25 % d'une part et 10 à 20 % d'autre part. On peut sans doute interpréter cela par un taux d'au moins 10 à 15 %. Vu l'expression "au moins", il est permis de songer à un taux de 15 %. Ainsi, on arrive à une retenue obligatoire de 15 % et à une retenue facultative de contrôle de 15 % également, avec éventuellement la possibilité pour l'Italie de maintenir provisoirement, pour des raisons administratives, une retenue obligatoire de 10 % et une retenue facultative de 20 %.

Rapport entre la retenue obligatoire sur les dividendes et la réduction pour distribution des bénéfices appliquée à l'impôt sur les sociétés.

La réglementation la plus satisfaisante de la réduction pour distribution des bénéfices dans le cadre des pays membres de la C.E.E. ne pourra être atteinte que si l'on établit un rapport entre la retenue obligatoire de 15 % sur les dividendes et la réduction pour distribution des bénéfices appliquée à l'impôt sur les sociétés. Aussi cette réduction d'impôt devrait-elle être fixée à 15 % du dividende net, c'est-à-dire du dividende qui constitue un revenu pour l'actionnaire et sur lequel le précompte visible est appliqué.

Les pays qui jusqu'ici n'appliquent pas encore la réduction d'impôt pour distribution des bénéfices obtiendraient ainsi, de la part des actionnaires étrangers, un montant d'impôts (directs ou indirects) identique à celui qu'ils recevraient si l'impôt sur les sociétés était prélevé suivant le pourcentage standard P. Diverses raisons ont amené le C.F.F., pris dans son ensemble, à rejeter cette conception. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, ce système pourrait, en pratique, se traduire par un pourcentage P égal à environ 50 et à un pourcentage p égal à 15. A ce propos, il est à noter que même un pays où le pourcentage p se trouve aux environs de $33\frac{1}{3}$ et le pourcentage P aux environs de 50 ne pourra se permettre de maintenir le pourcentage p à un niveau aussi élevé au cas où il devrait procéder à l'abolition de l'impôt sur la fortune appliquée aux sociétés de capitaux.

Retenues visibles, existantes ou déjà envisagées sur les dividendes

Les précomptes existant actuellement (sauf un précompte appliqué en Belgique dont il n'a pas été question ci-dessus) sont tous obligatoirement appliqués aux actionnaires qui sont des personnes physiques ressortissantes du pays où il est perçu, mais ont été souvent transformés, en vertu d'accords, en une retenue facultative lorsque l'actionnaire habitait dans un pays partie à l'accord.

Les réglementations sont à tel point divergentes qu'il est impossible de les énumérer ici toutes. Dans le cadre du marché commun, une unification est nécessaire, à l'égard des pays tiers aussi. L'évolution s'oriente manifestement dans le

sens d'une retenue obligatoire, pour les étrangers également, de 15 % au profit du pays où la retenue est faite. Si tous les Etats où les actionnaires ont leur domicile se décidaient à accorder un crédit d'impôt correspondant, une forme importante de discrimination internationale aurait disparu.

Le C.F.F. a proposé (voir page 67) de remplacer la retenue à la source obligatoire par une retenue facultative, si l'actionnaire est une société mère ou une société de capitaux largement participante qui a son domicile fiscal dans un des pays du marché commun. Le C.F.F. voudrait ne prévoir un régime particulier que dans les cas où les dividendes perçus resteraient longtemps réservés.

Nous devons pourtant insister sur le fait que dans la réglementation proposée, un Etat est fiscalement désavantagé si une société de capitaux étrangère exerce des activités dans cet Etat sous forme de filiale et non sous forme de succursale. Il ne devrait pourtant pas exister cette grande différence. C'est pourquoi il est souhaitable d'appliquer la retenue (de 15 %), même dans ce cas, tant sur le plan international que dans les rapports intérieurs. L'Etat, où la société participante est domiciliée, devrait alors, si la société mère retenait à son tour l'impôt sur les dividendes, défalquer du montant dû à ce titre l'impôt sur les dividendes retenu précédemment sur les dividendes perçus par la société, sans tenir compte du fait que cette retenue a eulieu dans le pays même ou dans un autre pays du marché commun.

Le même régime devrait être appliqué également aux sociétés de placement. Elles seraient ainsi soumises aux mêmes conditions que les "fonds de placement".

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
8070/1/XII/1962/5

FF 12. FB 120 DM 9.60 LIT 1 500 FL 8.75 £ 0.17.0 \$ 2.40
