

Conseil des prélèvements obligatoires

ADAPTER
L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS
À UNE ÉCONOMIE OUVERTE

Décembre 2016

Conseil des prélèvements obligatoires

ADAPTER
L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS
À UNE ÉCONOMIE OUVERTE

Décembre 2016

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Reproduit d'après documents fournis.

© DILA - Paris, 2016
ISBN : 978-2-11-145241-1

***Le Conseil des prélèvements obligatoires,
une institution associée à la Cour des comptes***

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est « chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires » (loi du 20 avril 2005 créant le CPO, codifiée aux articles L.351-1 et suivants du code des juridictions financières).

Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le Premier Président de la Cour des comptes, le collège du CPO comporte seize membres, huit magistrats et hauts fonctionnaires et huit personnalités qualifiées choisies, à raison de leur expérience professionnelle, par les Présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental, ainsi que par les ministres chargés de l'économie et des finances, des affaires sociales et de l'intérieur.

Situé, comme la Cour des comptes, à équidistance du Gouvernement et du Parlement, le CPO est un organisme pluridisciplinaire et prospectif qui contribue à l'élaboration de la doctrine et de l'expertise fiscale, grâce à l'indépendance de ses membres et à la qualité de ses travaux.

Le CPO peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence.

***L'organisation des travaux
du Conseil des prélèvements obligatoires***

*Le CPO est **indépendant**. A cette fin, les membres du Conseil jouissent d'un mandat de deux ans, renouvelable une fois. Ils « ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée » (article L.351-11 du CJF). Le secret professionnel s'impose à eux (article L.351-11 du CJF).*

*Le CPO est **pluridisciplinaire** dans sa composition et **collégial** dans son mode de délibération. Il entend en audition des représentants de la société civile et du monde économique.*

Afin d'assurer l'information du CPO, le directeur général du Trésor, le directeur de la législation fiscale, le directeur du budget, le directeur général des collectivités locales et le directeur de la sécurité sociale assistent, à la demande de son président, à ses réunions ou s'y font représenter, et s'y expriment, sans voix délibérative.

***L'élaboration des rapports
du Conseil des prélèvements obligatoires***

Le CPO fait appel à des rapporteurs habilités, comme ses membres, à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit. Pour l'exercice de leurs missions, les membres du CPO comme les rapporteurs ont accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences. Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions.

Les agents de ces services, établissements, institutions et organismes sont déliés du secret professionnel à l'égard du CPO, à l'occasion des études qu'il réalise.

Chaque étude ou enquête est réalisée par un ou deux rapporteurs généraux, qui s'appuient sur les travaux de rapporteurs particuliers choisis en fonction de leur expertise.

Le rapport général comme les rapports particuliers, sont rendus publics et sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO. Seul le rapport général engage le CPO.

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

Décembre 2015	<i>La taxe sur la valeur ajoutée</i>
Février 2015	<i>Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes?</i>
Mai 2014	<i>Fiscalité locale et entreprises</i>
Juillet 2013	<i>La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes</i>
Janvier 2013	<i>Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier</i>
Février 2012	<i>Prélèvements à la source et impôt sur le revenu</i>
Novembre 2011	<i>L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011</i>
Mai 2011	<i>Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs</i>
Octobre 2010	<i>Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux</i>
Mai 2010	<i>La fiscalité locale</i>
Octobre 2009	<i>Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée</i>
Mars 2009	<i>Le patrimoine des ménages</i>
Novembre 2008	<i>La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle</i>
Mars 2008	<i>Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés</i>
Mars 2008	<i>Les prélèvements obligatoires des indépendants</i>
Mars 2007	<i>La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle</i>

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes.

Il comprend :

M. Patrick LEFAS, président de chambre maintenu à la Cour des comptes, suppléant le Premier président de la Cour des comptes.

En sont membres depuis le 14 juillet 2016 :

M. Martin MALVY, ancien ministre, ancien député, président du Grand Figearc,

M. Alain LAMBERT, ancien ministre, ancien sénateur, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, président du Conseil départemental de l'Orne,

M. Augustin BONREPAUX, ancien député, ancien président de la commission chargée des finances de l'Assemblée nationale,

Mme Danielle BOUSQUET, ancienne députée, présidente du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes,

M. Guillaume GOULARD, conseiller d'État,

M. Jean-Pierre LABOUREIX, conseiller maître à la Cour des comptes,

Mme Elisabeth PICHON, conseiller référendaire à la Cour de cassation,

M. Olivier LE GALL, inspecteur général des finances,

Mme Mireille ELBAUM, inspectrice générale des affaires sociales, présidente du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale,

M. Pierre JOLY, inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques,

M. Étienne LEHMANN, professeur agrégé des universités,

M. Martin COLLET, professeur agrégé des universités,

M. Philippe RENARD, directeur de l'URSSAF Île-de-France,

M. Stéphane AUSTRY, conseiller d'État, avocat associé en droit fiscal, professeur associé à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris-1),

M. Daniel GUTMANN, avocat associé en droit fiscal, professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris-1),

M. Yves DUBIEF, président-directeur général de Tenthorey, président de l'Union des industries textiles et du Comité de liaison des industries de main d'œuvre.

Ont également contribué à la production du rapport et ont été associés à son adoption, les membres dont le mandat a expiré le 13 juillet 2016 :

M. Jean-Pierre BALLIGAND, ancien député, co-président de l'Institut de la décentralisation,

Mme Claude NOCQUET, conseiller doyen à la Cour de cassation,

M. Michel BRAUNSTEIN, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes,

M. François AUVIGNE, inspecteur général des finances,

Mme Anne-Marie BROCAS, inspectrice générale des affaires sociales, présidente du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie,

M. Matthieu CONAN, professeur agrégé des universités,

M. Jean-Marie GUERRA, directeur de la réglementation, du recouvrement et du service de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale,

M. Henri STERDYNIAK, directeur du département « économie de la mondialisation » à l'Observatoire français des conjonctures économiques,

M. Frédéric BONNEVAY, avocat associé.

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par Mme Catherine PERIN, conseillère maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport, présenté par MM. Florian COLAS et David KRIEFF, inspecteurs des finances, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 15 décembre 2016.

Les études préliminaires au rapport ont été effectuées par :

M. Antoine CHOUC, inspecteur des finances,

Mme Claire LELARGE, chercheuse au CREST,

M. Nicolas LE RU, statisticien au Commissariat général à la stratégie et à la prospective,

M. Bastien LIGNEREUX, auditeur au Conseil d'Etat,

M. Thierry MADIES, professeur d'économie à l'Université de Fribourg,

Mme Marie MAGNIEN, administratrice de l'INSEE,

M. Alain SARTHOU, administrateur à la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale,

M. Paul SAUVEPLANE, ingénieur des mines,

M. Laurent SIMULA, professeur à l'Université de Grenoble.

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil :

M. Bernard BACCI, directeur de la fiscalité de VIVENDI,

M. Alain BASSIERE, directeur de la fiscalité de SAINT-GOBAIN,

Me Gauthier BLANLUET, avocat,

M. François CALVARIN, chef d'entreprise,

Me Philippe DURAND, avocat,

Me Daniel GUTMANN, avocat,

M. Jean-Pierre LIEB, avocat,

M. Pierre MOSCOVICI, ancien ministre, commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, à la fiscalité et à l'Union douanière,

M. Pascal SAINT-AMANS, expert de l'OCDE.

Les études préliminaires sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires. Ces études sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO

Sommaire

Introduction.....	1
--------------------------	----------

I - Une cohérence initiale de l'IS français mise à l'épreuve dans un contexte d'ouverture économique internationale accrue	5
---	----------

A - Un paradoxe apparent : un impôt qui pèse sur la moitié des entreprises, à taux élevé mais à rendement faible	6
1 - L'impôt sur les sociétés s'analyse comme un acompte d'impôt sur le revenu sur les actionnaires nationaux et un prélèvement à la source sur les actionnaires étrangers.....	6
2 - Une moitié d'entreprises concentrant près des deux tiers de la valeur ajoutée produite en France est assujettie à l'impôt sur les sociétés.....	8
3 - Le rendement pour l'État de l'impôt sur les sociétés est faible en dépit de son taux nominal élevé	14

B - Un impôt devenu complexe, une base fiscale particulièrement mobile en économie ouverte	19
1 - Le profit taxable n'est pas aisé à localiser	211
2 - Le résultat fiscal et le résultat comptable divergent à de nombreux égards	24
3 - Le taux nominal d'imposition ne suffit pas à rendre compte de la pression fiscale réelle sur l'entreprise	32
4 - La sécurité juridique des systèmes fiscaux nationaux est une dimension importante du choix des investisseurs	42

II - Une adaptation souhaitable de l'impôt sur les sociétés au contexte économique comme au cadre juridique supranational.....	51
---	-----------

A - Une contribution manifestement insuffisante à l'attractivité du système français.....	52
1 - L'intensité de la concurrence sur les taux d'imposition a des effets mesurables sur l'attractivité économique.....	52
2 - Les facteurs d'attractivité de la France en matière d'assiette et de modalités de calcul de l'impôt se sont réduits ou sont fragilisés	66

B - Une transformation en profondeur du cadre fiscal international et européen des entreprises	77
1 - Un nouveau cadre de lutte contre l'érosion des bases fiscales se dessine au sein de l'OCDE et de l'Union européenne	78
2 - L'intégration toujours plus poussée du marché intérieur européen est structurante pour l'évolution de l'impôt sur les sociétés.....	84

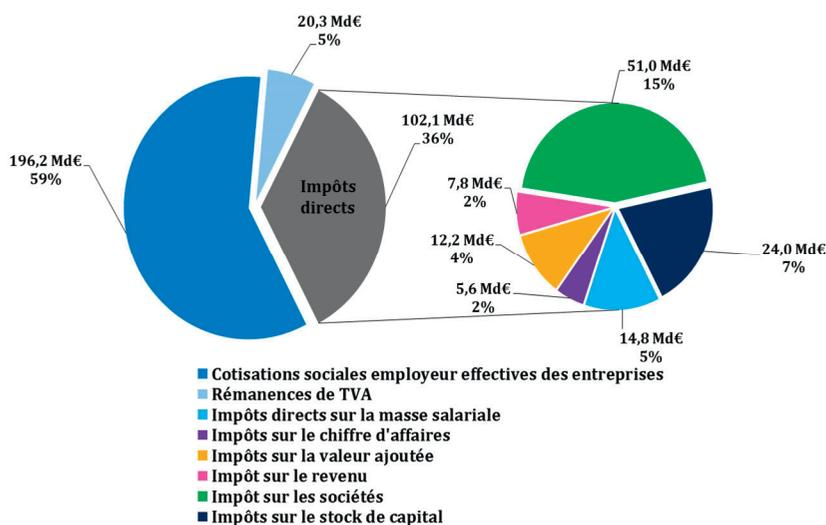
III - Poursuite de la lutte contre l'évasion des bases fiscales, sécurité juridique et convergence des taux : une stratégie gagnante à court et moyen terme	95
A - Une mise en œuvre à moyen-long terme de l'assiette européenne envisageable de préférence à un changement d'assiette	96
1 - Les changements d'assiette envisageables présentent des inconvénients	96
2 - L'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés à l'échelle européenne pourrait apporter des bénéfices à moyen terme, sous certaines conditions.....	102
B - Des marges de manœuvre à exploiter pour accompagner la convergence à court-moyen terme du taux de l'impôt sur les sociétés vers la moyenne européenne.....	113
1 - La diminution du taux de l'impôt sur les sociétés français est souhaitable à court-moyen terme	113
2 - Des marges de financement partiel de cette baisse existent.....	123
3 - La hausse de l'activité consécutive à un allègement net de la charge fiscale est susceptible d'en limiter le coût à long terme pour les finances publiques.....	130
C - Des pistes pour poursuivre l'évasion et l'optimisation fiscale agressive et renforcer la sécurité juridique	136
1 - La lutte contre l'érosion des bases et les transferts de bénéfices peut se poursuivre aux niveaux international, européen et national	136
2 - Le calendrier de la réforme doit donner de la visibilité aux entreprises et renforcer leur sécurité juridique	144
Conclusion générale	147

Introduction

L'impôt sur les sociétés (IS), qui porte sur les bénéfices des entreprises, a été progressivement établi dans la première moitié du XX^{ème} siècle et existe, dans sa version actuelle, depuis 1948. Cet impôt a été créé dans une économie beaucoup moins ouverte qu'elle ne l'est aujourd'hui, avant la mise en œuvre d'un marché européen intégré et bien avant la constitution de la zone euro.

L'IS est payé par une minorité d'entreprises, qui représentent cependant près des neuf dixièmes de la valeur ajoutée produite en France. L'IS brut, avant prise en compte des réductions et crédits d'impôt, s'élevait à 51 Md€ en 2013. Il constitue le premier impôt direct et le deuxième prélèvement obligatoire supporté par les entreprises, l'ensemble des impôts directs qu'elles acquittent s'élevant à 102 Md€ en 2013, et le total de leurs prélèvements atteignant 319 Md€ lorsque l'on y ajoute les cotisations sociales effectives (196,2 Md€) et la part de TVA restant à leur charge (20,3 Md€).

Graphique n° 1 : L'impôt sur les sociétés au sein des prélèvements obligatoires à la charge des entreprises en 2013 (en %)



Source : Comptes nationaux, Insee. DGFIP. Calculs CPO, % arrondis à l'unité.

En 2015, le montant de l'IS net des remboursements et des dégrèvements (17,5 Md€) s'est élevé à 33,5 Md€. Parmi ces remboursements et dégrèvements, figurent d'importants montants de crédits d'impôt qui se sont élevés à 9,5 Md€ en 2015, hors crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Le crédit d'impôt recherche (CIR) a représenté, à lui seul, un montant de 5,3 Md€ en 2015.

Le CIR et le CICE ont peu à voir avec le fonctionnement économique de l'IS, dans la mesure où leur assiette de calcul ne repose pas sur le bénéfice. Ils s'apparentent davantage à un mécanisme de financement de politiques publiques transitant par l'IS.

C'est pour cette raison que le CICE, dont le coût s'est élevé à 12,5 Md€ en 2015 et devrait atteindre 19 Md€ en 2017, n'est pas compris dans le champ de cette étude : il correspond avant tout à un dispositif de réduction de cotisations sociales.

Au total, l'impôt sur les sociétés a une part relativement faible dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, son produit net représentant 5 % des 975,4 Md€ prélevés en 2015¹. Il constitue le cinquième prélèvement obligatoire français après les cotisations sociales (366,50 Md€), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA, 151,35 Md€), la contribution sociale généralisée (CSG, 102,67 Md€) et l'impôt sur le revenu (IR, 70,18 Md€).

**

*

L'assiette de l'IS est constituée des bénéfices des entreprises, c'est-à-dire du revenu résultant de l'intégralité de leur activité, que celle-ci se résume à la vente directe de production locale ou qu'elle résulte des chaînes de valeur réparties dans le monde entier. L'IS, davantage peut-être que les autres impôts, doit reposer sur des mécanismes suffisamment plastiques pour s'adapter à la grande diversité des relations économiques. Les entreprises exerçant leur activité au sein d'économies de plus en plus intégrées, les mécanismes de l'IS ont vocation à s'adapter à cette ouverture.

Dans un contexte économique marqué par la mobilité des capitaux, des entreprises et des talents, par la recherche d'optimisation fiscale des firmes multinationales et par une concurrence fiscale vive entre États pour

¹ Cf. le rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061), enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016. Les chiffres présentés dans le reste du paragraphe en sont également issus.

la localisation des activités, l'approfondissement de la construction européenne ainsi qu'une demande sociale forte en faveur de la lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscales sont à l'origine d'importantes évolutions, voire de remises en cause, des dispositifs nationaux d'imposition du bénéfice des entreprises.

Ces mouvements se sont notamment traduits dans :

- le processus de lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices (*bases erosion and profit shifting*, dit **BEPS**) dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ;
- l'adoption de la directive anti évasion fiscale (*anti-tax avoidance*, dite directive **ATA**) tirant les conséquences de ces travaux BEPS dans le droit de l'Union européenne ;
- la relance récente, par la Commission européenne, du projet d'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (dit **ACCIS**) en Europe ;
- la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (**CJUE**), qui a déclaré contraire à la liberté d'établissement et à la libre circulation des mouvements de capitaux, certaines spécificités fiscales nationales.

Outre ces éléments juridiques, l'environnement de l'économie française est mouvant. Ainsi, la sortie annoncée du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait inciter ce pays à accentuer encore la baisse de son taux d'imposition des bénéfices selon les déclarations récentes de son Premier Ministre.

La France, quant à elle, s'est engagée dans la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 à un passage progressif au taux de 28 % à l'horizon 2020. Elle reconnaît ainsi qu'en taxant des entreprises qui opèrent dans une économie ouverte, l'impôt sur les sociétés français nécessite des adaptations qui peuvent constituer autant d'opportunités.

* *
*

La France ne peut ignorer l'ensemble de ces évolutions et doit développer une stratégie qui prenne en compte la possibilité de construire un cadre plus harmonisé avec ses partenaires européens, plus à même de lutter efficacement contre l'érosion des bases et l'évasion des bénéfices, et plus attractif pour les entreprises.

Ce sont les contours d'une telle stratégie que le présent rapport s'efforce de dessiner, en analysant les contraintes et les atouts de l'IS français en termes d'assiette d'imposition, de taux applicables et de sécurité juridique pour les contribuables.

Dans **une première partie**, le rapport s'attache à poser le cadre de l'impôt sur les sociétés en France, sa place dans la fiscalité, les spécificités liées à son caractère beaucoup plus international que la plupart des autres prélèvements obligatoires et ses paramètres clés. Cette analyse permet d'exposer en quoi **la cohérence initiale de l'impôt sur les sociétés est mise à l'épreuve en raison de l'ouverture de l'économie française**.

La deuxième partie analyse **l'ensemble des facteurs d'évolution de l'impôt sur les sociétés français, qu'ils soient économiques ou juridiques, qui appellent à l'adapter**. Ces développements font notamment place à une analyse comparative des taux implicites d'imposition et aux conséquences de l'intégration économique. Ils sont également l'occasion de présenter les dispositions de la directive ATA et les propositions relatives au projet européen ACCIS.

La troisième partie du rapport passe en revue les évolutions envisageables et suggère des scénarios de réforme précis. **La poursuite de la lutte contre l'érosion des bases fiscales et la convergence des taux constituent la stratégie la plus pertinente** à court et à moyen termes et sont autant d'opportunités à saisir.

I - Une cohérence initiale de l'IS français mise à l'épreuve dans un contexte d'ouverture économique internationale accrue

L'impôt sur les sociétés (IS), qui porte sur les bénéficiaires des entreprises, ne concerne pas l'ensemble des entreprises, la moitié d'entre elles, notamment les plus petites, étant imposées à l'impôt sur le revenu (IR). Il présente toutefois une importance particulière dans la mesure où il porte directement sur leur résultat, contrairement aux autres formes d'imposition.

L'IS présente, en France, le paradoxe de combiner un taux élevé et un rendement faible par rapport au produit intérieur brut (PIB), ce qui peut traduire soit des règles de calcul d'assiette contenant davantage de dérogations que les autres pays (phénomène « d'assiette mitée »), soit une base économique, c'est-à-dire une profitabilité des entreprises, plus faible qu'ailleurs.

La forte mobilité internationale de son assiette (le capital et les résultats des entreprises) invite, dans un contexte d'économies ouvertes et de plus en plus intégrées, à étudier son impact sur la compétitivité et l'attractivité de la France. La comparaison des systèmes fiscaux et leur évolution dans le temps méritent donc une analyse qu'il convient d'articuler autour de leurs principales caractéristiques :

- l'assiette de l'IS, qui concerne en l'espèce à la fois la localisation du bénéficiaire taxable et les règles de calcul du résultat fiscal ;
- le taux de l'IS ;
- la sécurité juridique du système fiscal.

A - Un paradoxe apparent : un impôt qui pèse sur la moitié des entreprises, à taux élevé mais à rendement faible

L'IS a été créé en 1948², conjointement avec l'IR, pour simplifier un cadre fiscal relativement foisonnant, composé de sept impôts cédulaires³ et d'un impôt général⁴. Si les plus petites entreprises sont assujetties à l'IR, l'IS concerne la plus grande part de la production française. Plusieurs spécificités françaises, liées au tissu économique ou aux politiques publiques, conduisent cependant à éroder son rendement.

1 - L'impôt sur les sociétés s'analyse comme un acompte d'impôt sur le revenu sur les actionnaires nationaux et un prélèvement à la source sur les actionnaires étrangers

L'IS a été établi en 1948 pour taxer l'enrichissement des sociétés en tant que personnes morales autonomes, en complément de la taxation par l'IR des divers bénéficiaires (agricoles, industriels et commerciaux, ou non commerciaux) des personnes physiques⁵. La justification économique de l'IS fait cependant débat, entre modalité d'imposition des actionnaires et taxation des revenus des personnes morales.

La taxation des revenus des entreprises selon une logique symétrique à celle des revenus des personnes physiques ne va en effet pas de soi. Les entreprises ont des propriétaires, des salariés et des clients, ainsi que des fournisseurs ou sous-traitants, qui ont eux-mêmes des propriétaires, des salariés et des clients. En théorie, les impôts reposent *in fine* sur des personnes physiques, quand bien même ils seraient en apparence payés par des personnes morales. En poussant cette logique, les

² Décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948.

³ Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole, impôt sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, impôt sur les bénéfices des professions non commerciales, contribution foncière des propriétés bâties, contribution foncière des propriétés non bâties et impôt sur le revenu des capitaux mobiliers.

⁴ Impôt général sur le revenu.

⁵ Cette complémentarité se retrouve dans l'article 209 I du CGI, qui renvoie par principe les modalités de détermination des bénéfices passibles de l'IS aux règles de calcul des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) soumis à l'IR.

revenus générés par les entreprises pourraient être intégralement taxés sur les parts respectives qui reviennent à leurs actionnaires et à leurs salariés au titre de l'IR, de la CSG et des cotisations sociales, et auprès des consommateurs via la TVA.

Une telle vision, théorique, ignore toutefois plusieurs dimensions pratiques importantes :

- tout d'abord, les entreprises ne distribuent pas nécessairement leurs revenus et, en l'absence d'IS, pourraient avoir intérêt à les conserver ;
- ensuite, l'intégralité du résultat des entreprises n'est pas distribuée à des actionnaires connus et fiscalement domiciliés en France. En particulier, la traçabilité internationale des flux de capitaux est bien trop insuffisante pour permettre une taxation des revenus de capitaux qui s'opère intégralement au niveau des ménages. L'IS constituerait alors un prélèvement à la source sur des revenus dont on peut craindre leur évasion compte tenu de la mondialisation de l'économie. Dans cette logique, le rôle de l'IS pour les actionnaires nationaux pourrait se résumer à celui d'un acompte sur l'imposition des revenus des capitaux des ménages ;
- l'IS serait également le moyen le plus efficace de taxer en France des actionnaires étrangers pour la contribution des biens et services publics financés par le contribuable français à la réussite de l'entreprise dans laquelle ils ont investi. Toutefois, cette logique a des limites car le lien entre le montant des profits d'une société et la quantité de biens publics qu'elle utilise n'est pas direct (l'usage et le tarif de la recherche ou de l'éducation apparaissent complexes à évaluer). Il n'est donc pas certain qu'il revienne seul à l'IS de garantir la participation des entreprises au financement des biens et services publics. D'autres prélèvements, tels que la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), peuvent également jouer ce rôle ;
- enfin, le législateur peut souhaiter instituer des prélèvements afin d'orienter les comportements des entreprises (par exemple, pour les inciter à réaliser des économies d'énergie), sans qu'il soit pertinent de prendre en compte la personne physique sur laquelle va reposer *in fine* la charge fiscale.

En conclusion, la justification économique de l'existence de l'IS à côté de l'imposition des revenus des personnes physiques repose sur la nécessité d'un impôt à la source sur le revenu du capital en raison même des difficultés auxquelles serait confrontée l'administration fiscale pour retrouver tous les actionnaires d'une société dans une économie mondialisée.

2 - Une moitié d'entreprises concentrant près des deux tiers de la valeur ajoutée produite en France est assujettie à l'impôt sur les sociétés

a) La moitié des entreprises sont assujetties à l'IS du fait de leur nature juridique

Toutes les sociétés ne sont pas assujetties à l'IS, certaines sont simplement soumises à l'IR. Leurs actionnaires (ou la personne physique, lorsqu'il s'agit d'une entreprise individuelle) sont alors directement imposés sur l'intégralité des revenus de ces entreprises, rendant ainsi l'imposition par l'IS superflue.

Le régime d'imposition des entreprises dépend d'abord de leur statut juridique :

- certaines sont soumises de plein droit à l'IS, comme les sociétés anonymes, ou à l'IR, comme les groupements d'intérêt économique ;
- d'autres sont par défaut soumises à l'IR, avec la faculté d'opter pour l'IS, comme les sociétés en nom collectif ou les sociétés civiles ;
- d'autres encore sont, à l'inverse, soumises par défaut à l'IS, avec la faculté d'opter pour l'IR, comme les sociétés à responsabilité limitée (SARL) de famille.

L'exercice des options est généralement soumis à condition. Ainsi :

- les sociétés de capitaux non cotées ne peuvent opter pour une imposition à l'IS que durant les cinq années suivant leur création, sous condition de taille, d'âge, de détention du capital et d'activité ;
- une entreprise individuelle à responsabilité limitée qui opte pour une imposition à l'IS ne peut revenir sur ce choix lors des exercices suivants.

Le mode d'imposition est généralement choisi en fonction de l'âge, de la taille et du bénéfice de l'entreprise : plus ils sont élevés, plus l'entreprise a intérêt à être soumise à l'IS. Il dépend aussi de motifs extra-fiscaux :

- un dirigeant qui veut être affilié au régime social des indépendants (RSI) privilégiera l'entreprise individuelle (soumise à l'IR), sa variante à responsabilité limitée (soumise à l'IR avec un droit d'option) ou l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (qui permet le libre choix du mode d'imposition) ;

- un dirigeant qui veut être affilié au régime général choisira la forme de la société par actions simplifiée (SAS) ou sa variante unipersonnelle (SASU), imposée de droit à l'IS (avec option pour une imposition à l'IR pendant les cinq premières années) ;
- un dirigeant qui souhaite croître en attirant des capitaux privilégiera la forme de la SASU.

Les parts respectives d'entreprises soumises à l'IR et à l'IS obéissent ainsi à une logique largement extra-fiscale. En 2013, 51 % des entreprises étaient imposables à l'IS (soit 1,5 million d'entreprises), les autres (soit 1,4 million) relevant du régime de l'IR du fait de leur statut juridique. Cette proportion est nettement plus élevée qu'en Allemagne dont plus de 80% des entreprises ont une forme de sociétés de personnes et sont de ce fait soumises à l'IR⁶.

Au sein de ces 1,5 million d'entreprises assujetties à l'IS, près d'un million sont des microentreprises et moins de 250 sont des grandes entreprises.

Tableau n° 1 : Répartition du nombre de sociétés prises isolément soumises à l'IS et de leur valeur ajoutée en 2013 (en Md€)

Catégorie d'entreprises	Nombre d'entreprises	Part dans la valeur ajoutée
Microentreprises	979 437	12 %
PME	156 560	34 %
ETI	5 020	32 %
Grandes entreprises	246	22 %

Champ : sociétés prises isolément hors activités agricoles, financières, d'assurances et immobilières, France métropolitaine.

Source : CPO, d'après données DGFIP bureau GF-3C.

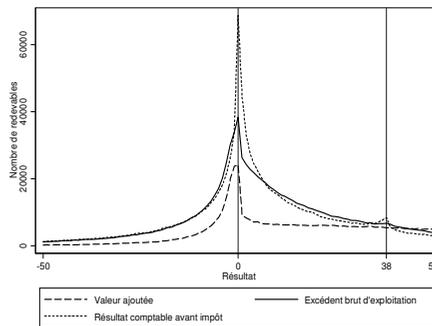
b) Près de la moitié des entreprises assujetties à l'IS ne sont pas imposables du fait d'un résultat négatif

Parmi les entreprises imposables à l'IS, seules celles dont le résultat fiscal est positif acquittent effectivement l'impôt : les autres ne sont pas imposables.

⁶ Source : rapport public thématique de la Cour des comptes (mars 2011) « *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne* » (données de 2005), p. 162.

Or, une part importante des entreprises françaises ont un résultat courant avant impôt proche de zéro (cf. graphique *infra*). Cette concentration autour de zéro peut indiquer l'utilisation des règles fiscales à des fins d'optimisation. Toutefois, une concentration similaire se retrouve dans la distribution des valeurs ajoutées et des excédents bruts d'exploitation, peu manipulables *a priori*.

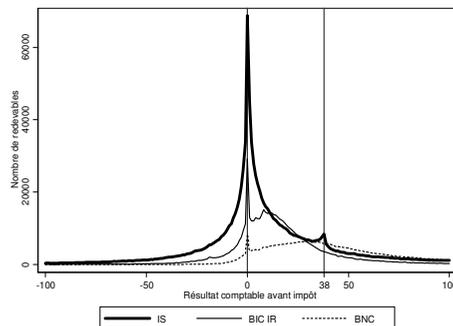
Graphique n° 2 : Importance du nombre de redevables reportant un résultat nul (Distribution du nombre de redevables de l'IS en fonction du résultat)



Source : Fichiers LIFI 2012 et Esane 2012 (fichiers amont de FARE), Insee. Montants en milliers d'euros.

Une concentration analogue se retrouve pour les bénéfices industriels et commerciaux ou non commerciaux imposés à l'IR.

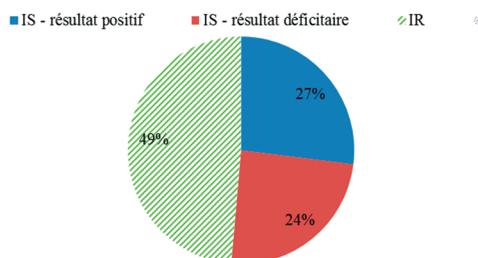
Graphique n° 3 : Distribution du résultat comptable avant impôt selon le régime d'imposition



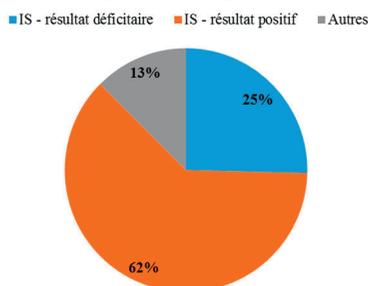
Source : Fichiers LIFI 2012 et Esane 2012 (fichiers amont de FARE), Insee. Montants en milliers d'euros. Champ : unités légales ou groupes fiscaux redevables de l'IS, l'IR, BNC (hors bénéfices agricoles), avec un résultat compris entre -100 et + 100 k€.

Ainsi, seules 51 % des entreprises sont assujetties à l'IS, et 27 % s'en sont effectivement acquittées en 2013. Cette proportion des entreprises concentre toutefois 62 % de la valeur ajoutée produite en France la même année. L'IS concerne donc bien la majorité de l'activité économique privée.

Graphique n° 4 : Répartition des entreprises (en nombre) selon leur régime d'imposition en 2013



Graphique n° 5 : Répartition de la valeur ajoutée des entreprises selon leur régime d'imposition en 2013



Source : données INSEE (base ESANE) et liasses fiscales DGFIP.

c) L'impôt sur les sociétés n'est qu'un prélèvement sur l'entreprise parmi d'autres

Les prélèvements obligatoires des entreprises portent à 92,4 % sur leur compte de résultat et à 7,6 % sur une ligne de leur bilan, principalement de nature foncière (la taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises représentent 80 % des prélèvements sur le bilan).

Au sein du compte de résultat :

- 2 % des prélèvements obligatoires totaux des entreprises portent sur le chiffre d'affaires au travers de la contribution de solidarité des sociétés (C3S) ;
- 10 % portent sur la valeur ajoutée (rémanences de TVA et CVAE) ;
- 65 % portent sur la main d'œuvre (cotisations sociales et taxes sur les salaires) ;
- 18 % portent sur le résultat courant avant impôt.

L'impôt sur les sociétés constitue ainsi le second prélèvement obligatoire des entreprises, mais ne représente que 15,4 % du total. Il porte en outre sur le résultat des entreprises plutôt que sur leurs facteurs de production et présente donc un caractère contra-cyclique plus marqué que les autres prélèvements.

Tableau n° 2 : Positionnement des impôts payés par les entreprises dans le bilan et le compte de résultat

Composante	Impôt	Échelon d'affectation	Montant brut en Md€ en 2013	Part dans le total des prélèvements
Impôts assis sur une composante du bilan				
Immo- bilisations	Taxe foncière	Local	13,2	4,0 %
	Cotisation foncière des entreprises	Local	5,9	1,8 %
	Taxes pour frais de chambres consulaires	National	1,5	0,5 %
	Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux	Local	1,2	0,4 %
	Taxes sur les véhicules de société	National	0,9	0,3 %
	Droits d'enregistrement applicables aux entreprises	National	0,5	0,2 %
	Imposition forfaitaire sur les pylônes	Local	0,2	0,1 %
	Taxe sur la création de bureaux en Ile-de-France	Local	0,3	0,1 %
	Autres	-	0,3	0,1 %

Impôts assis sur une composante du compte de résultat				
Production de l'entreprise	C3S	National	5,6	1,7 %
(-) Consommations de biens et services en provenance de tiers	Rémanences de TVA	National	20,3	6,1 %
= valeur ajoutée	CVAE	Local	12,2	3,7 %
(+) Subventions d'exploitation	-	-	-	-
(-) Salaires et charges de personnel	Cotisations sociales employeur	National	196,2	59,1 %
	Taxe sur les salaires	National	13,1	3,9 %
	Autres	-	1,7	0,5%
(-) Impôts, taxes et versements assimilés	-	-	-	-
= Excédent brut d'exploitation	-	-	-	-
(+) Autres produits d'exploit.	-	-	-	-
(-) Autres charges d'exploit.	-	-	-	-
= Résultat d'exploitation	-	-	-	-
(+) Produits financiers	-	-	-	-
(-) Charges financières	-	-	-	-
= Résultat courant	-	-	-	-
(+) Produits exceptionnels	-	-	-	-
(-) Charges exceptionnelles	-	-	-	-
= Résultat avant impôt	Impôt sur les sociétés	National	51	15,4 %
	Impôt sur le revenu	National	7,8	2,4 %
(-) Impôt sur les bénéfices	-	-	-	-
= Résultat net comptable	-	-	-	-

Source : CPO

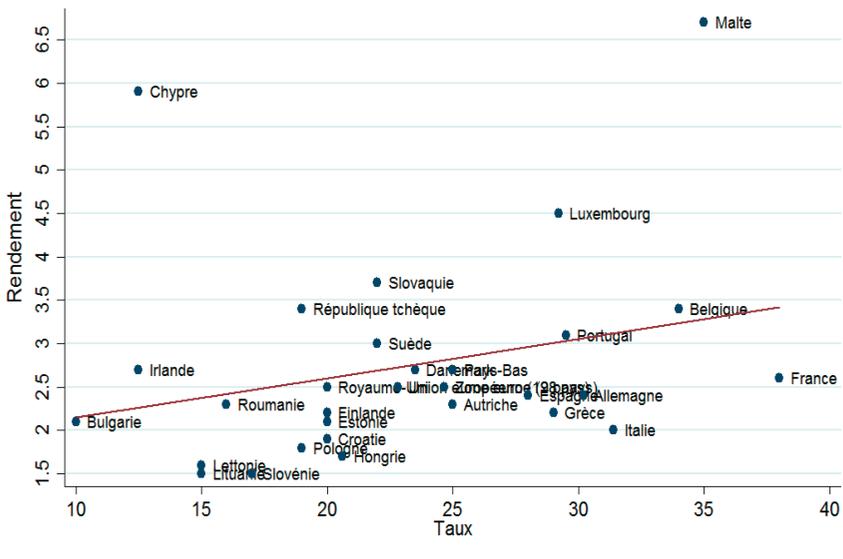
3 - Le rendement pour l'État de l'impôt sur les sociétés est faible en dépit de son taux nominal élevé

a) *La faiblesse du rendement de l'impôt sur les sociétés provient principalement de la faible profitabilité des entreprises*

La mise en regard du taux de l'IS et de son rendement fait apparaître une situation paradoxale : alors que la France présente le taux nominal d'IS le plus élevé d'Europe en 2015, elle en retire un rendement exprimé en points de PIB (2,6 points) conforme à la moyenne européenne (2,5 points).

Le graphique *infra* présente les positions respectives des États-membres de l'Union européenne repérés par leur taux marginal d'IS et le rendement de leur IS rapporté à leur PIB. Le taux utilisé par Eurostat pour la France est de 38 % (cf. 1-B-5-a).

Graphique n° 6 : Corrélation entre rendement de l'IS net⁷ dans le PIB et taux marginal supérieur de l'impôt en 2015 (à partir de données Eurostat)



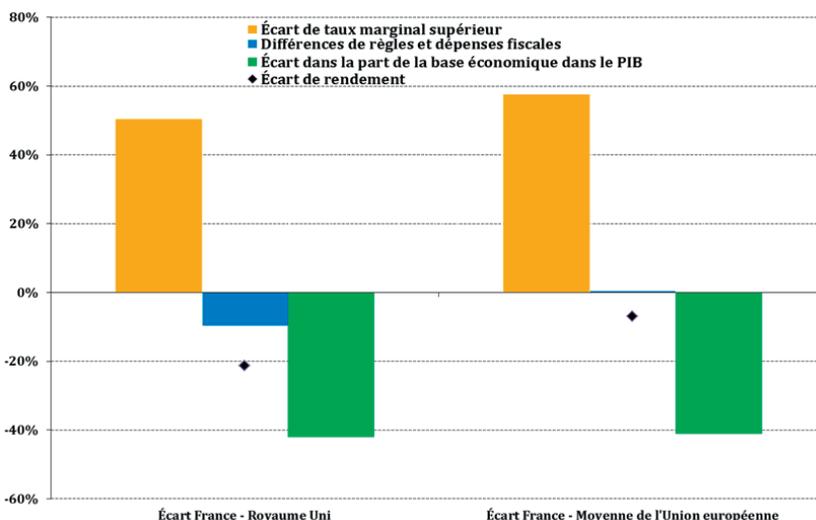
Source : Eurostat

⁷ Il s'agit du montant d'IS avant imputation des dépenses fiscales (CIR, CICE, etc.).

Le graphique *infra* analyse cette situation en décomposant, pour l'année 2012 (soit avant l'introduction du CICE), l'écart de rendement entre la France et la moyenne de l'Union européenne d'une part, et entre la France et le Royaume-Uni d'autre part, selon trois facteurs :

- le niveau du taux marginal d'imposition ;
- les différences provenant des règles d'assiette et des dépenses fiscales ;
- les différences de poids de la base imposable dans le PIB (cf. encadré *infra*), c'est-à-dire les différences de profitabilité des entreprises.

Graphique n° 7 : Importance relative des différentes sources d'écart de rendement net de l'IS en France, par rapport au Royaume-Uni et à la moyenne de l'Union européenne en 2012



Source : Eurostat. Calculs CPO. Pour l'Union européenne, moyenne calculée sur les 23 pays pour lesquelles les données sont disponibles

Il ressort de cette décomposition que :

- le **niveau élevé du taux marginal d'imposition** contribue logiquement à **accroître le rendement** comparé de l'IS français, toutes choses étant égales par ailleurs ;
- les **différences de règles d'assiette et de calcul et les dépenses fiscales affectent peu le rendement de l'IS** ;
- **la faible profitabilité des entreprises françaises réduit nettement le rendement de l'IS**, et explique l'essentiel de la différence de

rendement entre un point d'IS français et un point d'IS européen moyen⁸. Ce phénomène peut s'expliquer par une pluralité de paramètres tels qu'un niveau élevé de coût des facteurs de production, en particulier du facteur travail, des prélèvements obligatoires pesant plus lourdement sur les entreprises, une insuffisante compétitivité en termes de qualité et d'innovation ou encore une intensité de concurrence insuffisante dans certains secteurs ayant pour effet de renchérir le prix des consommations intermédiaires⁹.

Le taux marginal élevé est ainsi compensé par la faible profitabilité des entreprises, ce qui conduit au faible rendement d'IS constaté en France.

De quoi dépend le rendement de l'IS ?

Pour comprendre la faiblesse singulière du rendement de l'IS en France, en dépit d'un taux marginal supérieur de l'IS nettement plus élevé que celui de ses partenaires, la décomposition du calcul du rendement de l'IS en un produit de trois facteurs rapportant le rendement net de l'IS à des variables économiques observables est éclairante :

$$\frac{IS}{PIB} = \frac{IS}{\underline{ENE}} * \frac{\underline{ENE}}{\underline{PIB}}$$

taux implicite taux de marge

Cette équation peut également s'écrire :

$$\frac{IS}{PIB} = Tms_{IS} * \frac{\text{taux implicite}}{Tms_{IS}} * \text{taux de marge}$$

- le premier facteur est le taux marginal supérieur de l'IS ;
- le second est un indicateur de l'effet de l'interaction des différentes règles dérogatoires de taux et de calcul de l'assiette fiscale ainsi que de l'application des réductions et crédits d'impôt ;

⁸ L'écart de la part de la base économique de l'IS dans le PIB entre la France et les 16 États-membres de l'Union européenne pour lesquels les données sont disponibles avant 2012 s'élevait à 24,5 % en 2000, à 27,6 % en 2006 et à 42,9 % en 2012. Au cours d'aucune de ces années la différence de règles d'assiette et de dépenses fiscales n'exerçait une pression à la baisse sur le rendement de l'IS français. Le constat tiré de l'analyse fondée sur l'année 2012 s'applique ainsi également aux années 2000 et 2006.

⁹ Cf. OCDE :

https://www.oecd.org/france/2014.07%20Better_Policies_Series_France.pdf.

L'argument porte sur le coût des services rendus par des entreprises domestiques.

- le troisième, le taux de marge des entreprises, représente la variable économique la plus proche de l'assiette de l'impôt, qui constitue son « assiette économique ». Elle sert à qualifier le niveau de rentabilité économique du capital.

L'écart de rendement de l'IS en France par rapport à celui d'une zone économique de référence, peut donc se décomposer en trois sources d'écart :

- le niveau du taux marginal supérieur légal ;
- les règles et les dépenses fiscales ;
- la base économique imposable.

b) Des dépenses fiscales peuvent venir en déduction de l'assiette ou du montant de l'impôt à acquitter

L'impôt sur les sociétés est également le support de nombreuses mesures de politique publique qui visent à orienter les actions des acteurs privés à travers un financement qui utilise l'IS comme canal de distribution. Ces dispositifs, bien que relevant d'une logique de subvention plutôt que de la mécanique spécifique de l'IS ou de sa logique économique, affectent significativement son rendement.

Ces mesures peuvent soit affecter l'assiette imposable au travers d'exonérations ou de déductions, soit modifier le montant de l'impôt en prenant la forme de réductions d'impôt ou de crédits d'impôt¹⁰.

Le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), dont le coût est évalué à 13 Md€ en 2016¹¹, doit être mis à part en raison de sa parenté avec les allègements généraux de charges sociales.

¹⁰ Contrairement à une réduction, éventuellement reportable sur les exercices ultérieurs, mais qui n'est pas restituable par l'administration fiscale, un crédit d'impôt ouvre droit à une créance sur l'État, qui peut être dans certains cas reportable voire remboursable par l'administration, lorsqu'elle dépasse l'impôt dû.

¹¹ Projet de loi de finances pour 2017.

Les principales dépenses fiscales sont :

- le crédit d'impôt en faveur de la recherche¹² (CIR), qui représente une dépense fiscale de 5,5 Md€ en 2016¹³ ;
- l'exonération des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) pour une dépense évaluée à 1,0 Md€ en 2016 ;
- le prêt à taux zéro et le prêt à taux zéro renforcé¹⁴ (1,0 Md€) ;
- la réduction d'impôt au titre des dons des entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (« crédit d'impôt mécénat », 740 M€) ;
- l'exonération des produits retirés par les sociétés d'investissement immobilier cotées (520 M€) ;
- le suramortissement de 40 % de certains équipements applicable aux investissements réalisés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016 (500 M€) ;
- le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage (410 M€) ;
- l'exonération des coopératives et de leurs unions (210 M€) ;
- des exonérations plafonnées pour les entreprises qui exercent dans une zone spécifique¹⁵ (320 M€).

À ces dispositifs s'ajoutent :

- 18 crédits d'impôt dont le coût est inférieur à 100 M€ ou n'est pas chiffré (pour un coût total de 421 M€ pour les finances publiques) ;
- 19 mesures d'exonération d'IS dont le coût est inférieur à 100 M€ ou n'est pas chiffré (pour un coût total de 263 M€ pour les finances publiques) ;
- 14 mesures d'exonération de produits dont le coût est inférieur à 100 M€ ou non chiffré (pour un coût total de 175 M€ pour les finances publiques).

¹² Le CIR est un crédit d'impôt dont le montant est égal à 30 % des dépenses de recherche inférieures ou égales à 100 M€. Ce crédit s'impute sur l'IS dû au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche sont exposées par l'entreprise. Le solde non imputé constitue une créance sur l'État qui peut être utilisée pour le paiement sur l'IS au cours des trois années suivantes, à l'issue desquelles le solde est restitué à l'entreprise. Les jeunes entreprises innovantes, les PME au sens communautaire et certaines entreprises nouvelles bénéficient d'une restitution immédiate.

¹³ Annexe au projet de loi de finances pour 2016 – Voies et moyens Tome II : dépenses fiscales.

¹⁴ Ces prêts sont accordés par les banques au taux préférentiel de 0 %. Cette bonification est financée par l'État au travers d'un crédit d'impôt : les banques imputent son coût sur le montant de leur IS.

¹⁵ Il s'agit des zones franches urbaines de troisième génération, des zones franches urbaines-territoire entrepreneur (entreprises en création), des zones d'aide à finalité régionale (entreprises en création) et des zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine.

B - Un impôt devenu complexe, une base fiscale particulièrement mobile en économie ouverte

L'ouverture internationale des économies affecte différemment les prélèvements sur le capital, le travail et la consommation. Le capital, parce qu'il est plus mobile (hors capital immobilier), constitue une base plus élastique¹⁶ que le travail ou la consommation. Il peut en résulter :

- une capacité réduite à imposer effectivement le capital, soit parce que l'incidence fiscale se reporte du capital sur le travail et la consommation, soit parce que le capital s'exporte ;
- une acuité accrue des considérations de compétitivité et d'attractivité ainsi que l'apparition de stratégies de concurrence fiscale.

Impact théorique de l'ouverture des économies sur l'impôt

La théorie économique de la fiscalité a dégagé les trois principes suivants, applicables à tout impôt dont l'IS :

- la règle de Ramsey : pour lever une somme donnée en limitant les pertes d'efficacité économiques, mieux vaut imposer des bases peu élastiques, c'est-à-dire des bases peu réactives à la fiscalité (ce qui ne doit toutefois pas conduire à imposer à l'excès les produits de première nécessité) ;
- la courbe de Laffer : en-deçà d'un certain seuil d'imposition, une hausse du taux d'imposition accroît les recettes fiscales ; mais au-delà de ce seuil, une hausse supplémentaire du taux d'imposition réduit les recettes. Cette relation en cloche entre le taux d'imposition et les recettes fiscales résulte mécaniquement de la rétractation de la base fiscale lorsque le taux d'imposition augmente. A la limite, pour un taux d'imposition de 100%, les recettes fiscales sont nulles car l'assiette a disparu ;
- l'incidence fiscale : la fiscalité ne pèse pas nécessairement sur l'entité physique ou morale qui verse l'impôt à l'autorité fiscale mais, en réalité, sur les bases fiscales les moins élastiques. La charge peut être transférée d'un marché à l'autre, en particulier du marché du capital au marché du travail, et d'un agent à l'autre, du producteur au consommateur ou de l'employeur au salarié, selon le pouvoir de négociation de chacun.

¹⁶ L'élasticité d'une grandeur A à une variable B désigne l'intensité de la réaction de A consécutive à une variation de B. Une élasticité de 0,5 signifie que lorsque B augmente de 10 %, A croît de 5 %. En l'espèce, il s'agit de l'élasticité de la base fiscale de l'IS (les revenus des entreprises) au montant de l'IS.

Enfin, trois dimensions de l'impôt doivent être analysées en économie ouverte :

- la capacité à lever des ressources, réduite du fait de la mobilité des bases fiscales ;
- l'effet de l'impôt sur la compétitivité¹⁷ d'un pays et de ses entreprises nationales ;
- l'effet de l'impôt sur l'attractivité du territoire¹⁸, vis-à-vis du capital et des activités.

Source : le rapport particulier pour le conseil des prélèvements obligatoires établi en 2009 par Agnès Bénassy-Quéré, Martine Carré-Tallon & Matthieu Crozet

L'IS doit ainsi, davantage que d'autres impôts, s'analyser en tenant compte des effets de l'ouverture des économies. Les différences entre les systèmes fiscaux des États en matière d'IS peuvent être caractérisées par une série de paramètres relevant de quatre catégories :

- les critères permettant de déterminer qu'une activité est imposable dans cet État ;
- les règles de calcul de la base imposable ;
- le taux d'imposition applicable ;
- le niveau de sécurité juridique assuré par le cadre institutionnel.

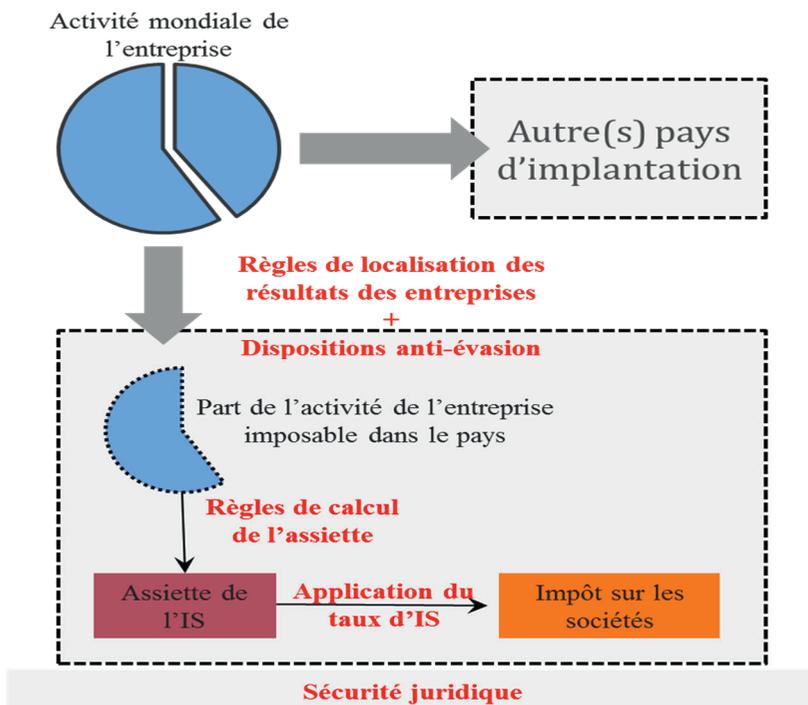
Au regard de cette grille d'analyse, le système français présente quelques singularités qui semblent dessiner un système fiscal tourné vers le développement international des entreprises, la prise en compte de la réalité économique des groupes, la lutte contre les différentes formes d'évasion fiscale ainsi que, plus récemment, l'accroissement du rendement budgétaire lié à la nécessité de ramener le déficit public au-dessous de 3 % du produit intérieur brut.

¹⁷ Selon la définition de l'OCDE

(<https://www.oecd.org/fr/ecc/glossaireeconomique.htm#C>), la compétitivité mesurant l'avantage ou le désavantage d'un pays lors de la vente de ses produits sur les marchés internationaux.

¹⁸ L'INSEE définit (cf. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1416) l'attractivité économique d'un territoire comme sa capacité à attirer des activités nouvelles et des facteurs de production (attractivité économique productive) ainsi que des revenus (attractivité économique résidentielle). Dans le cadre de l'IS, il s'agit à titre principal de l'attractivité économique productive.

Image n° 1 : Principales caractéristiques des systèmes d'imposition des sociétés



Source : CPO

1 - Le profit taxable n'est pas aisé à localiser

Les bénéfices dégagés par une activité peuvent être rattachés à un pays, donc à un système fiscal, selon deux principes différents :

- le principe de territorialité, selon lequel le bénéfice est rattaché au territoire où est exploitée l'activité à la source de ce bénéfice ;
- le principe de mondialité, selon lequel le bénéfice est rattaché à l'État de résidence de l'entreprise exerçant l'activité à l'origine du bénéfice.

En théorie, si une entreprise résidente d'un pays A établit une succursale dans un pays B, le résultat de cette succursale sera imposé dans le pays B si les pays A et B appliquent tout deux le principe de territorialité. Elle sera, en revanche, imposée dans le pays A si les deux pays appliquent le principe de mondialité.

Cette distinction ne s'applique qu'aux **succursales**, c'est-à-dire aux **implantations d'une entreprise ne disposant pas de la personnalité morale**. Si la même entreprise possède une **filiale** dans un pays B, c'est-à-dire qu'elle y est propriétaire d'une entreprise **dotée de la personnalité morale**, les résultats de cette filiale seront imposés dans le pays B, quel que soit le principe appliqué, territorialité ou mondialité.

La France fait application du principe de territorialité, ce qui la place dans une **situation relativement atypique**, les États membres de l'Union européenne appliquant traditionnellement un principe de mondialité des bénéficiaires (exceptés la France et le Danemark). Certains États ont cependant récemment introduit une dose de territorialité dans leur fiscalité¹⁹.

L'application du principe de territorialité nécessite de définir des règles permettant de déterminer qu'une activité est exploitée dans un pays. En France, la jurisprudence a déterminé que l'exploitation s'entend par **l'exercice habituel d'une activité**, qui peut être assurée dans trois cadres différents²⁰ :

- par la présence d'un **établissement autonome** (succursale²¹, usine ou encore bureau de vente, dotés de personnels et de services propres) ;
- en l'absence d'établissement, par l'intermédiaire de **représentants permanents** sans personnalité professionnelle indépendante²² ;
- par le biais de la réalisation d'opérations formant un « **cycle commercial complet** » (tel que l'achat de marchandises suivi de leur revente).

Ces règles de territorialité ou de mondialité ne s'appliquent toutefois qu'en l'absence de convention fiscale liant les deux pays pouvant revendiquer l'imposition de l'activité. Ces conventions, conclues de

¹⁹ Il s'agit notamment des Pays-Bas, du Royaume-Uni, du Portugal et de l'Italie (cf. rapport particulier n°4, §1.3.1)

²⁰ Cf. conclusions du commissaire du gouvernement P. Rivière sur une décision CE Sect. 23 juin 1978, *SA Compagnie européenne d'équipement industriel*, n° 99444, RJF 9/78 n° 343.

²¹ Il est toutefois peu fréquent que l'activité étrangère soit exercée au travers d'une succursale, mis à part dans le secteur bancaire et le secteur des assurances pour des motifs réglementaires.

²² Un représentant dispose d'une personnalité professionnelle indépendante lorsqu'il s'agit d'un intermédiaire à statut indépendant de l'entreprise représentée (par exemple des commissaires, des courtiers...).

manière bilatérale mais déclinant généralement un modèle établi dans le cadre de l'OCDE, définissent les règles de répartition des résultats des entreprises que les pays s'obligent à respecter. L'objectif poursuivi par ce réseau conventionnel est de favoriser le développement des échanges internationaux en apportant une sécurité juridique aux entreprises et en prévenant les situations de double imposition. Le réseau conventionnel français, avec 120 conventions, est particulièrement développé.

Les établissements stables d'une entreprise implantés dans différents pays étant impliqués dans un même cycle de production, leur résultat consolidé doit faire l'objet d'une répartition. Celle-ci est fortement déterminée par les **flux intragroupes et transfrontaliers** que génèrent ces entités (achat et vente de biens, de services, redevances, intérêts, garanties, honoraires, cession ou concession de biens incorporels tels que les marques, brevets, savoir-faire, refacturation de coûts), et qui donnent lieu à des facturations internes croisées, ce qu'on appelle les **prix de transfert**.

Ces prix de transfert permettent de définir la répartition des profits entre les pays de consommation, de production et de conception : le profit associé à un vêtement dessiné dans un pays A, sous une marque établie et développée dans un pays B, produit dans un pays C et distribué dans le pays D devra être réparti entre ces quatre pays. Ces prix ne sont toutefois pas effectifs, notamment lorsqu'ils rémunèrent la propriété intellectuelle (ici, la conception dans le pays A et le droit des marques dans le pays B), il s'agit simplement de prix définis au sein des groupes à des fins d'établissement de l'impôt, que les administrations fiscales auront plus ou moins de difficultés à auditer.

Ils peuvent ainsi donner lieu à des sous-facturations et surfacturations afin de localiser artificiellement des bénéfices dans les États où la fiscalité est la plus attractive. Ces possibilités sont renforcées par l'importance prise par les actifs immatériels dans l'économie (brevets, licences, marques), qui peuvent être aisément relocalisés à des fins d'optimisation fiscale.

En quoi consistent les prix de transfert ?

Selon la définition de l'OCDE, les prix de transfert correspondent aux prix auxquels une entreprise transfère des biens corporels, des actifs incorporels, ou rend des services à des entreprises associées. Ils se définissent plus simplement comme étant les prix des transactions entre sociétés d'un même groupe et résidentes d'États différents : ils supposent des transactions intragroupes et le passage d'une frontière. Il s'agit finalement d'une opération d'import-export au sein d'un même groupe, ce qui exclut toute transaction à l'international avec des sociétés indépendantes ainsi que toute transaction intragroupe sans passage de frontière.

Les entreprises sont concernées non seulement pour les ventes de biens et de marchandises, mais également pour toutes les prestations de services intragroupes : partage de certains frais communs entre plusieurs entreprises du groupe (frais d'administration générale ou de siège), mise à disposition de personnes ou de biens, redevances de concession de brevets ou de marques, relations financières, services rendus par une entreprise du groupe aux autres entreprises... Les prestations de services non rémunérées et les mises à disposition gratuites de personnel ou d'éléments incorporels entre entreprises associées sont également concernées s'il s'avère qu'elles auraient dû être rémunérées, conformément au principe de pleine concurrence.

On pourra citer les exemples suivants :

- exemple 1 : au sein d'un groupe, une filiale A établie en France vend des ordinateurs à une autre filiale B établie en Grande-Bretagne. Le prix de vente des ordinateurs est un prix de transfert ;
- exemple 2 : une société mère française A facture des frais de siège à ses filiales B et C, situées à l'étranger. Le service facturé relève des prix de transfert ;
- exemple 3 : une entreprise A fabrique en France des biens qu'elle vend à une filiale étrangère B qui les commercialise. Le prix de vente est un prix de transfert.

En revanche, une transaction transfrontalière entre des entreprises non associées ne constitue pas une transaction contrôlée dans le cadre de la réglementation sur le prix de transfert.

Plusieurs dispositifs anti-abus (cf. I-B-4-c) encadrent donc la définition des prix de transfert, ainsi que la localisation dans des « paradis fiscaux » à des fins d'évasion fiscale.

2 - Le résultat fiscal et le résultat comptable divergent à de nombreux égards

L'assiette de l'IS se définit par référence au résultat comptable²³, mais plusieurs dispositions fiscales la conduisent à s'en écarter substantiellement : en 2012, une étude du cabinet Francis Lefebvre

²³ Les articles 38-1 et 38-2 du CGI définissent le bénéfice fiscal exactement comme le plan comptable général définit le résultat comptable.

dénombrerait 180 divergences entre les définitions comptable et fiscale du bénéfice²⁴.

Quelques exemples de divergences entre le bénéfice fiscal et le bénéfice comptable

Le résultat fiscal est égal au résultat comptable plus les réintégrations fiscales et moins les déductions fiscales.

Ainsi les dépréciations relatives aux titres de participation exonérés ne sont pas déductibles et les reprises de dépréciations ne sont pas imposables. Les plus ou moins-values latentes sur titres d'organisme de placement collectif en valeurs mobilières, sont calculées en fonction de la valeur liquidative des titres à la clôture de l'exercice. Elles doivent immédiatement être comprises dans le résultat fiscal. Les parts d'OPCVM ou de placements collectifs investis en actions à concurrence de 90 % de la valeur réelle de l'actif ne sont pas concernées par ce dispositif.

Lorsqu'une opération, dont l'exécution s'échelonne sur plusieurs exercices, s'avère déficitaire à la clôture d'un exercice, une provision pour perte est constituée. Sur le plan fiscal, cette provision n'est déductible qu'à hauteur de la différence entre le coût des travaux réalisés à la clôture de l'exercice et leur prix de vente (compte tenu des révisions de prix acceptées). Les pertes prévisionnelles résultant des travaux restant à exécuter ne sont pas déductibles fiscalement.

Ces écarts trouvent leur source dans différents facteurs tenant à :

- l'évolution des normes comptables et aux différences entre normes comptables nationales et internationales ;
- la poursuite d'objectifs purement fiscaux (maximisation de la base taxable, lissage de son évolution, lutte contre les abus visant à échapper à l'impôt ou encore neutralité vis-à-vis du statut juridique des entreprises) ;
- l'utilisation de l'IS pour atteindre des objectifs de politique publique (mécanismes incitatifs de dépenses fiscales notamment).

²⁴ « Du résultat comptable au résultat fiscal 2012 », février 2013.

Les principaux dispositifs éloignant l'assiette fiscale du résultat brut comptable sont la déductibilité des charges financières, les reports de déficit, la neutralisation des doubles impositions et le traitement des groupes d'entreprises.

a) La déductibilité des charges financières, souvent encadrée pour réduire les possibilités d'optimisation, est susceptible d'induire un biais en faveur de la dette

Les **charges financières**, notamment les intérêts d'emprunt, sont généralement déductibles de l'assiette imposable, mais partiellement seulement²⁵. Elles sont pourtant intégralement déduites du résultat financier, donc du résultat comptable. Il peut dès lors paraître étonnant de ne pas prévoir la réintégration fiscale partielle de ces charges.

Deux motifs conduisent à ce choix, qui est celui de la grande majorité des systèmes d'imposition des bénéfices :

- la déductibilité des charges financières peut être un **vecteur d'optimisation fiscale**. On citera par exemple la technique de sous-capitalisation, qui consiste à faire porter les dettes d'acquisition financées sur emprunt par des sociétés dotées de très peu de capitaux propres. Elle repose sur la localisation des dettes dans des pays à fiscalité forte, comme la France, afin de bénéficier à plein d'une telle déductibilité ;
- limiter la déductibilité des charges financières accroît le rendement budgétaire de l'IS.

Au sein des pays membres de l'OCDE, les mécanismes mis en place pour limiter la portée de la déductibilité des charges financières prennent généralement deux formes (cf. encadré *infra*) :

- soit des **dispositions ciblant directement** les sociétés sous-capitalisées et les divers autres **schémas d'optimisation possibles** ;
- soit un **plafonnement général**, souvent combiné à une franchise.

²⁵ Bien que les charges financières soient intégralement déduites du résultat comptable, des considérations de lutte contre l'optimisation fiscale (localisation artificielle de l'endettement) ainsi que de limitation du biais en faveur de la dette ont conduit à réduire leur déductibilité de l'assiette fiscale.

La France, quant à elle, **se singularise** désormais par **l'utilisation à la fois de règles ciblées**, pour prévenir les comportements d'optimisation, et d'un **plafonnement général**, au prix d'une complexité importante de la déductibilité des charges financières (cf. II-A-2-b). Il s'agit en outre du seul pays membre de l'OCDE qui a adopté un plafonnement général forfaitaire plutôt que déterminé en fonction de l'activité de l'entreprise (typiquement : en pourcentage de son excédent brut d'exploitation).

La déductibilité des intérêts d'emprunt est également susceptible d'induire un « biais en faveur de la dette », qui a fait l'objet depuis quelques années de nombreux travaux et commentaires (cf. *infra*).

Une entreprise peut en effet se financer par l'emprunt ou par les fonds propres (l'augmentation de capital). À première vue, le traitement fiscal du financement diffère selon les modalités de son obtention : les intérêts, qui rémunèrent le financement par l'emprunt, sont exclus de la base taxable contrairement aux dividendes, qui rémunèrent le financement par fonds propres. À rémunération donnée du financeur, la fiscalité renchérit donc *a priori* le coût du recours aux fonds propres par rapport à la dette.

Cependant il peut ne pas être fiscalement équivalent pour le financeur de recevoir une rémunération sous forme de dividendes ou d'intérêts. La différence entre le montant total payé par l'entreprise pour le financement et celui effectivement perçu par le financeur, net de toute fiscalité, dépend ainsi de la combinaison des règles applicables au niveau de l'entreprise et de son financeur :

- au niveau de l'entreprise, les intérêts d'emprunts sont déductibles contrairement aux dividendes rémunérant les fonds propres ;
- au niveau du financeur :
 - lorsqu'il s'agit d'une société, les dividendes font l'objet d'une exonération au moins partielle (cf. I-B-2-c), contrairement aux intérêts perçus ;
 - lorsqu'il s'agit d'une personne physique, l'IR prévoit un avoir fiscal ou un abattement sur les dividendes distribués.

L'imposition reposant *in fine* sur les personnes physiques (cf. I-A-1), la combinaison des règles de l'IS et de l'IR est susceptible de tempérer fortement, voire d'effacer, le biais induit par l'IS.

L'articulation de l'IS et de l'IR sur l'intensité du biais en faveur de la dette

L'impôt ayant vocation à être payé *in fine* par des personnes physiques :

- la rémunération des capitaux propres est imposée à l'IS avant d'être imposée à l'IR ;
- les intérêts sont versés soit à une autre société, soit à une personne physique, et seront donc eux aussi taxés à l'IS puis à l'IR (si les intérêts sont versés à une société) ou seulement à l'IR (si les intérêts sont versés à un particulier).

Le coût de la fiscalité pour chaque mode de financement ne dépend donc pas seulement de l'IS, mais aussi de l'IR et des règles de combinaison de ces deux impôts. Par exemple, dans le cas simplifié d'une entreprise qui se finance auprès d'un particulier, deux possibilités s'offrent à elle : se financer soit sous forme de dette soit sous forme d'apport en capital. La différence de coût de financement entre les deux options, c'est-à-dire le biais en faveur de la dette, peut être réduite si les revenus tirés de dividendes, qui proviennent de revenus qui ont déjà été imposés à l'IS, bénéficient d'un avoir lors de la taxation à l'IR.

En particulier, il existe une valeur de l'avoir, qui dépend des taux d'IS et d'IR, qui permet d'égaliser la fiscalité²⁶ appliquée aux dividendes et aux intérêts versés par l'entreprise.

Ce modèle, trop simple pour refléter une situation où une entreprise se finance auprès d'institutions financières dont certains actionnaires sont étrangers, montre que les règles de combinaison de l'IS et de l'IR affectent l'intensité du biais en faveur de la dette.

La France appliquait jusqu'en 2004 un mécanisme d'avoir fiscal qui consistait à calculer l'IR de l'actionnaire comme s'il avait perçu l'intégralité du bénéfice social, puis à en retrancher le montant déjà payé par l'entreprise au titre de l'impôt sur les sociétés. Cette mesure, introduite en 1965, neutralisait ainsi le biais en faveur de la dette lorsque l'actionnaire résidait en France. L'avoir fiscal était étendu aux actionnaires résidents hors de France si une convention fiscale le permettait, mais n'était pas applicable aux dividendes reçus d'une entreprise établie dans un autre État-membre, ce qui conduisit à sa suppression²⁷.

²⁶ Cette valeur de l'avoir est égale à :

$Dividendes\ reçus \times (1 - Taux\ IR) \times Taux\ IS / (1 - Taux\ IS)$

²⁷ La loi de finances pour 2004 a décidé sa suppression, à la suite de l'arrêt *Verkooijen* du 6 juin 2000 de la Cour de justice des communautés européennes qui interdit la différence de traitement fiscal entre dividendes de source nationale et dividendes de source étrangère.

L'effet de la fiscalité sur l'arbitrage entre financement par la dette et financement par le capital, mesuré par l'évolution du ratio dette/capital, semble bien établi par plusieurs études²⁸ : une augmentation du taux d'imposition accroît significativement le recours à l'endettement²⁹.

Le Fonds monétaire international (FMI) souligne régulièrement depuis 2009³⁰ les inconvénients que présente le biais en faveur de la dette. Les incitations fiscales inviteraient à l'accumulation d'emprunts alors même qu'un niveau excessif d'endettement du secteur privé fait courir un risque d'instabilité macroéconomique, comme l'a illustré la crise de 2007. Plusieurs publications récentes du Fonds paraissent recommander la mise en œuvre de systèmes dits « d'intérêts notionnels » (cf. III-A-2-b), mais la situation spécifique de la France n'est pas documentée à cet égard.

Aucune étude n'apporte cependant d'éléments permettant de trancher définitivement la question des conséquences positives ou négatives de ce biais, c'est-à-dire du niveau optimal du ratio dette sur capital, ni de l'intensité de l'éventuel biais une fois l'intégralité du système fiscal prise en compte.

Enfin, si l'existence d'un biais en faveur de la dette était établie, sa réduction apparaissant souhaitable, il conviendrait de l'identifier dans l'intégralité du système fiscal et pas uniquement sur le seul IS.

b) Le report des déficits sur d'autres exercices est généralement admis, avec des limitations variables

Les déficits d'un exercice peuvent être reportés en charge à déduire des résultats des exercices suivants (« report en avant ») ou de l'exercice précédent (« report en arrière »). Ce mécanisme vise à assurer que l'imposition porte sur le résultat, qu'il soit positif ou négatif, et pas

²⁸ Cf. notamment De Mooij (2012), "Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions*", fiscal studies vol. 33, no 4, pp. 489-512.

²⁹ Selon l'étude citée précédemment, une diminution du taux d'IS de 10 points conduit à une diminution du ratio dette / capital de 1,7 à 2,8 points de pourcentage.

³⁰ Notamment : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061209.pdf> (2009) ; conférence dédiée au biais en faveur de la dette en février 2015 (http://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/sp022315#P32_3282); <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/100716.pdf> (2016) et plus récemment encore <https://blog-imfdirect.imf.org/2016/11/10/fixing-the-great-distortion-how-to-undo-the-tax-bias-toward-debt-finance/>

seulement sur les résultats positifs, pour ne pas imposer davantage les sociétés dont l'activité est cyclique.

La France s'est longtemps caractérisée par un régime très favorable de report des déficits en autorisant à la fois le report en avant et le report en arrière, qui plus est sans plafonnement de montant. En termes de durée, le report en avant était possible sans limite dans le temps depuis 2003 tandis que le report en arrière des pertes pouvait être mis en œuvre sur trois exercices, soit le délai le plus long observé parmi les pays qui ouvrent le bénéfice de ce régime. Ces différentes possibilités ont été considérablement réduites par la loi de finances rectificative pour 2011, de sorte que le régime français de report des déficits ne constitue plus aujourd'hui un avantage comparatif (cf. II-A-2-d).

c) Certains flux sont neutralisés pour éviter la double imposition

Le risque de double imposition porte essentiellement sur les opérations en capital, qui font par conséquent l'objet d'un certain nombre de neutralisations (déduction de l'assiette taxable), prévues par ce qu'il est convenu d'appeler le régime mère-fille, encadré par une directive européenne plusieurs fois modifiée³¹ :

- l'**exonération**, à l'exception parfois d'une quote-part pour frais et charges réintégrée dans l'assiette imposable (c'est le cas en France), **des dividendes perçus par une société mère** auprès de sa filiale à partir de critères de détention (durée et part du capital détenu) qui peuvent varier selon les pays, ces dividendes provenant de résultats qui ont déjà été imposés au niveau de la filiale ;
- l'exonération, là encore sous réserve d'une quote-part pour frais et charges le cas échéant (c'est le cas en France), **des plus-values de cession** de titres de participation à partir de certains seuils de détention, cette plus-value pouvant s'apparenter à la valeur des bénéfices futurs non encore distribués.

Ces exonérations répondent dans les deux cas à l'objectif légitime de prévenir la double imposition qui viendrait amputer le rendement des fonds propres investis, et réduirait l'attrait d'un certain nombre d'opérations d'investissement en capital.

³¹ Directive 90/435/CEE du Conseil du 23 juillet 1990, modifiée en 2003 (directive 2003/123/CE du 22 décembre 2003), en 2011 (directive 2011/96/UE du 30 novembre 2011) et en 2014 (directive 2014/86/UE du 8 juillet 2014).

d) Les groupes peuvent être considérés comme des entités fiscales uniques avec des degrés divers de consolidation

L'impact sur la fiscalité des choix de structuration juridique des entreprises est réduit au travers du régime de groupe, ou régime d'intégration fiscale. Par ce régime, l'activité économique d'un groupe est imposée de la même manière que si la même activité était poursuivie par une société unique, au moyen notamment d'une prise en compte du résultat globalement dégagé par le groupe.

La majorité des pays européens sont dotés d'un régime d'intégration fiscale, à l'exception notable de la Belgique. Il existe **trois modèles** :

- **le modèle de contribution financière intra-groupe**, qui prévaut en Finlande et en Suède par exemple, permet le transfert de profits entre sociétés d'un même groupe, sur la base de contrats entre filiales. Chaque société membre du groupe est imposée séparément, mais une société bénéficiaire peut transférer ses profits à une société déficitaire du même groupe, ce transfert donnant lieu à déduction chez la première et à taxation chez la seconde ;
- **le modèle de dégrèvement de groupe**, en vigueur à Chypre, en Irlande, à Malte et au Royaume-Uni, repose sur le mécanisme inverse. Les sociétés membres du groupe font l'objet d'une imposition séparée, mais il leur est permis de transférer aux autres membres du groupe leurs déficits sur une base contractuelle ;
- **le modèle de consolidation fiscale**, qui prévaut en France, en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Espagne, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal ou aux États-Unis, procède à une consolidation des résultats du groupe au niveau de la société-mère, qui paie alors l'IS pour l'ensemble des sociétés du groupe. Il permet la compensation des résultats bénéficiaires et déficitaires des sociétés appartenant au même groupe fiscal.

L'analyse de ces diverses règles d'assiette devra donc tenir compte de leur impact économique mais aussi des effets de l'ouverture des économies, telles que la multiplication des actionnaires non-résidents. La conciliation des règles d'assiette avec une ouverture croissante de l'économie française devient ainsi prioritaire.

3 - Le taux nominal d'imposition ne suffit pas à rendre compte de la pression fiscale réelle sur l'entreprise

Le taux d'imposition nominal, prévu dans la loi fiscale, est appliqué à l'assiette de l'impôt pour calculer le montant dû par l'entreprise. Il se compose :

- d'un **taux normal** applicable par défaut à l'assiette ;
- d'éventuels **taux réduits** applicables en fonction de la nature de l'activité ou du redevable ;
- de contributions additionnelles, comme la contribution sociale sur les bénéfiques³² ou la contribution exceptionnelle³³, créée en 2011 et qui cessera de s'appliquer à partir du 31 décembre 2016.

Le taux d'imposition nominal ne suffit pas à comparer les poids respectifs de l'IS entre les pays, ni entre les entreprises d'un même pays. Son rendement étant dépendant du taux nominal et des règles d'assiette applicables, deux indicateurs complémentaires peuvent être définis, dont les développements qui suivent présentent néanmoins les limites méthodologiques : le taux implicite d'imposition et le taux effectif d'imposition.

a) Le taux nominal constitue le principal élément de comparaison internationale des systèmes d'imposition des bénéfiques

Des comparaisons internationales sur les taux nominaux sont réalisées par la Commission européenne (à partir de données Eurostat) et par l'OCDE :

- pour la France, les comparaisons de l'OCDE intègrent le taux normal de l'IS à 33,33 %, ainsi que la contribution sociale sur les bénéfiques³², mais pas la contribution exceptionnelle³³, ni la contribution

³² Qui correspond à 3,3 % de l'IS dû par les entreprises d'au moins 7,63 M€ de chiffre d'affaires dès lors que l'IS excède 763 K€. Elle a été introduite en 2000 pour financer les allègements de cotisations sur les bas salaires consentis aux entreprises en échange de la mise en œuvre des 35 heures.

³³ Pour les sociétés dont le chiffre d'affaires hors taxe dépasse 250 M€. Initialement limitée aux exercices 2011 et 2012 et équivalente à 5 % du montant de l'IS dû, cette contribution a été prolongée sur les exercices 2013 à 2015 et son taux relevé à 10,7 %, suite à l'abandon du projet d'impôt assis sur l'excédent brut d'exploitation.

additionnelle sur les revenus distribués³⁴. Le taux nominal supérieur utilisé dans les comparaisons de l'OCDE est donc de 34,43 % ;

- Eurostat ajoute à la contribution sociale sur les bénéfices la contribution exceptionnelle, mais pas la contribution additionnelle sur les revenus distribués. Ainsi, dans les comparaisons d'Eurostat, la France apparaît avec un taux nominal maximal de 38,0 %.

Avec un taux nominal maximal de 38 %, d'après les comparaisons d'Eurostat, la France est, parmi les 28 États membres de l'Union européenne, celui dans lequel le taux nominal maximal est le plus élevé de l'Union européenne. Viennent ensuite Malte avec un taux nominal maximal de 35 % et la Belgique (taux de 34 %). Dans les comparaisons de l'OCDE, qui ne tiennent donc pas compte de la contribution exceptionnelle, le taux nominal supérieur pour la France est de 34,43 % en 2014, ce qui la place en troisième position, derrière le Japon (37,0 %) et les États-Unis (39,1 %).

Par ailleurs, ces comparaisons prennent en compte l'imposition des bénéfices prélevée au niveau local dans certains pays comme aux États-Unis ou en Allemagne.

b) Les taux réduits sont peu répandus

Certains pays prévoient des **taux réduits** d'imposition applicables au regard de la nature de l'activité ou du redevable, notamment pour les **revenus de la propriété intellectuelle** ou les **petites et moyennes entreprises** (PME).

La France se singularise notamment par l'application d'un taux réduit de 15 % sur la tranche inférieure à 38 120 € de bénéfices pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,63 M€ et dont le capital a été entièrement reversé et est détenu à au moins 75 % par des personnes physiques (ou par une société appliquant ce critère). Peu de pays disposent ainsi d'un taux réduit spécifique pour les PME. C'est le cas notamment de la Chine et du Portugal³⁵. D'autres pays ont prévu une modulation du taux d'imposition en fonction du bénéfice imposable sans pour autant réserver ce dispositif aux PME :

³⁴ De 3 % des montants distribués aux associés, actionnaires ou porteurs de parts.

³⁵ Au Portugal, les PME sont imposées à un taux de 17 % pour leur résultat inférieur à 15 000 € (contre un taux normal de 21 %).

- aux Pays-Bas, le taux normal de l'IS est fixé à 20 % pour la fraction de bénéfice taxable inférieure à 200 000 € et à 25 % pour la fraction supérieure ;
- en Belgique, pour les entreprises ayant un bénéfice taxable inférieur à 322 500 €, le taux d'imposition est progressif (25 % pour les bénéfices inférieurs à 25 000 € par exemple) ;
- au Luxembourg, le taux normal est fixé à 21 % mais les bénéfices inférieurs à 15 000 € sont taxés au taux de 20 %.

Aucun dispositif de taux réduit visant les PME n'existe en Italie, en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Uni, aux États-Unis ou encore au Canada. Il faut relever qu'au Royaume-Uni et en Espagne, des taux réduits pour les PME ont existé mais ont été récemment supprimés à l'occasion d'une baisse du taux normal (cf. III-B-1-b).

S'agissant de l'imposition des revenus de la propriété intellectuelle, certains pays ont mis en place des régimes fiscaux favorables, qui peuvent s'ajouter aux incitations fiscales à la R&D. Une étude de la Commission européenne en 2015³⁶ recensait **onze États membres** ayant mis en place une **fiscalité attractive pour les revenus liés aux brevets**. Le développement de ces régimes dérogatoires est une tendance récente : au début des années 2000, seuls la France et l'Irlande en étaient dotées. Les dispositifs mis en place dans les différents États varient selon leur forme, leur champ d'application, le type de revenus éligibles et le taux d'imposition des revenus (après prise en compte des éventuels abattements ou déductions) :

- dans quelques États, comme en France, l'avantage prend la forme d'un taux réduit tandis que dans la majorité des pays, il consiste en une déduction de la base imposable au taux de droit commun d'une fraction des revenus des brevets. En Belgique, par exemple, un abattement de 80 % des revenus éligibles est prévu, ce qui se traduit par un taux réel de taxation de 6,8 % ;
- en ce qui concerne le champ d'application, en France comme en Belgique ou au Royaume-Uni, seuls les brevets et droits associés³⁷ sont

³⁶ *Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D*, European Commission, Taxation Papers, working paper n° 57, 2015 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_paper_66.pdf).

³⁷ Outre les brevets, en France sont concernés les inventions brevetables et les produits de la concession de licences d'exploitation de brevets ou d'inventions brevetables.

concernés tandis que, dans d'autres pays, d'autres actifs incorporels sont parfois concernés comme les marques enregistrées, les dessins et modèles protégés ou les logiciels protégés par un « *copyright* ». Le champ d'application est particulièrement large aux Pays-Bas, en Hongrie ou, jusqu'à récemment, au Luxembourg ;

- en ce qui concerne les revenus couverts, des pays comme le Luxembourg, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni ont un régime particulièrement complet qui couvre les revenus tirés des concessions et des sous-concessions des brevets, les redevances dites notionnelles (c'est-à-dire les redevances théoriques lorsque les brevets sont exploités en interne) et les plus-values de cession. La France a fait le choix d'un dispositif qui couvre les revenus de concession et de sous-concession ainsi que les plus-values de cession, mais exclut les redevances notionnelles ou théoriques. En Belgique, seuls les revenus tirés des brevets sont éligibles et les plus-values de cession sont imposées dans les conditions de droit commun ;
- enfin le taux effectif d'imposition est variable selon les États : de 0 % comme à Malte à 15,8 % au Portugal. Avec un taux de 15 %, la France se situe donc dans le haut de la fourchette des pays ayant mis en place un régime de fiscalité dérogatoire pour les revenus tirés des brevets. Dans les onze États-membres de l'Union européenne concernés, le taux moyen d'imposition des brevets est inférieur de 17,9 points au taux nominal moyen.

c) Les taux implicites et taux effectifs sont calculés pour évaluer la charge fiscale réelle résultant de l'imposition des bénéficiaires

Le taux implicite d'imposition permet de comparer des impôts qui diffèrent à la fois par le taux et par les règles d'assiette. Un système fiscal présentant un taux élevé appliqué à une assiette mitée peut en effet faire peser une charge égale ou inférieure à celle d'un système caractérisé par un taux inférieur mais une assiette plus large.

Le taux implicite d'imposition rapporte donc le montant d'impôt perçu à sa base économique pour apprécier la charge fiscale réelle, indépendamment de ses modalités juridiques de calcul.

Lorsqu'il s'agit de comparer les taux implicites d'IS de différents pays, la base économique retenue est l'excédent net d'exploitation³⁸, obtenu à partir des données de comptabilité nationale. Les comparaisons internationales, conduites par la Commission européenne³⁹, s'appuient sur cet indicateur qui, malgré des biais méthodologiques tels que l'incohérence temporelle entre le numérateur et le dénominateur⁴⁰, offre une base identique pour tous les pays inclus dans ces comparaisons.

Lorsqu'il s'agit de comparer le taux implicite d'imposition de différentes catégories d'entreprises, la base économique utilisée au dénominateur du taux implicite doit plutôt être recherchée dans les données issues des déclarations fiscales⁴¹. Il existe alors plusieurs manières de le calculer :

- les entreprises peuvent être entendues au sens d'entités légales, de redevable fiscal (plusieurs entités légales pouvant constituer un seul redevable lorsqu'elles sont réunies au sein d'un groupe fiscalement intégré) ou au sens économique⁴² ;
- le périmètre de son calcul peut inclure toutes les entreprises ou se limiter aux seules entreprises bénéficiaires (cette notion devant elle-même être définie) ;
- le montant retenu au numérateur peut être l'IS brut avant reports des déficits, brut après reports ou net des crédits d'impôts ;
- le dénominateur généralement retenu est le résultat d'exploitation⁴³.

³⁸ Cf. notamment « *Taxation Trends in the European Union* » (tendances fiscales au sein de l'Union européenne), Eurostat.

³⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/methodology.pdf

⁴⁰ Le montant de l'IS perçu par l'État au cours d'une année peut en effet être lié à l'activité économique conduite par les entreprises au cours d'exercices précédents.

⁴¹ Si les catégories d'entreprises comparées ne sont pas des secteurs d'activités ou géographiques pour lesquels existent des données agrégées en comptabilité nationale, la base économique doit être reconstruite à partir des données de chaque entreprise, qui ne sont disponibles que dans les liasses fiscales.

⁴² Selon la définition retenue par l'INSEE, à partir des normes comptables internationales IFRS, deux entités légales forment une seule entreprise au sens économique si l'en d'elle possède plus de la moitié du capital de l'autre.

⁴³ Le résultat financier comprenant trop de flux ayant déjà été assujettis à l'IS (tels que les revenus de participations), donc neutralisés fiscalement, pour être utilisables.

La notion d'entreprise retenue ici est celle de redevable fiscal. La notion d'entreprise au sens économique, telle que la met en œuvre l'INSEE, semble prometteuse mais trop nouvelle pour être complètement prise en compte dans le cadre de ce rapport.

Le périmètre retenu peut englober toutes les entreprises ou seulement les bénéficiaires, ce qui peut signifier soit toutes les entreprises déclarant un résultat d'exploitation positif (par symétrie avec le dénominateur), soit toutes les entreprises qui paient des impôts (celles dont le résultat fiscal avant report des déficits passés est positif).

Retenir toutes les entreprises, même les déficitaires, convient à une étude macroéconomique, générale ou sectorielle, de la charge représentée par l'IS. En revanche, s'il s'agit de mettre en lumière d'éventuels déséquilibres de taux d'imposition effectivement payé par des entreprises qui diffèrent par leur taille, l'analyse doit se rapprocher de « cas type » dont les ratios IS / capacité contributive seront comparés. Un périmètre limité aux entreprises bénéficiaires se rapproche alors davantage du cas type, comme le soulignait la note de la direction générale du Trésor de juin 2011⁴⁴.

Illustration de l'impact des entreprises déficitaires sur le taux d'imposition implicite d'une catégorie

Soit deux catégories X et Y, qui contiennent chacune une entreprise, a et b, dont le résultat d'exploitation est de 100 € et qui paient chacune 33 € d'impôt. Le taux d'imposition implicite des catégories X et Y est le même, soit 33 %. Si une entreprise c, déficitaire et de résultat d'exploitation égal à -50 €, rejoint la catégorie Y, le taux d'imposition implicite de cette dernière sera de $33 / (100 - 50) = 66 \%$. Il serait toutefois abusif d'en tirer la recommandation de diviser par deux le taux d'imposition de la catégorie Y, sauf si les entreprises b et c sont liées par des liens économiques forts.

Source : CPO

Pour étudier la proportionnalité de l'impôt aux capacités contributives des entreprises, il convient alors de ne retenir que les entreprises bénéficiaires, qui peuvent être définies soit comme les entreprises dont le résultat d'exploitation est positif, c'est-à-dire dont le cycle d'exploitation est bénéficiaire, soit comme celles qui paient effectivement des impôts (c'est à dire celles dont le résultat fiscal est positif).

⁴⁴ « *Le taux implicite des bénéfices en France* », Trésor Eco n°88, juin 2011.

Le choix du périmètre a un impact sur le niveau du taux d'imposition implicite :

- le dénominateur du taux implicite (la somme des résultats d'exploitation) est maximal lorsque toutes les entreprises de résultat d'exploitation positif sont incluses ;
- son numérateur (le montant de l'IS) est maximal lorsque toutes les entreprises qui paient des impôts sont incluses.

Le taux implicite calculé sur les entreprises de résultat d'exploitation positif est donc nécessairement inférieur au taux implicite calculé sur les entreprises qui paient des impôts.

Retenir les entreprises de résultat d'exploitation positif revient à considérer que la capacité contributive ne découle que des activités du cycle d'exploitation, et pas des opérations exceptionnelles (telles que des cessions) ou financières. Ce périmètre présente l'avantage de la cohérence (le critère de définition du périmètre correspond au dénominateur de l'indicateur calculé). Il implique cependant d'évaluer l'IS sur une base économique qui n'est pas la sienne, c'est-à-dire les bénéfices d'exploitation plutôt que les profits de l'entreprise.

Retenir les entreprises qui paient des impôts conduit à exclure de l'indicateur des entreprises dont les bénéfices d'exploitation sont effacés par des pertes exceptionnelles ou financières (tels que les intérêts d'emprunt par exemple). Cette exclusion correspond à la définition même de l'IS. Il paraît donc peu légitime de la neutraliser dans la construction d'un indicateur qui rapporte le montant d'IS payé à sa base économique. Toutefois, ce périmètre ne présente pas la même cohérence que le précédent (résultat d'exploitation positif). La différence est importante, en particulier pour les grandes entreprises, dont une part plus importante du résultat est exceptionnelle ou financière :

- en 2013, une vingtaine de redevables de type grandes entreprises - hors agriculture et secteurs financiers et immobiliers - présentent un excédent net d'exploitation négatif (-8,4 Md€) mais un résultat fiscal positif ;
- en 2013, une cinquantaine de redevables de type grandes entreprises présentent un excédent net d'exploitation positif (+6,9 Md€) mais un résultat fiscal négatif, et donc ne paient pas d'impôt sur les bénéfices.

Aucun de ces deux périmètres ne permet toutefois de réintégrer les profits qui seraient abusivement localisés hors de France à la suite de manipulation des prix de transfert.

Il convient, dans tous les cas, de retenir au numérateur du taux implicite, le montant d'IS avant report des déficits dans le temps et avant imputation des différentes dépenses fiscales, comme le soulignait la note de la direction générale du Trésor de juin 2011⁴⁵, qui aboutissait aux taux implicites suivants **pour l'exercice 2007** :

- microentreprises : 27 %
- PME : 32 %
- ETI : 25 %
- grandes entreprises : 24 %.

Tableau n° 3 : Taux d'imposition implicite des entreprises (impôt avant reports / résultat d'exploitation) par catégorie de taille, sur le périmètre de toutes les entreprises qui paient un IS (résultat fiscal > 0)

Catégorie d'entreprise	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Microentreprises	19,7%	34,0%	27,0%	27,0%	26,1%	25,7%
PME	24,7%	33,2%	33,3%	33,8%	32,7%	31,0%
ETI	28,1%	29,5%	27,8%	30,0%	30,0%	30,8%
Grandes entreprises	28,1%	31,2%	25,2%	23,9%	29,5%	31,0%

Tableau n° 4 : Taux d'imposition implicite des entreprises (impôt avant reports / résultat d'exploitation) par catégorie de taille, sur le périmètre de toutes les entreprises dont résultat d'exploitation est positif (méthode de la note Trésor de juin 2011)

Catégorie d'entreprise	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Microentreprises	17,2%	28,8%	22,4%	22,3%	21,3%	20,6%
PME	22,6%	30,7%	30,4%	30,6%	29,3%	27,4%
ETI	23,1%	25,0%	24,2%	25,7%	25,3%	25,7%
Grandes entreprises ⁴⁶	19,2%	18,6%	19,6%	19,8%	23,0%	24,3%

Source : CPO, données des liasses fiscales, calculs réalisés dans le cadre du rapport particulier n°3 sur le champ des entreprises hors activités agricoles, financières, d'assurances et immobilières, France métropolitaine

⁴⁵ Cf. notamment note de bas de page n°12 de la note Trésor visée.

⁴⁶ Cette catégorie ne comprend que 188 entreprises en 2014.

L'écart de taux implicite entre ces deux périmètres provient également de la définition du taux implicite comme rapport entre le montant d'imposition et le résultat d'exploitation⁴⁷. Celui-ci ne reflète qu'une partie de la base économique de l'IS, notamment pour les grandes entreprises⁴⁸. Un écart de taux d'imposition implicite, dans sa définition actuelle et quel que soit le périmètre retenu, est donc susceptible de traduire soit un écart réel de niveau d'imposition, soit une répartition différente des sources de profit entre opérations d'exploitation, exceptionnelles et financières.

L'utilisation d'un autre dénominateur pour le calcul du taux implicite est impossible en l'état actuel des informations disponibles. Soit il faudrait rapporter l'IS payé au résultat fiscal, ce qui déboucherait mécaniquement sur le taux nominal. Soit il faudrait prendre le résultat comptable, égal à la somme des résultats d'exploitation, exceptionnel et financier, mais la capacité contributive découlant des opérations financières serait fortement surévaluée. En effet, ces opérations incluent des perceptions de dividendes qui sont largement exonérés, puisque déjà imposés au niveau de l'entreprise qui les distribue (cf. I-B-2-c).

L'interprétation des écarts de taux implicites d'imposition doit donc être conduite avec la plus grande prudence, en particulier lorsqu'ils sont utilisés dans un objectif microéconomique telle que la différence de taux d'IS effectivement payé en fonction de la taille de l'entreprise.

En outre, cette méthode de calcul de taux implicites d'imposition est inapplicable au secteur financier⁴⁹, qui apportait pourtant en 2013 le quart du rendement brut de l'IS. Cela tient notamment à l'impossibilité pratique d'utiliser le résultat financier dans le dénominateur du taux implicite, alors même que l'essentiel de l'activité de ce secteur se traduit dans le compte financier.

⁴⁷ L'utilisation de l'excédent net d'exploitation, en tant qu'indicateur du cycle d'exploitation, présenterait la même limite.

⁴⁸ Un indicateur différent, construit comme le rapport entre le montant de l'impôt et le résultat global de l'entreprise (exploitation, exceptionnel et financier) ne peut être envisagé puisque le résultat financier inclut des dividendes en grande partie exonérés dans la mesure où ils ont déjà été imposés au niveau de l'entreprise qui les verse.

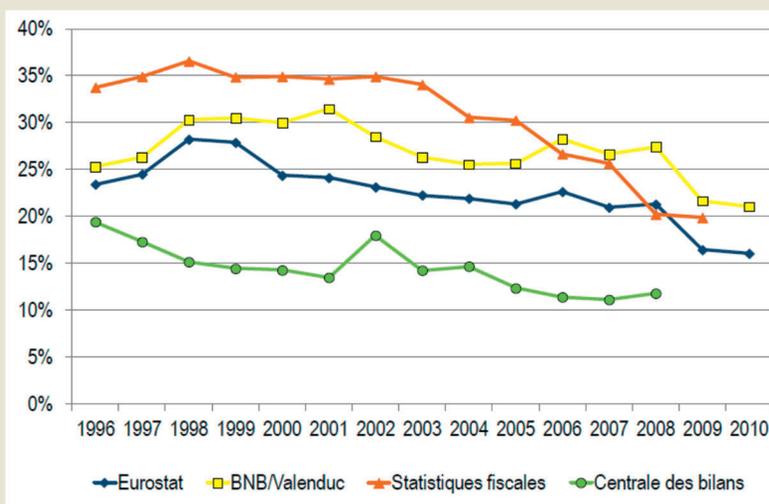
⁴⁹ Cf. notamment « *L'imposition des entreprises du secteur financier est-elle ajustée à leur capacité contributive ?* », rapport particulier n°3 (CPO 2012).

L'ensemble de ces considérations plaide en faveur de l'établissement d'une méthode rigoureuse pour qu'à l'avenir un accord des spécialistes en la matière permette de procéder à des comparaisons consensuelles de taux implicite, en y intégrant le secteur financier. Il est probable que ces travaux aboutissent à une palette de taux implicites assortis de leurs domaines de pertinence.

Exemple des taux implicites en Belgique

Des différences dans les calendriers et, plus généralement, sur les concepts utilisés en comptabilité nationale et dans les déclarations fiscales existent dans de nombreux pays. À titre d'exemple, le graphique suivant présente l'évolution entre 1996 et 2010 du taux implicite d'imposition des sociétés en Belgique estimé à partir de quatre méthodes différentes. Selon la méthode retenue, l'estimation du taux implicite d'imposition varie du simple au double (par exemple de 12 % à 28 % en 2006).

Ainsi, les estimations du taux d'imposition implicite des sociétés en Belgique entre 1996 et 2010 selon différentes méthodes ont évolué comme suit :



Source : CCE d'après Eurostat, Banque Nationale de Belgique Service Public Fédéral Finances.

Un tel graphique, permettant de comparer l'évolution du taux implicite d'imposition des sociétés à partir de différentes sources de données, n'est pas disponible pour la France.

Au demeurant, le taux implicite d'imposition fournit un outil de comparaison pertinent pour l'étude des politiques publiques mais il ne constitue pas pour autant l'indicateur généralement pris en compte par les entreprises dans leurs choix d'implantation. En effet, son calcul nécessite d'accéder à des données statistiques qui ne sont pas toujours facilement disponibles et qui constituent un outil de travail universitaire plutôt qu'opérationnel.

Le taux effectif d'imposition, qui constitue un indicateur microéconomique simulant la charge fiscale pesant sur les investissements réalisés par les entreprises multinationales, est davantage utilisé à cette fin.

Le taux effectif peut être dit « marginal » lorsqu'il porte sur différents types d'investissements spécifiques, ou « moyen » lorsqu'il considère l'implantation dans un nouveau pays de façon globale. Le calcul du taux effectif d'imposition nécessite de définir des investissements type, de sorte que les choix de construction de cet indicateur sont déterminants.

Il conviendra donc par la suite d'analyser l'évolution comparée de l'IS en France et chez nos principaux partenaires non seulement au regard du taux nominal mais également des taux implicites et effectifs.

4 - La sécurité juridique des systèmes fiscaux nationaux est une dimension importante du choix des investisseurs

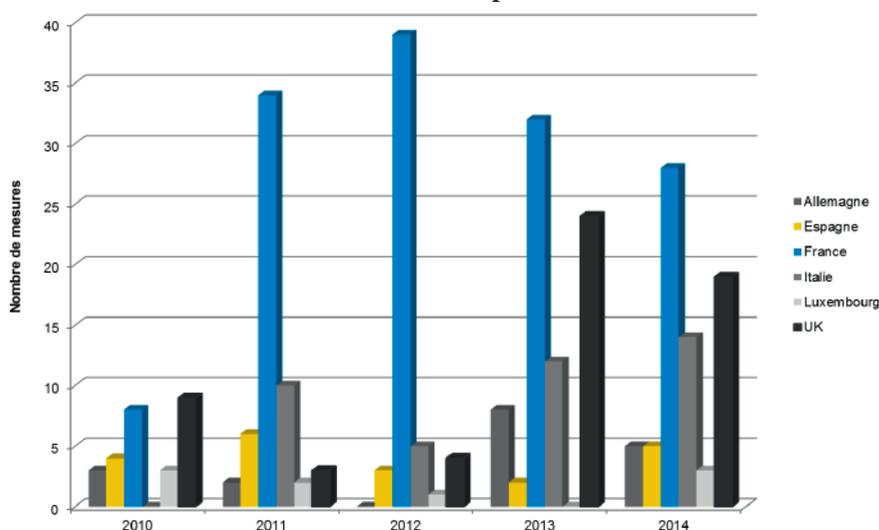
La sécurité juridique constitue une exigence croissante des entreprises et un élément essentiel d'attractivité d'un système fiscal, sans doute aussi important désormais que le niveau même de l'imposition supportée. Elle dépend de trois facteurs principaux :

- la **prévisibilité de la norme fiscale**, qui est elle-même tributaire des règles d'encadrement de la rétroactivité et de la prise en compte des situations existantes lors de changements législatifs ou réglementaires ;
- la **sécurisation *a priori* du traitement fiscal de certaines situations particulières**, par le biais de *rulings* dans certains pays ou des *rescrits* en France, leur équivalent le plus proche quoique différents dans leur nature (cf. III-C-2) ;
- le **contrôle fiscal**, qui peut dans la pratique des services vérificateurs conduire à trancher des questions de droit ambiguës dans les textes et non clarifiées dans la doctrine et être à l'origine d'un contentieux fiscal important sur l'interprétation qui en est faite.

a) *L'encadrement de la rétroactivité et la prise en compte des situations existantes constituent des revendications fortes des entreprises*

Les modifications du droit fiscal semblent plus importantes en France que chez nos principaux partenaires européens. Bien que cette appréciation se fonde sur le nombre de mesures fiscales plutôt que sur leur importance, indicateur plus pertinent mais non accessible, elle invite à étudier les mécanismes permettant d'assurer la sécurité juridique des redevables dans le contexte de ces nombreux changements.

Graphique n° 8 : Évolution du nombre de mesures fiscales concernant les entreprises entre 2010 et 2014 pour six États-membres de l'Union européenne



Source : « Nouvelle donne fiscale en 2015 – points clés et perspectives », EY société d'avocats, janvier 2015.

Ces évolutions fréquentes soulèvent la question de leur délai d'entrée en vigueur et de leur impact sur les situations existantes. Il s'agit de la rétroactivité qui, en matière fiscale, peut prendre diverses formes au sein desquelles il convient de distinguer :

- la « petite rétroactivité » ou « rétrospectivité » qui renvoie au fait que les lois de finances, bien que non rétroactives en principe, peuvent être ressenties comme telles lorsqu'elles régissent des événements constitués durant l'année écoulée ;

- la rétroactivité au sens juridique, parfois appelée la « grande rétroactivité », renvoie aux lois de validation⁵⁰ ou aux mesures modifiant rétroactivement le droit applicable⁵¹ ;
- la rétroactivité économique : sans être juridiquement rétroactives, certaines mesures peuvent venir modifier le régime fiscal de situations déjà nées.

La grande rétroactivité fait l'objet d'un encadrement croissant par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État. L'encadrement de la rétroactivité juridique dans d'autres États ne diffère pas de façon majeure du dispositif français (en particulier, peu d'États l'interdisent par une norme de niveau constitutionnel).

b) Il importe que les administrations puissent prendre a priori des positions opposables sur des questions particulières d'imposition

Le rescrit est une réponse de l'administration aux questions des contribuables sur l'interprétation d'un texte fiscal, ou sur l'interprétation d'une situation de fait au regard du droit fiscal. Cette prise de position engage l'administration et ne peut être remise en cause que dans certaines conditions. Dans le rescrit français, il ne s'agit en aucun cas de « composer » avec les textes, mais seulement d'en expliciter l'application dans certains cas d'espèce.

La procédure de rescrit vient d'être renforcée par une récente décision⁵² du Conseil d'État qui admet pour la première fois qu'un recours pour excès de pouvoir puisse être formé devant le juge administratif contre un rescrit défavorable lorsque cette prise de position risque d'entraîner, si le contribuable s'y conforme, « des effets notables autres que fiscaux », par exemple l'abandon de l'opération envisagée. Le contribuable pourra ainsi obtenir, dans des délais bien plus favorables que ceux du contentieux fiscal classique, un contrôle juridictionnel de la position prise par l'administration en réponse à sa demande. En l'absence d'une telle possibilité, le contribuable ayant reçu une réponse négative à une demande de rescrit,

⁵⁰ Destinée à surmonter les conséquences d'une décision de justice, une telle loi permet de valider une décision administrative annulée par le juge.

⁵¹ Il s'agit pour l'essentiel de dispositions législatives visant à atténuer les effets du délai séparant l'annonce d'une mesure et son adoption effective ou dispositions interprétatives cherchant à pallier le manque de clarté du dispositif initial, voire à en corriger les défauts techniques.

⁵² CE, 2 décembre 2016, *Ministre c/ Société Export Press*, n° 387613.

devait soit renoncer à son opération, soit la mettre en œuvre contre l'avis initial de l'administration. Il naissait alors une incertitude juridique qui ne pouvait être dissipée que trop tardivement, à l'issue d'un contrôle fiscal : le redressement étant jusqu'alors le seul acte susceptible de recours.

Les *rulings* sont assez différents dans la mesure où ils constituent des accords négociés de gré à gré entre l'administration fiscale d'un pays donné et une entreprise, afin de fixer les conditions d'imposition de cette dernière. Cette pratique, qui n'a pas cours en France et dans laquelle certains États-membres de l'Union européenne voient un instrument de concurrence fiscale déloyal, est aujourd'hui fragilisée : la Commission européenne a en effet depuis 2013 déclaré incompatibles avec les règles en matière d'aides d'État plusieurs *rulings* de pays européens⁵³, tandis que trois procédures formelles étaient encore en suspens au 27 octobre 2016⁵⁴.

Le mécanisme français de rescrit, désormais bien établi, semble à cet égard plus robuste juridiquement. Pour autant, d'après une enquête réalisée par le Conseil d'État en 2013⁵⁵, si la procédure de rescrit donne globalement satisfaction aux entreprises, elles sont nombreuses à reprocher à celle-ci la longueur des délais de réponses, parfois incompatibles avec la vie des affaires. La célérité avec laquelle l'administration est capable de répondre aux questions du contribuable est donc un enjeu important.

c) Le contrôle fiscal est essentiel pour assurer l'égalité des conditions de concurrence et doit trouver un équilibre entre sa finalité répressive et la construction d'une relation de confiance avec les entreprises

Le contrôle fiscal constitue le principal instrument par lequel les administrations peuvent lutter contre l'évasion fiscale, la fraude, et l'optimisation fiscale agressive de certaines entreprises⁵⁶. La France dispose à cet effet d'un arsenal déjà très étoffé, notamment en matière de lutte contre l'évasion par des canaux internationaux :

⁵³ Les pays concernés sont l'Irlande, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Belgique (cf. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/tax_rulings/index_en.html)

⁵⁴ Ces trois procédures concernent le Luxembourg et les *rulings* accordés aux entreprises Amazon, McDonald's et GDF.

⁵⁵ *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, Conseil d'État, novembre 2013.

⁵⁶ L'optimisation ou planification fiscale agressive est définie par l'Union européenne comme la mise en place de stratégies visant à optimiser la situation fiscale en utilisant les failles des systèmes fiscaux ainsi que les différences entre les régimes applicables aux activités transfrontières des entreprises multinationales y recourant.

- l'article 57 du code général des impôts permet de lutter contre l'utilisation abusive des prix de transfert, en réintégrant dans les résultats des « *entreprises qui sont sous la dépendance ou qui possèdent le contrôle d'entreprises situées hors de France* » les « *bénéfices indirectement transférés à ces dernières, soit par voie de majoration ou de diminution des prix d'achat ou de vente, soit par tout autre moyen* » ;
- afin de faciliter le contrôle de ces prix de transfert, le livre des procédures fiscales (LPF) met à la charge des entreprises certaines obligations de transparence, dont l'ampleur est variable selon leur taille. Le seuil à partir duquel cette obligation s'applique a été abaissé par la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ;
- une définition très adaptable de la notion « d'entreprise située dans un État à fiscalité privilégiée » est édictée par l'article 238 A du même code, en la décrivant comme la situation où une entreprise est assujettie à un impôt sur les bénéfices dont le montant est inférieur à la moitié de celui qui serait dû en France ;
- les versements au profit d'une entité située dans un État à fiscalité privilégiée ne sont pas déductibles de l'IS selon le même article, sauf si « *le débiteur apporte la preuve que les dépenses correspondent à des opérations réelles et qu'elles ne présentent pas un caractère anormal ou exagéré* » ;
- l'article 209 B du CGI prévoit, par dérogation au principe de territorialité, que les sociétés françaises sont soumises à l'IS sur les bénéfices de leurs filiales et succursales établies dans un État ou territoire à fiscalité privilégiée (au sens de l'article 238 A) à proportion des droits sociaux détenus⁵⁷. Cette disposition se rattache à la catégorie des dispositifs dits des sociétés étrangères contrôlées ou « SEC », également présents dans le droit fiscal de nos principaux partenaires ;
- l'article 238-0 A du CGI soumet les revenus à destination ou en provenance des États et territoires dits « non coopératifs », dont la liste est fixée par un arrêté ministériel et mise à jour chaque année, à une imposition dissuasive de 75 % ;

⁵⁷ Lorsque la succursale ou filiale a acquitté, dans le paradis fiscal, un impôt sur ses bénéfices comparable à l'IS français, cet impôt est imputable sur l'IS dû (à proportion des droits détenus dans la filiale).

- certains transferts peuvent recevoir la qualification, d'origine prétorienne, d'acte anormal de gestion, ce qui permet de remettre en cause non seulement la déduction de charges anormales, mais aussi un renoncement à percevoir une recette (cas de l'abandon de créance ou de l'avance sans intérêts notamment) ;
- enfin, la répression de l'abus de droit, également d'origine jurisprudentielle, permet d'écarter des montages purement artificiels dont l'unique but est d'échapper à l'impôt, et ouvre à l'administration la possibilité de réintégrer un transfert abusif de bénéficiaires à l'étranger. Les rectifications sont assorties d'une majoration de 80 % du montant de l'impôt élué en application de l'article 1729 du CGI. On notera que le même article 1729 du CGI prévoit l'application d'une pénalité de 80 % de l'impôt dû en cas de manœuvres frauduleuses, et de 40 % en cas de manquement délibéré.

Pour établir l'impôt élué l'administration dispose d'un éventail large et graduel de pouvoirs de contrôle et d'investigation : demande de renseignements⁵⁸, droit de communication⁵⁹, contrôle sur pièces⁶⁰, vérification de comptabilité, droit de visite et de saisie, contrôle des comptabilités informatisées. Elle dispose d'un pouvoir de rectification et d'un droit de reprise⁶¹ dans la limite des délais légaux de prescription qui sont fixés, hors délais spéciaux ou prolongements, à trois ans.

Le contrôle fiscal fait aujourd'hui l'objet d'efforts de modernisation de la relation entre l'administration et l'entreprise à travers la publication

⁵⁸ Elle n'est soumise à aucun formalisme particulier. Elle vise simplement à compléter les informations dont dispose l'administration fiscale. Aucun délai de réponse n'est imposé au contribuable, qui est libre de répondre ou non. L'absence de réponse déclenche néanmoins, en général, une procédure plus contraignante.

⁵⁹ Le droit de communication est le droit reconnu à l'administration de prendre connaissance et, au besoin, copie de documents détenus par des tiers (entreprises privées, administrations, établissements et organismes divers ...). Ce droit s'exerce quel que soit le support utilisé pour la conservation des documents.

⁶⁰ Le contrôle sur pièces consiste, pour l'administration, à effectuer « du bureau » et sans nécessairement en avertir le contribuable, un contrôle de sa situation fiscale à partir des informations à sa disposition ou obtenues auprès de tiers.

⁶¹ Le droit de reprise est le droit accordé à l'administration de réparer les omissions, totales ou partielles, constatées dans l'assiette ou le recouvrement de tous impôts, taxes ou redevances dus en vertu des lois fiscales, ainsi que les erreurs susceptibles d'entacher leur détermination.

des « *dix engagements pour un contrôle fiscal serein et efficace* »⁶², et l'expérimentation de la « *relation de confiance* ».

La première initiative consiste en une charte publiée en avril 2015 : elle récapitule une série de bonnes pratiques que l'administration s'engage à respecter en cas de contrôle, sans que celles-ci ne soient juridiquement opposables. La seconde est une adaptation, au cadre français, d'une démarche initiée par l'administration fiscale britannique.

La démarche britannique relatif aux relations avec les entreprises en matière de contrôle fiscal

La démarche de l'administration fiscale britannique vise à adapter l'intensité du contrôle exercé par l'administration en fonction de son évaluation des risques fiscaux et du degré de civisme de l'entreprise. Une entreprise jugée peu risquée et suffisamment coopérative fera ainsi l'objet d'un contrôle ciblé sur les enjeux les plus importants identifiés, à des intervalles relativement espacés. À l'inverse, les entreprises jugées les plus risquées et/ou les moins coopératives feront l'objet d'un suivi renforcé. Cette démarche semble procurer un degré de satisfaction élevé puisqu'en 2014, 87 % des grandes entreprises estimaient leurs relations avec l'administration fiscale britannique bonnes ou très bonnes⁶³.

En France, l'expérimentation de la relation de confiance revêt des modalités différentes. Elle consiste en la possibilité donnée à des entreprises volontaires de procéder à un audit fiscal conduit par un « réviseur » de l'administration préalablement au dépôt de la déclaration fiscale. Cet audit *a priori* doit permettre de valider avec l'administration le contenu de cette déclaration afin que celle-ci ne puisse plus faire l'objet de rectifications *a posteriori*. Ainsi, moyennant une démarche coopérative d'ouverture de ses comptes et de dialogue préalable, l'entreprise a la possibilité d'acquérir un degré élevé de sécurité juridique sur sa situation fiscale. Néanmoins, le caractère expérimental, et donc nécessairement incertain, de cette démarche a conduit pour l'heure à restreindre assez fortement le nombre d'entreprises volontaires.

⁶² Il s'agit d'une charte non opposable publiée par la Direction générale des finances publiques en avril 2015, récapitulant une série de bonnes pratiques que l'administration s'engage à respecter en cas de contrôle.

⁶³ « *Large business Panel Survey 2014* » :

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/457356/Large_Business_Panel_Survey_2014.pdf

Quoiqu'il en soit, le contrôle fiscal se trouve désormais au confluent de deux exigences, d'une part la lutte contre les pratiques d'optimisation fiscale agressive, d'autre part le développement de relations apaisées et transparentes avec les entreprises, critère important d'attractivité de l'environnement fiscal.

**

*

La France a ainsi fait le choix d'un système fiscal (1) qui soutient le développement international des entreprises grâce au principe de territorialité et à un réseau conventionnel très dense, et (2) qui facilite les évolutions du tissu économique grâce à un régime de groupe complet et à des exonérations portant sur les dividendes et les plus-values. Ces dispositions favorables à l'insertion des entreprises dans les échanges commerciaux internationaux ont pour contrepartie une palette d'outils de lutte contre l'évasion fiscale permettant à l'administration d'être mieux armée pour contrer les pratiques d'optimisation, en constante évolution.

La sécurité juridique pour les entreprises pourrait toutefois être améliorée, tandis que les mesures de rendement budgétaire conjuguées au niveau relativement élevé du taux de l'IS français sont susceptibles d'amenuiser les atouts décrits plus haut.

Bien que l'IS ne soit acquitté que par une minorité d'entreprises et ne représente qu'une part minoritaire des prélèvements fiscaux et sociaux qu'elles supportent, son assiette est très mobile dans un environnement économique ouvert. Les différences d'IS entre pays exercent ainsi des effets tangibles sur l'attractivité de leurs économies. La convergence plus ou moins rapide des assiettes européennes et la réduction de grande ampleur des taux d'IS au sein de l'Union invitent à analyser tout particulièrement ces effets.

II - Une adaptation souhaitable de l'impôt sur les sociétés au contexte économique comme au cadre juridique supranational

Les plus petits États-membres de l'Union européenne ont entamé à la fin des années 1990 un mouvement de réduction des taux d'IS, suivi quelques années plus tard par les États-membres de plus grande taille. La France n'a pas suivi ce mouvement qui s'est accéléré dans la période récente et son taux d'IS est resté stable depuis 1995. Cette différence de taux exerce des effets sur l'attractivité des États d'autant plus importants que les économies sont intégrées au sein du marché unique et de la zone euro. La concurrence fiscale est ainsi de plus en plus susceptible d'avoir des conséquences sur l'économie des États dont le taux d'IS s'éloigne significativement de la moyenne européenne, tels que la France.

La possibilité qu'un taux normal d'IS produise des effets négatifs sur l'économie est accentuée en France par l'abandon progressif ou la fragilisation des dispositions conduisant à réduire l'assiette imposable, et donc le taux implicite d'imposition, qui constituaient ses atouts traditionnels en termes d'attractivité.

Cette évolution s'explique en partie par des raisons budgétaires⁶⁴ mais aussi par des décisions prises à l'échelon européen ou international. L'intégration européenne constitue ainsi un levier puissant d'harmonisation de l'assiette de l'IS entre les États-membres. D'une part, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a censuré plusieurs dispositions fiscales, notamment en matière de régime de groupes, sur le fondement de la liberté d'établissement. D'autre part, la Commission européenne a relancé récemment son projet d'harmonisation de l'assiette de l'IS en Europe, qui ne pourrait produire ses effets, importants, que s'il est adopté à l'unanimité par le Conseil.

Enfin, le projet BEPS de lutte contre l'évasion fiscale et l'érosion des bases taxables mené dans le cadre de l'OCDE a connu une première traduction dans la directive anti-évasion fiscale (ATAD) adoptée par l'Union européenne en juillet 2016, dont la transposition nécessite la modification de certains dispositifs français.

⁶⁴ C'est le cas notamment du « rabot » appliqué depuis 2013 à la déductibilité des charges d'emprunt au-delà de 3 M€.

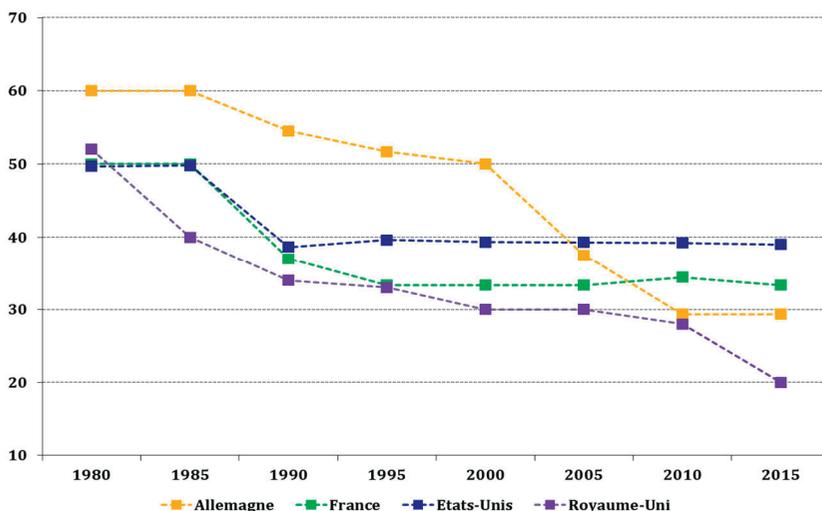
A - Une contribution manifestement insuffisante à l'attractivité du système français

1 - L'intensité de la concurrence sur les taux d'imposition a des effets mesurables sur l'attractivité économique

a) Son taux d'impôt sur les sociétés place désormais la France dans une situation singulière en Europe

Au milieu des années 1980, le taux normal français a été abaissé progressivement de 50 à 33,3 %, dans un effort d'harmonisation de l'IS dans l'espace communautaire.

Graphique n° 9 : Évolution du taux normal d'imposition des sociétés dans une sélection de pays de 1980 à 2015 (en %)



Source : OCDE « Tax database ». Taux statutaires, résultant de la combinaison des taux d'imposition normaux appliqués aux niveaux fédéral et local.

Ce taux, à l'époque l'un des plus bas de l'Union européenne, est depuis resté stable alors que les taux d'imposition des autres États membres ont poursuivi leur diminution.

Ainsi, entre 1995 et 2000, la Bulgarie, l'Irlande, la Pologne, la République Tchèque, la Roumanie et la Slovaquie ont réduit leur taux normal d'IS de plus de 5 points (de 7,5 points pour la Bulgarie à 16 points pour l'Irlande).

En 2005, l'Allemagne (-15 points par rapport à 1995, cf. encadré *infra*), l'Autriche (-9 points), la Belgique (-6 points), le Danemark (-6 points), le Luxembourg (-10,5 points) et le Portugal (-12,1 points) ont rejoint la liste des pays qui réduisent leur taux d'IS, alors que la Bulgarie (-25 points par rapport à 1995), l'Irlande (-27,5 points), la Pologne (-21 points), la République Tchèque (-15 points) la Roumanie (-22 points) et la Slovaquie (-21 points) procédaient à de nouvelles baisses.

L'Allemagne a entamé un mouvement de baisse de son taux d'IS dès 2000

L'Allemagne a entamé la réduction de son taux d'IS en deux temps, en 2000 puis en 2008.

La loi du 23 octobre 2000, adoptée à la suite d'un vaste débat sur l'attractivité économique de l'Allemagne, avait pour objet de baisser le niveau des prélèvements sur les entreprises allemandes afin d'améliorer leur compétitivité. Les évolutions qui ont résulté de cette réforme ont essentiellement porté sur trois points :

- une baisse du taux de l'IS : la loi du 23 octobre 2000 a remplacé le système du double taux qui prévalait jusqu'à cette date (30 % sur les bénéfices distribués et 40 % pour les bénéfices non distribués) par un nouveau taux unique de 25 % ;
- une simplification de l'impôt sur les sociétés du fait d'un nouveau mode d'imposition – largement allégé - des dividendes ;
- une très forte diminution de l'imposition sur les plus-values de cession des titres de participation qui sont totalement exonérés dans le cadre d'une société de capitaux.

L'impact de la réforme de 2000 a été considérable : estimé à environ 6 Md€, le coût budgétaire s'est révélé très supérieur et s'est établi en définitive à environ 8 Md€ par an (hors coûts de transition d'un système à l'autre).

La réforme entrée en vigueur au 1er janvier 2008 s'inscrit dans la continuité de celle de 2000 et poursuit également un objectif de réduction des taux et d'élargissement de l'assiette. Elle revient sur un certain nombre de hausses de prélèvements sur les entreprises décidées à partir de 2003 afin de contribuer au redressement des comptes publics allemands.

La réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 a fait passer le taux d'IS de 25 % à 15 %, hors impact de la *Gewerbesteuer* (impôt local assis sur le bénéfice, qui remplit le même office que la CVAE française sans être, comme cette dernière, déductible de l'IS). En contrepartie de cette baisse des taux, l'assiette a été notablement élargie.

Selon le livre vert sur la coopération franco-allemande, la réforme de 2008 répondait à deux objectifs :

- renforcer la contribution du système d'imposition des bénéfices à la compétitivité des entreprises allemandes, au moyen de la réduction du taux d'IS, qui a fait passer la charge fiscale totale portant sur les sociétés de capitaux de 39 % à moins de 30 % ;
- prévenir le transfert hors d'Allemagne de la matière imposable, notamment au travers (1) de dispositions anti-évasion tels qu'un plafonnement de la déductibilité des intérêts et (2) de mécanismes rendant plus attractif le maintien des revenus en Allemagne (introduction d'un impôt forfaitaire libératoire et d'un régime de faveur pour les bénéfices mis en réserve des sociétés de personnes).

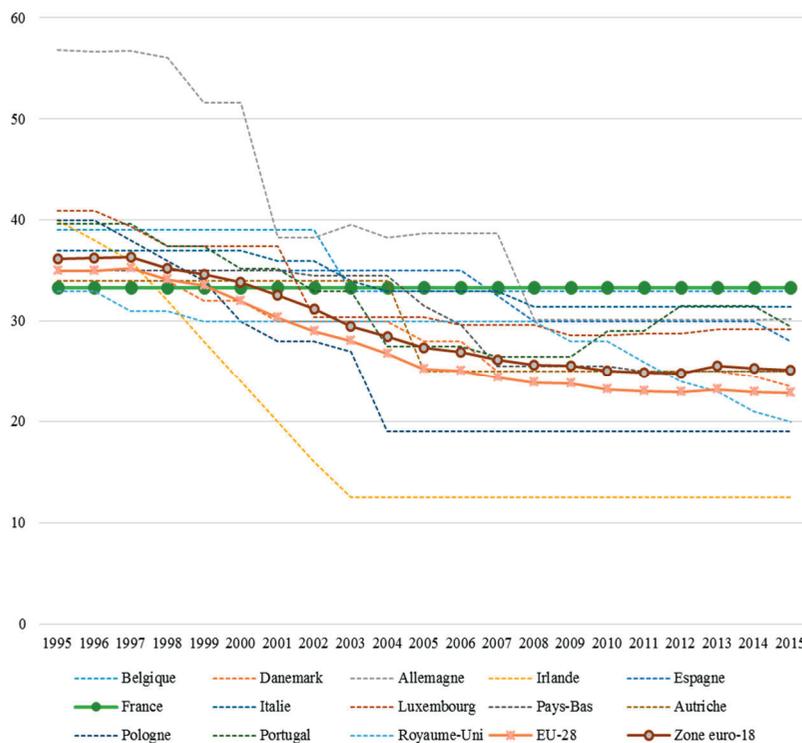
Source : *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne (Cour des comptes, 2011), Livre vert sur la coopération franco-allemande – Points de convergence sur la fiscalité des entreprises (février 2012).*

En 2015, tous les États-membres de l'Union européenne à l'exception de la France ont réduit leur taux nominal d'IS de plus de 5 points par rapport au niveau de 1995. La moyenne non-pondérée des taux marginaux supérieurs d'IS dans l'Union européenne a diminué de plus de 10 points entre 1995 et 2015, passant de 35 % à 22,8 % (la moyenne pondérée s'établit quant à elle à 27,5 % en 2015). Cette moyenne s'est stabilisée depuis 2010 (cf. graphique *infra*), l'essentiel du mouvement de baisse s'étant produit à la fin des années 1990 et au début des années 2000.

Le Royaume-Uni a toutefois engagé un mouvement de baisse de son taux d'IS à partir de 2010, plus tardivement que la plupart des autres européens, mais de façon significative, pour atteindre 20 % en 2015 contre 33 % en 1995. Ce taux doit encore être réduit pour atteindre 17 % en 2020⁶⁵ (voire 15 % selon les dernières déclarations du Premier Ministre).

⁶⁵ Décision prise dans le cadre du budget 2016, et publiée le 16 mars 2016 (<https://www.gov.uk/government/publications/corporation-tax-to-17-in-2020>). Cette mesure révisé à la baisse la précédente cible pour 2020, qui était de 18 %.

Graphique n° 10 : Évolution du taux d'imposition normal (hors surtaxe) entre 1995 et 2015 (en %)



Source : « Taxation trends in the European Union » (tendances fiscales au sein de l'Union européenne), 2015, Commission européenne

La comparaison des taux statutaires de l'IS n'offre pas nécessairement un reflet fidèle des différences de situation fiscale (cf. *supra*), qui dépendent également des règles d'assiette et d'éventuels taux réduits. Pour corroborer ce constat et en tirer des conclusions au regard des raisonnements économiques présentés *infra*, il convient d'abord d'analyser le taux implicite d'imposition et le taux effectif, marginal ou moyen.

Le taux implicite⁶⁶ d'imposition français, d'une position moyenne de 2000 à 2003, s'est progressivement détaché jusqu'à être le plus élevé de l'échantillon considéré au cours des deux derniers exercices disponibles dans les comparaisons internationales (2011 et 2012), après une baisse prononcée, commune à l'ensemble des pays européens durant la crise des années 2007 et suivantes.

Tableau n° 5 : Évolution des taux implicites d'imposition sur les bénéfices des entreprises d'une sélection de pays européens entre 2000 et 2012⁶⁷

Pays	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belgique	21,9	21,8	22,4	20,9	21,2	15,9	15,0	16,6	20,0
Danemark	24,9	26,7	28,7	28,0	23,0	19,8	18,4	18,2	nd
Estonie	6,9	5,7	5,8	6,7	7,9	12,9	7,7	5,8	6,2
Irlande	9,6	9,7	10,1	8,7	8,2	7,5	6,6	6,0	6,0
Espagne	33,4	39,8	45,7	55,3	31,0	21,7	16,9	16,8	17,8
France	25,3	23,9	30,1	27,7	25,9	14,6	19,8	25,6	28,1
Italie	20,5	19,8	25,5	28,8	30,9	27,0	24,3	24,3	25,9
Lettonie	8,1	9,9	11,3	13,1	18,5	8,1	4,7	5,9	6,4
Lituanie	7,3	8,0	10,8	9,8	11,1	8,2	3,7	2,6	4,1
Hongrie	17,6	17,1	14,9	18,7	19,0	21,0	9,8	8,2	10,6
Pays-Bas	14,4	12,4	12,0	10,2	10,9	7,4	6,5	5,7	6,8
Autriche	26,1	23,6	22,7	24,0	25,2	24,1	21,9	22,6	23,9
Pologne	18,7	21,0	19,4	20,3	20,3	15,0	12,5	12,4	13,0
Portugal	20,1	21,4	22,8	27,4	36,0	21,8	18,2	22,6	20,9
Finlande	19,7	18,8	16,5	18,3	19,3	17,8	17,8	17,8	17,5
Suède	17,4	22,4	17,8	22,3	16,0	22,5	19,9	20,7	21,9
Royaume-Uni	19,0	20,9	24,6	20,9	22,0	17,4	19,0	18,8	20,8

Source : « Taxation trends in the European Union », 2015, Commission européenne

⁶⁶ Il s'agit des taux implicites calculés à partir des données de comptabilité nationale comme le rapport entre l'IS perçu et l'ENE (cf. I-B-3-c).

⁶⁷ Les chiffres de ce tableau sont tirés des données de comptabilité nationale et diffèrent de ceux présentés dans l'encadré du I-B-3-C (qui proviennent des liasses fiscales des seules entreprises assujetties à l'IS hors secteur agricole, immobilier et financier). Les données relatives à l'Allemagne ne sont pas disponibles.

Les données disponibles en matière de taux effectif moyen et marginal conduisent également au constat d'une évolution divergente entre la France et la moyenne européenne dans un sens défavorable à l'attractivité de l'économie française.

Tableau n° 6 : Comparaison de l'évolution des taux moyens effectifs d'imposition des bénéfiques sociétés

	2005	2010	2015
France	29,7 %	29,3 %	32,4 %
Moyenne UE15	26,2 %	23,7 %	23,0 %
Moyenne 46 États	24,9 %	22,6 %	22,1 %

Tableau n° 7 : Comparaison de l'évolution des taux marginaux effectifs d'imposition des bénéfiques sociétés

	2005	2010	2015
France	17,8 %	17,5 %	19,9 %
Moyenne UE15	15,7 %	14,3 %	13,3 %
Moyenne 46 États	16,4 %	15,2 %	14,8 %

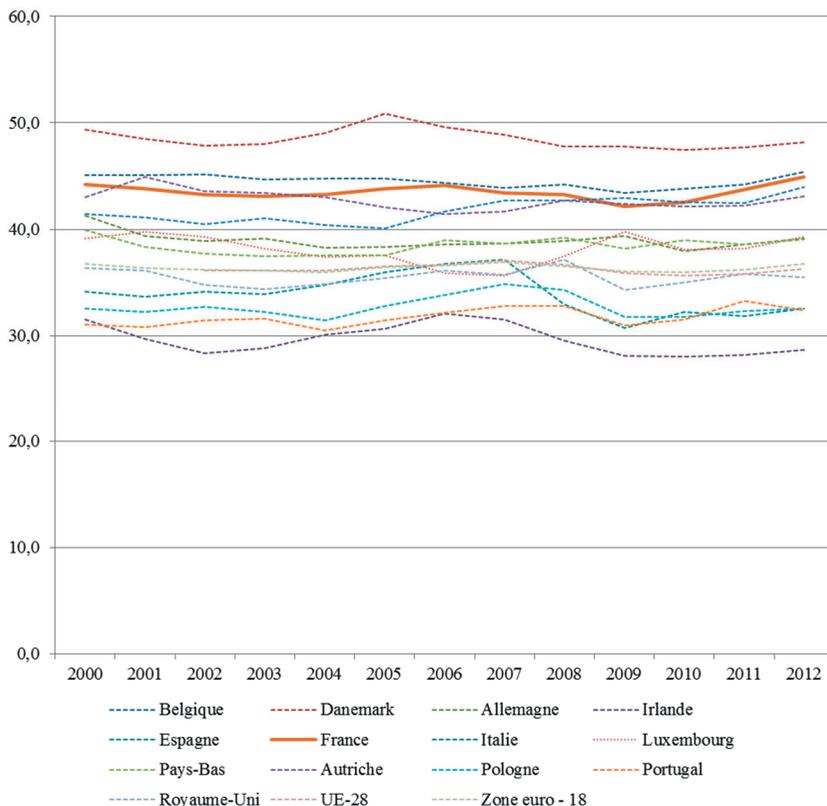
Source : Oxford University Centre for Business Taxation ⁶⁸.

Ces évolutions sont cohérentes avec la stabilité du taux nominal et la remise en cause de règles qui avaient pour effet d'éroder l'assiette de l'IS (cf. *infra*), et qui fondaient le constat selon lequel l'IS français était un impôt à taux élevé mais à l'assiette mitée.

La réduction du taux d'IS chez nos partenaires européens ne paraît pas s'expliquer par ailleurs par une diminution globale du taux de prélèvement obligatoire dans les pays considérés. Il y a donc bien eu un mouvement spécifique à l'IS, comme le montre le graphique ci-dessous.

⁶⁸ Données accessibles au lien suivant : <http://www.sbs.ox.ac.uk/faculty-research/tax/publications/data>

Graphique n° 11 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires (y.c. cotisations sociales) entre 2000 et 2015 (en % du PIB)



Source : « Taxation trends in the European Union », 2015, Commission européenne.

b) Dans un premier temps, les petits pays ont pu avoir intérêt à s'appuyer sur la concurrence fiscale

Des travaux économiques théoriques et empiriques ont montré que le taux d'imposition des bénéfices des entreprises était en moyenne plus élevé dans les grands pays que dans les petits⁶⁹. Cet écart est la conséquence

⁶⁹ N. Exbrayat and B. Geys (2014) "Trade integration and business tax differentials: Evidence from OECD countries", *International Tax and Public Finance*, 21(2) : 298-323. Ottaviano, G., and T. van Ypersele, (2005). "Market size and tax competition," *Journal of International Economics*, 67(1): 25-46; Haufler, A., and I. Wooton (2010),

d'une différence de population mais aussi de taille du marché accessible (le « potentiel de marché » du pays).

À niveau de richesse par habitant identique, le pouvoir de marché sur le marché du capital augmente avec la population. Les pays les moins peuplés ont donc un taux d'imposition des bénéfices des entreprises moins élevé que les pays plus peuplés.

En outre, un petit pays en termes de richesse a davantage à gagner par une politique de concurrence fiscale qui vise à attirer un grand nombre d'entreprises (celles établies dans le grand pays), au prix d'une perte de recettes fiscales à l'échelle d'un plus faible nombre de sociétés (celles établies dans le petit pays). La situation serait symétrique pour le grand pays.

Illustration de l'effet d'échelle dans la concurrence fiscale

Considérons deux pays A et B de même niveau de richesse par habitant, de niveau de taxation identique, mais de population différente, le pays A étant 5 fois moins peuplé que le pays B, et disposant de 5 fois moins d'entreprises.

Si une baisse de 10 % du niveau de taxation permet d'attirer 5 % des entreprises du pays voisin (ordre de grandeur choisi à titre uniquement illustratif) :

- le petit perd 10 % de ses recettes fiscales, mais augmente sa base fiscale de 25 % (correspondant à 5 % des entreprises du pays 5 fois plus grand), soit au total une augmentation de recettes fiscales de 17,5 % ;
- le grand pays perd également 10 % de ses recettes fiscale et attire 5 % des entreprises du petit pays, qui ne correspondent qu'à une augmentation de son assiette fiscale de 1 %, soit une diminution de recettes fiscales de 9,1 %.

Source : CPO

Par ailleurs, les pays dont le potentiel de marché est important se caractérisent souvent par une demande élevée pour les biens produits avec des rendements d'échelle croissants (« secteur moderne »). Ils attirent une part de la production plus que proportionnelle à leur population car les entreprises peuvent économiser davantage sur les coûts de transport en se localisant près d'un grand marché (« *home-market effect* »). Ce résultat⁷⁰

“Competition for firms in an oligopolistic industry: the impact of economic integration”, *Journal of International Economics*, 80(2):239–248.

⁷⁰ Ottaviano, G., and T. van Ypersele, (2005). "Market size and tax competition," *Journal of International Economics*, 67(1): 25-46; Haufler, A., and I. Wooton (2010),

est vrai même si le grand pays taxe davantage les entreprises que le petit pays. Les entreprises font donc davantage de profits sur les grands marchés, ce qui réduit l'élasticité de leur base imposable et conduit le gouvernement du grand pays à taxer plus fortement les entreprises. A l'inverse, le petit pays ne bénéficiant pas de l'avantage conféré par un grand marché taxe moins fortement les entreprises.

On montre ainsi, sur le plan théorique comme d'un point de vue empirique, que les pays bénéficiant d'un potentiel de marché important pour les entreprises ont en moyenne des taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés plus élevés que les pays ayant un potentiel de marché faible.

À cet égard, au sein de l'Union européenne, la France est un grand pays, ce qui correspond à son positionnement initial de pays à taux d'IS comparativement élevé.

c) Dans un second temps, l'intégration économique a pu pousser les grands pays à réagir à la pression concurrentielle

La libéralisation commerciale invite progressivement à réduire l'écart de taux d'imposition⁷¹, puisque les pays à grand potentiel de marché voient leur avantage se diluer. L'absence de disposition européenne fixant la répartition de l'assiette taxable ou encadrant le niveau des taux d'IS (comme cela existe en matière de TVA) renforce l'efficacité de ces stratégies de concurrence fiscale. Certaines études⁷² des interactions fiscales et budgétaires entre États-membres de l'Union européenne ont ainsi pu montrer l'existence de comportements mimétiques portant sur les taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés expliqués par la concurrence fiscale. L'intégration économique accroît par ailleurs la sensibilité des grands pays à la concurrence fiscale et a donc tendance à réduire les écarts de taux d'imposition (cf. encadré).

"Competition for firms in an oligopolistic industry: the impact of economic integration", *Journal of International Economics*, 80(2):239–248.

⁷¹ Exbrayat et Geys (2014).

⁷² Redoano M. (2007), "Fiscal Interactions Among European Countries. Does the EU Matter?", CESifo Working Paper Series 1952, CESifo Group Munich. Redoano M. (2012), « Fiscal interactions among European countries : does the EU matter? », Working Paper. Coventry, UK: Department of Economics, University of Warwick. CAGE Online Working Paper Series, Volume 2012 (Number 102), Streif F. (2015) « Tax competition in Europe - Europe in competition with other world regions? », ZEW discussion papers, Mannheim, 90110. 15-082.

Le lien entre intégration économique et concurrence fiscale

Lorsque le niveau d'intégration commerciale progresse (autrement dit quand les barrières à l'échange diminuent), le grand pays est contraint dans sa capacité à lever un taux d'impôt élevé et l'écart de taux d'imposition entre le grand pays et le petit pays se resserre. Ces prévisions sont testées par Exbrayat et Geys (2014) en utilisant un échantillon de 26 pays membres de l'OCDE sur la période 1982-2004 et en contrôlant le biais d'endogénéité lié à l'intégration commerciale. L'écart de taux d'imposition se réduit donc au fur et à mesure que la libéralisation commerciale progresse.

Symétriquement, l'intégration économique rend-t-elle la concurrence fiscale plus intense ? Le modèle de concurrence fiscale standard suppose que le capital productif peut se déplacer sans coût entre pays en fonction des écarts de fiscalité. Si un pays bénéficie d'un stock de capital (ancien) élevé, alors baisser les taux d'imposition serait susceptible d'attirer de nouveaux investissements mais réduirait les recettes fiscales prélevées sur le capital déjà installé. Ce pays sera donc moins enclin à baisser ses taux d'impôt qu'un pays « neuf » dont le stock de capital est plus faible. Ceci peut conduire les pays riches en capital à prélever des taux d'impôt plus élevés (ce qui pénalise l'investissement net), tandis que les pays émergents choisissent des taux plus faibles, favorables aux investissements nouveaux (Keen et Konrad, 2012).

Ce raisonnement fait cependant l'impasse sur le fait que les entreprises ont tendance à s'agglomérer dans l'espace. Par exemple, une augmentation de 10 % du nombre d'entreprises étrangères présentes dans un département français augmente de 3 % en moyenne la probabilité que ce département soit choisi pour la localisation d'une filiale étrangère⁷³. Les facteurs d'agglomération, étudiés par les travaux de l'économie géographique⁷⁴, constituent des forces centripètes qui sont à l'origine d'une rente d'agglomération susceptible d'être taxée sans que cela conduise les activités économiques à se délocaliser dans la périphérie.

⁷³ Crozet, M., T. Mayer, and J.-L. Mucchielli (2004) "How do firms agglomerate? A study of FDI in France", *Regional Science and Urban Economics*, 34(1): 27-54.

⁷⁴ Cf. notamment Baldwin, R.E., and P. Krugman (2004), "Agglomeration, integration and tax harmonisation", *European Economic Review*, 48(1):1-23.

Plus les effets d'agglomération sont importants et plus le cœur pourra maintenir un écart de taux d'imposition avec les pays de la périphérie. Quand le niveau d'intégration est très élevé (les coûts d'échange sont nuls) alors l'avantage de localisation offert par les pays du cœur disparaît : les petits pays deviennent attractifs car les entreprises peuvent y produire à faible coût sans perdre leur accès aux grands marchés du cœur. Mais quand, à l'inverse, les coûts d'échange sont trop élevés alors les entreprises cherchent à se rapprocher de leur marché et ne se concentrent pas. C'est pour un niveau d'intégration intermédiaire que la rente d'agglomération est la plus élevée et que les pays du cœur peuvent maintenir des taux d'imposition plus élevés.

Il doit donc exister un seuil d'intégration économique au-delà duquel les pays du cœur de l'Union européenne ne peuvent continuer à maintenir des taux plus élevés que les pays de la périphérie.

Une étude réalisée par Gilbert et alii (2005)⁷⁵ vise à estimer économétriquement ce seuil pour les différents couples de pays de l'UE-25. Elle conclut que le niveau d'intégration économique entre les États-membres de l'UE-15 et les nouveaux États membres était très en dessous de ce seuil au début des années 2000 mais progresse rapidement de sorte qu'il n'est pas sûr que cela soit encore le cas.

Selon ces mêmes études, les États-membres de l'Union semblent ainsi réagir davantage aux changements de taux constatés dans des pays de l'Union que dans des États tiers : un État-membre réagit à la baisse d'un point d'IS par un autre pays par une diminution de son propre taux de 0,86 points lorsqu'il s'agit d'un autre État-membre mais seulement de 0,02 point si la baisse originelle a lieu dans un État tiers.

Un mouvement de baisse des taux des grands pays européens s'observe effectivement depuis 2005, voire dès 2000 pour l'Allemagne.

d) En situation de concurrence fiscale, le taux d'imposition peut avoir d'importantes conséquences sur la localisation d'activité

Ce mimétisme peut s'expliquer par l'existence de conséquences économiques aux différences de fiscalité, notamment en matière de décision d'investissements et de localisation. Ainsi, les investissements

⁷⁵ Gilbert G., A. Lahreche-Revil, T. Madies et T. Mayer (2005) « Conséquences internationales et locales sur l'imposition des entreprises » dans Saint-Etienne C. et Le Cacheux J. (éds), *Croissance équitable et concurrence fiscale*, rapport n° 56 du Conseil d'Analyse Economique (CAE), Paris : La documentation française.

étrangers nouveaux dits « *greenfield* » sont particulièrement sensibles à la fiscalité sur le bénéfice des sociétés.

Plusieurs études concluent en effet à une incidence palpable du taux d'imposition sur la localisation de l'activité, notamment en identifiant une élasticité négative⁷⁶ des investissements directs étrangers (IDE) au taux d'IS ou encore un lien entre l'augmentation de la charge fiscale sur les bénéficiaires rapatriés dans les comptes de la société mère et l'évolution du nombre de délocalisation des sièges⁷⁷.

Toutefois, si la diminution du taux d'IS permet d'attirer des IDE, il n'est ni souhaitable ni nécessaire de le réduire en deçà de la moyenne des autres pays. Paradoxalement, les flux d'IDE semblent réagir de manière asymétrique aux taux d'imposition : si des taux d'IS élevés dissuadent effectivement les IDE entrants dans un pays, cette sensibilité des flux d'IDE aux taux d'imposition serait plus limitée dans les pays ayant les taux d'imposition les plus faibles⁷⁸. Il convient toutefois de ne pas donner un poids excessif à ce résultat, dans la mesure où les raisons d'un tel comportement asymétrique, *a priori* contre-intuitif, doivent encore être identifiées et vérifiées par d'autres études.

Les pays à fort potentiel de marché comme la France auraient donc intérêt, en termes d'attractivité, à fixer un taux d'imposition dans la moyenne. Il importe toutefois de ne pas poursuivre une logique de concurrence fiscale qui les conduirait à s'aligner sur les taux les plus bas.

e) Le taux moyen de l'impôt sur les sociétés des autres pays de l'Union européenne partenaires de la France s'établit un peu en dessous de 25 %

Le taux moyen auquel comparer l'IS français peut *a priori* être calculé de diverses manières :

⁷⁶ La méta-analyse de Mooij et Ederveen (2006, "What a difference does it make ? Understanding the empirical literature on taxation and international capital flows," European Economy - Economic Papers 261, DG ECFIN, European Commission) conclut à une élasticité négative de -3 points.

⁷⁷ Selon J. Voget (2011), une augmentation de 10 % de la charge fiscale pesant sur les bénéficiaires rapatriés dans les comptes de la société-mère conduisait à un accroissement du nombre de délocalisations de sièges de plus d'un tiers ("*Relocation of Headquarters and International Taxation*", Journal of Public Economics, 95: 1067-1081.)

⁷⁸ Voir notamment Bénassy-Quéré A., L. Fontagné and A. Lahrèche-Révil (2005), "How Does FDI React to Corporate Taxation?," International Tax and Public Finance, 12(5): 583-603, dans lequel les auteurs utilisent un modèle de gravité appliqué aux flux bilatéraux d'IDE sur un échantillon de onze pays de l'OCDE.

- en moyenne simple ou en moyenne pondérée par un indicateur de la base économique de l'IS⁷⁹ ;
- sur le périmètre de l'Union européenne, de la zone euro ou des grandes économies⁸⁰ de l'Union européenne ;
- en retenant la définition stricte de l'IS ou en incluant l'ensemble des prélèvements obligatoires assis sur le résultat des entreprises. Cette distinction concerne essentiellement l'Allemagne, dont la *Gewerbesteuer*, qui joue le rôle de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en France, a la même base que l'IS. Le taux d'IS allemand, égal à 15 % au sens strict, passe à 30,2 % en incluant la *Gewerbesteuer*.

La France n'est pas prise en compte dans les calculs de taux moyen qui suivent pour deux motifs : il s'agit d'évaluer d'une part, l'effet sur elle des choix fiscaux des autres États membres, et d'autre part, le niveau auquel sont parvenus les grands pays qui lui sont comparables.

Les différents paramètres décrits ci-dessus peuvent conduire à des écarts significatifs de taux moyen (cf. tableau *infra*). En particulier, l'inclusion ou non de la *Gewerbesteuer* allemande dans les taux moyens pondérés affecte significativement le taux moyen.

Tableau n° 8 : Moyenne des taux d'IS pondérée (en fonction de la valeur ajoutée du secteur privé) ou non, dans l'Union européenne en 2015

Impôts pris en compte	Moyenne	Union européenne (hors France)	Zone euro (hors France)	Grandes économies de l'UE (hors France)
Tous impôts sur le résultat des entreprises	Non pondérée	22,2 %	23,9 %	25,1 %
	Pondérée	25,6 %	28,4 %	26,2 %
IS au sens strict	Non pondérée	21,7 %	23,1 %	22,9 %
	Pondérée	22,0 %	22,9 %	21,7 %

Source : Commission européenne, « Taxation trends in the EU » et Eurostat. La France est exclue du périmètre, défini pour une analyse de l'attractivité.

⁷⁹ L'indicateur le plus pertinent serait l'ENE. Toutefois, il n'est disponible auprès Eurostat que jusqu'à 2012. La valeur ajoutée du secteur privé a donc été retenue.

⁸⁰ Un pays a été retenu comme « grande économie » dès lors que sa base économique (la valeur ajoutée du secteur privé) représente au moins 20 % de celle de la France. Les sept pays répondant à ce critère sont : l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et le Royaume-Uni.

Les mécanismes économiques décrits plus haut reposent sur les effets d'une différence d'attractivité liée aux écarts de taux d'imposition (cf. II-A-1-c et d). L'attractivité consiste à mesurer la capacité à attirer un nouvel investissement, qu'une entreprise a le choix de réaliser dans différents pays. Les déterminants de son choix sont multiples et la fiscalité n'est vraisemblablement qu'un critère parmi d'autres (on pourra notamment citer l'accès aux compétences nécessaires, la productivité du travail, la qualité des infrastructures, etc.).

Lorsqu'un investisseur examine les prélèvements applicables dans les différents pays d'implantation possibles, c'est le taux d'imposition portant sur les revenus de l'investissement spécifiquement projeté qui est examiné. Le fait que l'économie d'un pays soit deux fois plus petite que celle d'un autre pays ne réduit pas l'attrait d'un prélèvement moindre. Il convient donc de retenir un taux d'imposition non pondéré pour la comparaison de l'effet de l'IS sur l'attractivité de la France.

La comparaison des taux s'effectue toutefois entre implantations possibles, c'est-à-dire entre pays globalement comparables, ce qui conduit à restreindre cette comparaison au taux moyen des grandes économies de l'Union européenne. Enfin, les arguments économiques présentés plus haut portent sur l'effet du taux de prélèvement sur les revenus du capital, ce qui conduit à retenir le taux moyen de l'ensemble des impôts assis sur le résultat des entreprises. Ce taux moyen non pondéré des impôts portant sur les revenus des entreprises au sein des grandes économies de l'Union européenne s'établit alors à 25,1 %.

Enfin, il est intéressant de noter que le taux d'IS médian au sein de l'UE à 15 s'élève à 25 %, ce qui correspond au taux de l'Espagne et des Pays-Bas.

Au regard de ce qui précède, le taux de 25 % semble constituer une bonne évaluation, située en haut de fourchette, du taux moyen européen pour un grand pays. Ce taux pourrait donc constituer une cible de convergence pour une grande économie européenne telle que la France.

2 - Les facteurs d'attractivité de la France en matière d'assiette et de modalités de calcul de l'impôt se sont réduits ou sont fragilisés

Le Conseil des prélèvements obligatoires constatait en 2009⁸¹ que la position de la France en matière de concurrence fiscale était contrastée : si le taux nominal d'imposition des bénéficiaires apparaissait déjà élevé par rapport aux principaux partenaires, il était compensé par des règles d'assiette favorables aux entreprises, notamment en ce qui concerne le régime d'intégration fiscale, le report des pertes et le crédit d'impôt recherche.

Toutefois, ces éléments d'attractivité se réduisent sous l'effet combiné des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), des travaux de l'OCDE (cf. *infra*) ainsi que des mesures de rendement budgétaires.

a) Le régime français d'intégration fiscale demeure relativement favorable mais ses avantages se réduisent

Le régime de l'intégration fiscale constitue l'un des principaux facteurs d'attractivité du système français d'imposition des bénéficiaires encore en vigueur.

Il fait certes obstacle à l'intégration de filiales étrangères⁸², mais les régimes en vigueur à l'étranger sont également réservés aux filiales nationales, principe validé par la CJUE pour ce qui relève de la compensation des profits et des pertes. Le seuil de détention de 95 % exigé en France (comme au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Pologne) est moins favorable qu'en Allemagne et en Italie (50 %), en Espagne (75 %), aux États-Unis (80 %) ou au Portugal (90 %), mais ces régimes présentent assez souvent des contraintes plus fortes qu'en droit français, telles que la nécessité de respecter sur plusieurs années un périmètre constant. En outre, en France, comme en Allemagne, en Italie, au Portugal ou aux États-Unis, le régime d'intégration fiscale est applicable de plein droit sur option, par opposition à des États qui conditionnent le bénéfice de la consolidation des pertes et profits à un agrément de l'administration fiscale (Espagne, Luxembourg, Pays-Bas).

⁸¹ *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2009.

⁸² À moins qu'elles ne détiennent en France un établissement à l'actif duquel sont inscrits les titres des sociétés françaises intégrées.

Surtout, le régime français d'intégration fiscale permet non seulement de compenser les bénéfices et déficits des différentes sociétés membres du groupe, mais aussi de neutraliser fiscalement les transactions internes au groupe :

- aucune quote-part de frais et charges afférente aux plus-values de cession entre sociétés françaises d'un même groupe fiscal n'est réintégrée au résultat consolidé du groupe (art. 223 F du CGI). Ce régime est donc plus favorable que celui applicable aux sociétés relevant du seul régime mère-fille puisque l'exonération est alors limitée à 88 % du montant brut de la plus-value (cf. *supra*). Il est beaucoup plus favorable que le régime applicable aux titres de sociétés détenues à moins de 5 % (du capital et des droits de vote) ou depuis moins de deux ans, ou situées dans un État non coopératif, puisque les plus-values de cession ne font alors l'objet d'aucune exonération et sont donc taxées au taux normal d'imposition ;
- les dividendes perçus sont exonérés d'imposition à l'exception d'une quote-part pour frais et charges fixée à 1 %, que ces dividendes soient distribués par une filiale française membre du groupe intégré ou par une filiale établie dans un autre État-membre de l'Union européenne et remplissant les critères de l'intégration fiscale (art. 216 du CGI). La quote-part de frais et charges afférente aux dividendes distribués est pour rappel de 5 % dans le cadre du régime mère-fille. Les dividendes sont imposés au taux normal en dehors de ces deux régimes. Jusqu'à la loi de finances rectificative pour 2015, le régime était encore plus avantageux puisque les sociétés françaises d'un groupe fiscalement intégré bénéficiaient d'une exonération totale, y compris de quote-part pour frais et charges. Ce dispositif a toutefois été jugé contraire à la liberté d'établissement par la CJUE dans son arrêt *Stéria* du 2 septembre 2015, dans la mesure où cette exonération était réservée aux seules filiales françaises. La mise en place d'une quote-part de 1 % applicable à toute filiale établie dans un État-membre a visé à mettre en conformité le régime français avec le droit de l'Union ;
- les distributions de dividendes entre sociétés d'un groupe fiscalement intégré sont également exonérées de la contribution additionnelle de 3 % à l'IS au titre des montants distribués (art. 235 ter ZCA du CGI). Mais ce dispositif a été déclaré contraire à la Constitution et fait l'objet d'une question préjudicielle soumise à la CJUE (cf. *infra*) ;
- d'autres neutralisations sont enfin à mentionner, notamment celles portant sur les abandons de créances et les subventions directes et indirectes au sein de sociétés d'un même groupe fiscalement intégré,

ou celles sur les provisions sur créances ou sur risques encourus du fait d'une autre société du groupe.

Le caractère favorable du régime français d'intégration fiscale se reflète dans son succès auprès des entreprises : en 1991, quelques années après l'introduction du régime, on comptait seulement 5 092 sociétés-mères et 12 526 filiales intégrées ; en 2001, le nombre d'entreprises appartenant à une intégration fiscale était d'environ 48 700, tandis qu'il bénéficiait à 110 000 entreprises en 2014, avec un différentiel de 15,6 Md€ cette année-là par rapport à ce que produirait une imposition séparée des différentes sociétés membres de groupes intégrés⁸³.

Si le droit de l'Union européenne ne fait pas obstacle à l'existence d'un régime de compensation intra-groupe des profits et des pertes réservé aux seuls établissements français, la question de la compatibilité des principaux mécanismes de neutralisation se pose en revanche avec force⁸⁴, et a d'ores et déjà conduit à remettre en cause l'exonération de quote-part pour frais et charges afférente aux dividendes distribués. D'autres dispositifs pourraient être affectés à l'avenir (cf. B. *infra*).

b) Le dispositif de déductibilité des charges financières est devenu plus complexe et a progressivement perdu en attractivité

En matière de déductibilité des intérêts d'emprunt (cf. I-B-2-a), la France se singularise désormais par un système complexe combinant à la fois des règles ciblées pour prévenir les comportements d'optimisation, et un plafonnement général.

Les mesures visant à prévenir les comportements d'optimisation peuvent conduire à limiter le taux d'intérêt pratiqué, le montant global des intérêts déductibles, ou la possibilité même de déduire certains types d'intérêts de l'assiette imposable.

⁸³ Annexe au PLF 2016 *Évaluation des voies et moyens*, tome II - Dépenses fiscales.

⁸⁴ Si elles ne constituent pas nécessairement une atteinte à la liberté d'établissement, ces opérations doivent être justifiées par la démonstration d'un lien direct avec un désavantage résultant de l'application du régime de groupe. Voir à ce propos : « *La robustesse des régimes de groupe à l'épreuve du droit de l'Union européenne* », Stéphane Austry, FR 48/15 (paru le 26/11/15).

Mesures limitant le recours aux charges d'intérêts à des fins d'optimisation fiscale

L'administration peut tout d'abord remettre en cause la déduction d'intérêts si le taux contractuellement défini apparaît excessif par rapport aux conditions normales de marché⁸⁵. Lorsque la société bénéficiaire des intérêts est une associée de la société débitrice, l'administration peut limiter leur déductibilité à un taux plafond de référence⁸⁶. En outre, le I de l'article 212 du CGI plafonne le taux d'intérêt pratiqué entre entreprises liées au même taux de référence ou, s'il est supérieur, au « *taux que cette entreprise emprunteuse aurait pu obtenir d'établissements ou d'organismes financiers indépendants dans des conditions analogues* ».

Le II de l'article 212 du CGI ajoute une seconde limite à la déduction des intérêts, portant non plus sur le taux pratiqué, mais sur le volume global des intérêts versés. Il s'agit d'un outil de lutte contre la sous-capitalisation⁸⁷. Le plafond d'intérêts déductibles est égal au plus élevé des trois montants suivants⁸⁸ :

(1) le montant des intérêts en cause multiplié par le rapport existant entre une fois et demie le montant des capitaux propres et le montant moyen des sommes laissées ou mises à disposition par l'ensemble des entreprises liées (limite d'endettement global),

⁸⁵ Cette pratique vise généralement à maximiser le montant d'intérêts servis à l'entité établie hors de France.

⁸⁶ « *Les intérêts servis aux associés à raison des sommes qu'ils laissent ou mettent à la disposition de la société, en sus de leur part du capital* » ne sont déductibles que « *dans la limite de ceux calculés à un taux égal à la moyenne annuelle des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit et les sociétés de financement pour des prêts à taux variable aux entreprises, d'une durée initiale supérieure à deux ans* » (3° du I de l'article 39 du CGI). Le taux de référence applicable au 1er janvier 2016 est ainsi de 2,15 %.

⁸⁷ La sous-capitalisation consiste, au sein d'un groupe, à financer par l'emprunt, plutôt que par des apports en capital, l'activité des filiales implantées dans les États à fiscalité élevée (ces filiales sont dites « sous-capitalisées »), qui doivent s'acquitter d'un volume d'intérêts élevé auprès d'entités établies dans un État à fiscalité très favorable. Ces intérêts sont en principe déductibles du bénéfice imposable, qu'ils viennent donc réduire voire annuler, et ne sont pas soumis à une retenue à la source. Les bénéficiaires sont ainsi remontés dans les comptes de l'entité qui assure le financement du groupe, établie dans un territoire où ils seront peu ou pas imposés.

⁸⁸ La fraction d'intérêts non déductible immédiatement peut être déduite au titre des exercices suivants. Le plafonnement ne s'applique toutefois pas si l'entreprise apporte la preuve que le ratio d'endettement du groupe auquel elle appartient est supérieur ou égal à son propre ratio d'endettement.

(2) 25 % du résultat courant avant impôts préalablement majoré des intérêts en cause et des amortissements (limite de couverture d'intérêts),

(3) le montant des intérêts servis à l'entreprise par des entreprises liées.

Diverses mesures viennent réduire la possibilité même de déduire certains types d'intérêts. Si ceux-ci sont payés à une société établie dans un État ou territoire à fiscalité privilégiée, l'article 238 A du CGI les réintègre par principe dans le bénéfice imposable, à charge pour leur débiteur de prouver qu'ils ne sont pas anormaux ou exagérés. Depuis la loi de finances rectificative pour 2011, (1) les conditions de déduction des intérêts rémunérant un emprunt souscrit pour acquérir des titres de participation de sociétés non contrôlées depuis la France ont été restreintes, et (2) le IX de l'article 209 du CGI refuse la déduction des charges financières lorsque l'entreprise n'est pas en mesure de démontrer que les décisions relatives à ces titres sont effectivement prises par elle, par sa société mère ou par une société sœur établie en France. Pour finir, depuis la loi de finances pour 2014, une disposition insérée à l'article 212 du CGI vise à lutter contre les instruments financiers dits « hybrides »⁸⁹, dont les intérêts sont parfois déductibles du bénéfice dans l'État du débiteur, sans être soumis à l'impôt dans l'État du créancier⁹⁰.

Source : CPO

À cet édifice anti-optimisation s'ajoute une mesure de plafonnement général du montant d'intérêts déductibles, introduite par la loi de finances pour 2013 et applicable aux entreprises non membres d'un groupe fiscalement intégré. Elle rend intégralement déductibles les premiers 3 M€ d'intérêts financiers (versés à des entreprises non liées) et déductibles à 75 %⁹¹ les intérêts qui dépassent ce montant⁹².

La France se trouve ainsi dans une situation atypique, avec un système à la fois complexe et restrictif en matière de déductibilité des intérêts, cumulant deux logiques différentes : la lutte ciblée contre

⁸⁹ Un instrument est dit « hybride » lorsqu'il présente une nature différente selon le système fiscal. Il s'agit par exemple d'un instrument qualifié de dette dans un pays et de titre de capital dans un autre pays.

⁹⁰ Ainsi, la déductibilité des intérêts versés n'est admise que si « l'entreprise débitrice démontre, à la demande de l'administration, que l'entreprise qui a mis les sommes à sa disposition est, au titre de l'exercice en cours, assujettie à raison de ces mêmes intérêts à un impôt sur le revenu ou sur les bénéfices dont le montant est au moins égal au quart de l'impôt sur les bénéfices déterminé dans les conditions de droit commun ».

⁹¹ Initialement fixé à 85 %, ce taux a été porté à 75 % à compter du 1^{er} janvier 2014.

⁹² Cf. article 212 bis du CGI.

l'optimisation et le plafonnement général. Certains pays ont plutôt fait le choix de concentrer l'encadrement de la déductibilité des intérêts sur des règles ciblées anti-optimisation :

- ainsi, les Pays-Bas ont mis en place une limite à la déduction d'intérêt (1) concernant les dettes utilisées par une holding pour acquérir une filiale avec laquelle elle va former une unité fiscale, (2) concernant les emprunts pour l'acquisition d'une participation, ou (3) lorsque les intérêts payés peuvent être assimilés à une distribution cachée compte tenu du taux d'intérêt excessif payé ;
- c'est également le cas de la Belgique, avec un dispositif de lutte contre la sous-capitalisation renforcé en 2012 qui prévoit la non-déductibilité des intérêts d'emprunt pour lesquels l'entité emprunteuse dépasse un certain ratio d'endettement, dès lors que les intérêts sont payés entre sociétés liées et que le bénéficiaire effectif est soumis à un régime fiscal nettement plus avantageux que le système de droit commun belge.

D'autres pays ont à l'inverse opté pour un simple plafonnement général :

- en Allemagne, pour compenser la baisse du taux d'IS et pour limiter le financement excessif par sous-capitalisation, a ainsi été mis en place en 2008, un régime général de limitation des intérêts déductibles (dit « *Zinsschranke* ») : au-delà d'un seuil de 3 M€, seule une fraction de 30 % de l'EBITDA⁹³ est déductible, le montant net d'intérêts au-dessus de cette fraction déductible étant reportable sur les exercices suivants sans limitation de durée ;
- en Italie, depuis 2008, les charges d'intérêts sont intégralement déductibles à hauteur des produits d'intérêts perçus. L'éventuel excédent de charges d'intérêts n'est admis en déduction des résultats de la société que dans la limite de 30 % de l'EBITDA. Comme en Allemagne, l'excédent d'intérêts non déductibles peut être reporté sur les exercices suivants et déduit selon les mêmes conditions ;

⁹³ L'EBITDA (*Earning before interest, taxes, depreciation, and amortization*) est un solde intermédiaire de gestion proche de l'excédent brut d'exploitation (EBE), dont il se distingue en incluant les écritures relatives aux provisions d'exploitation (dotations et reprises de provisions sur stocks et créances clients).

- en Espagne, depuis 2012, et au Portugal, au-delà d'1 M€, les charges financières sont déductibles dans la limite d'un plafonnement global de 30 % de l'EBITDA. Les charges financières qui dépassent le plafond peuvent être reportées en avant sans limitation de durée ;
- le Royaume-Uni prévoit également dans son projet de budget pour 2017 la mise en place d'un plafond de déduction de charges financières qui sera situé entre 30 % et 10 % du résultat avant charges financières, impôts, provisions et amortissements (EBITDA). Ce plafond devrait être complété par un ratio d'endettement calculé au niveau du groupe consolidé.

c) Le régime préférentiel d'imposition des revenus issus de la propriété intellectuelle apparaît désormais fragile

La France dispose (cf. I-B-3-b) d'un dispositif dérogatoire d'imposition des revenus tirés de la propriété intellectuelle, aussi appelé *patent box*. Parce que de tels régimes peuvent constituer des pratiques fiscales dommageables s'ils encouragent la délocalisation artificielle de revenus, la fiscalité des brevets a fait l'objet de travaux de l'OCDE synthétisés dans un rapport publié fin 2015⁹⁴.

Ce rapport prône notamment une approche dite du « lien » (ou « *nexus* ») liant de manière directe les bénéficiaires fiscaux retirés d'un régime de *patent box* et les dépenses de R&D engagées par le contribuable bénéficiaire. L'objectif est d'assurer que les contribuables qui bénéficient d'un régime préférentiel ont bien conduit des activités de R&D et effectué les dépenses correspondantes. La réalisation d'une activité substantielle devient donc la condition de l'octroi d'avantages fiscaux au contribuable.

Ainsi, un régime fiscal plus favorable pour les brevets n'est pas en soi une pratique fiscale susceptible d'être qualifiée de dommageable, mais le champ des revenus éligibles au taux réduit d'imposition pourrait être amené à se restreindre si l'approche « *nexus* » était transposée en droit français. Le rapport de l'OCDE précité identifie explicitement le régime français comme non conforme, dans son état actuel, à cette approche. L'encadrement international de ces régimes a d'ores et déjà conduit plusieurs pays à revoir leur corpus de règles applicables en la matière.

⁹⁴ Rapport final 2015 intitulé « *Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance* », mars 2016.

L'adaptation des régimes de *patent box* à l'approche *nexus* de l'OCDE

Le Luxembourg, dans le cadre de l'adoption du budget pour 2016, a supprimé son régime de propriété intellectuelle⁹⁵.

En Espagne, le régime fiscal des brevets a été récemment adapté aux recommandations de BEPS : à compter de 2016, la législation espagnole met en place un plafonnement sous la forme d'un ratio tenant compte de la participation effective de l'entité au développement des actifs.

Aux Pays-Bas, une évaluation du régime des brevets a été transmise par le gouvernement au Parlement en février 2016, une consultation par Internet a été lancée en mai 2016 et des dispositions ont été incluses dans un plan fiscal 2017 approuvé par le Parlement visant à limiter la part des profits éligibles au taux de 5 % pour la recherche et l'innovation réalisés par des entreprises liées.

En Irlande, au 1^{er} janvier 2016 a été mis en place un régime dit de « *knowledge development box* » qui prévoit l'application d'un taux d'imposition de 6,25 % aux revenus de certains actifs immatériels. Le revenu pouvant bénéficier de ce taux dérogatoire est déterminé en prenant en compte le rapport entre les coûts de R&D engagés en Irlande et les coûts totaux de R&D relatifs aux actifs ayant généré le revenu⁹⁶.

Enfin, au 1^{er} janvier 2015, l'Italie a mis en place une fiscalité favorable au brevet tout en s'inscrivant dans le cadre des préceptes de l'OCDE. L'avantage consiste en une exonération partielle des produits dérivant de l'exploitation des biens incorporels. L'entreprise doit démontrer le lien qui existe entre son activité de R&D et les biens incorporels pour lesquels elle sollicite l'application du dispositif. La base soumise à abattement fait l'objet d'une pondération qui résulte du rapport entre la part des coûts liés à l'activité de R&D concernant le maintien, l'accroissement ou le développement du bien incorporel en question sur la totalité des coûts engagés pour produire ce bien. Ce coefficient de pondération doit faire l'objet d'une validation de l'administration fiscale par une procédure de rescrit.

⁹⁵ En deux temps : à partir du 1^{er} juillet 2016 pour tous les nouveaux actifs, et à l'issue d'une période de 5 ans s'éteignant le 30 juin 2021 pour les actifs constitués ou acquis avant le 1^{er} juillet 2016. Un échange automatique de renseignements est organisé pour les contribuables qui bénéficient de ces dispositions pour des droits acquis ou constitués après le 6 février 2015.

⁹⁶ Par exemple, si l'entité irlandaise engage en Irlande 50 % des coûts totaux de R&D sur des actifs éligibles, 50 % des revenus tirés de ces actifs bénéficieront du taux d'imposition de 6,25 %.

d) Longtemps favorables, les mécanismes de report des déficits applicables en France ne constituent plus un avantage comparatif

Depuis la loi de finances rectificative pour 2011 du 19 septembre 2011 :

- le report en avant est plafonné en montant mais illimité dans le temps. Ainsi les déficits passés sont reportables dans la limite de 1 M€, majorée de 50 % de la fraction du bénéfice qui excède cette limite. Il y a toutefois perte du droit au report en divers cas tels que la cession d'entreprise ;
- le report en arrière n'est possible que sur les bénéfices de l'exercice précédent et est plafonné au montant le plus faible entre lesdits bénéfices et 1 M€. Il n'est en outre ouvert qu'aux bénéfices frappés du taux plein ou du taux réduit des PME.

Avec cette réforme, les règles de report des déficits applicables en France n'offrent plus d'avantage comparatif décisif par rapport aux autres pays européens ou de l'OCDE :

- les règles du report en avant sont globalement comparables à celles applicables en Allemagne, en Espagne, en Italie ou au Portugal. À la différence de la France, des pays comme les États-Unis ou le Canada ne prévoient pas de plafonnement des montants susceptibles d'être reportés en avant chaque année. Quant au régime original en vigueur au Royaume-Uni, il apparaît dans l'ensemble plus favorable. Les déficits sont reportables indéfiniment et sans limite de montant, mais ne sont imputables que sur les profits de même nature (appréciée par activité et en fonction d'une distinction entre activités liées à l'exploitation ou non) perçus au cours des années ultérieures ;
- l'Allemagne, les Pays-Bas, les États-Unis et le Canada prévoient également une possibilité de report en arrière des pertes, sans plafonnement du montant reporté aux États-Unis, au Canada ou au Pays-Bas. L'Allemagne dispose également d'un élément de souplesse par rapport à la France : la créance d'IS y est immédiatement remboursée par l'administration fiscale tandis qu'en France, la créance est remboursée au terme de cinq années (entre temps, l'entreprise peut l'utiliser pour payer l'IS).

e) Les règles du régime mère-fille sont dans la moyenne européenne

Le régime mère-fille dont le cadre est fixé par une directive européenne de 1990 – modifiée à plusieurs reprises depuis, et de façon substantielle – permet, on l'a vu, à une société-mère d'être exonérée à raison des dividendes reçus d'une filiale, sous réserve d'une éventuelle quote-part de frais et charges réintégrée dans le résultat fiscal. Les choix de transposition opérés par la France ont conduit à mettre en place un régime relativement commun en Europe, nettement moins attractif que celui du Royaume-Uni mais comparable à celui de l'Allemagne ou des pays du Benelux :

- ainsi, s'agissant de la **condition de résidence**, la France fait partie de la majorité des pays qui accordent le bénéfice de l'exonération quelle que soit la provenance des dividendes, sous réserve de mécanismes anti-abus ;
- comme en Espagne et aux Pays-Bas, le **taux de participation minimal** exigé pour bénéficier du régime a été fixé à 5 % du capital, soit un niveau plus avantageux que le seuil de 10 % qui correspond au maximum autorisé par la directive. La Belgique, le Luxembourg ou encore l'Allemagne depuis 2013⁹⁷ ont quant à eux fait le choix d'arrimer leur régime à ce seuil de 10 %. D'autres néanmoins comme le Royaume-Uni n'exigent aucun seuil minimal de participation ;
- en revanche, la **durée de détention** exigée en France, fixée à 2 ans, est l'une des plus longues de l'Union européenne. Alors que l'Allemagne et les Pays-Bas n'imposent aucune durée, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Luxembourg et le Portugal la limitent à 12 mois ;
- enfin et surtout, l'exonération n'est pas totale : une **quote-part pour frais et charges**, censée correspondre aux coûts supportés par la société-mère au titre de l'activité de ses filiales afin que la mère ne puisse pas déduire des charges qui ne correspondent pas à un revenu imposable, est réintégrée au résultat fiscal de cette dernière. Cette quote-part correspond à 5 % du montant des dividendes éligibles à l'exonération, ce qui revient à n'exonérer que 95 % de ceux-ci. La réintégration d'une quote-part pour frais et charges de 5 % est

⁹⁷ En Allemagne, le seuil d'exonération de 10 % s'applique aux dividendes reçus depuis le 1^{er} mars 2013. Avant cette date, aucun seuil de détention n'était exigé.

également pratiquée en Allemagne et en Italie, ainsi qu'en Belgique sous une forme légèrement différente⁹⁸. En revanche, il n'existe pas de dispositif équivalent au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, ou au Luxembourg.

En définitive, le régime mère-fille applicable en France apparaît relativement commun. Il est comparable à celui de l'Allemagne mais moins attractif que celui du Royaume-Uni (pas de quote-part pour frais et charges, ni de seuil ou de durée de détention minimale).

f) Les conditions d'exonération des plus-values de cession de titres de participation apparaissent relativement peu favorables

La majorité des pays membres de l'OCDE, à l'exception notable des États-Unis, exonèrent également d'imposition tout ou partie des plus-values de cession de participation. Cette exonération vise à rendre l'imposition des plus-values similaire à l'imposition des dividendes conformément à la logique économique selon laquelle il n'y a pas de différence entre dividende et plus-value, cette dernière s'assimilant à la valeur des bénéfices futurs non encore distribués.

L'exonération des plus-values sur titres de participation avait été recommandée par le rapport du Conseil des impôts de 2004⁹⁹ afin d'aligner le régime français sur celui de ses partenaires européens. Depuis la loi de finances pour 2005, l'article 219-I-a *quinquies* du CGI prévoit que les plus-values générées par la cession de titres sont taxées au taux de 0 % sous réserve que la société mère détienne une participation substantielle dans la filiale concernée (plus de 5 % des parts et des droits de vote), que celle-ci ne soit pas située dans un État non coopératif et que les titres cédés soient détenus depuis au moins deux ans.

Le niveau de participation exigé pour le bénéfice de l'exonération est relativement faible en comparaison des taux pratiqués dans d'autres États-membres de l'Union européenne, généralement plus proches de 10 % (Royaume-Uni, Portugal, Luxembourg, Belgique). Toutefois, ni l'Allemagne ni l'Italie n'imposent de seuils de détention. En revanche, la durée de détention exigée (2 ans en France) est l'une des plus élevées de l'Union européenne. Alors que l'Allemagne et les Pays-Bas n'imposent aucune durée de détention, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Italie,

⁹⁸ En pratique, les dividendes reçus sont intégrés au résultat de la société détentrice de la participation puis 95 % du montant de ces dividendes est déduit du résultat.

⁹⁹ *La concurrence fiscale et l'entreprise*, Conseil des impôts, 2004.

l'Espagne, le Luxembourg et le Portugal (depuis 2016) exigent une durée de douze mois, consécutifs ou non selon les pays.

Par ailleurs, par symétrie avec le régime mère-fille applicable aux dividendes, et pour les mêmes raisons, une quote-part pour frais et charges est réintégrée au résultat fiscal de la société-mère. Cette quote-part était initialement fixée à 5 % du montant net des plus-values de cession de l'exercice. La seconde loi de finances rectificative pour 2011 a porté ce taux à 10 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2011, puis la loi de finances pour 2013 l'a à nouveau augmenté à 12 %, et prévu que cette quote-part serait désormais calculée non plus sur le montant net des plus-values de cessions de titres de participation mais sur le montant brut. Ainsi, l'exonération réelle d'imposition sur les plus-values n'est que de 88 % de leur montant brut, soit un taux effectif d'imposition de 4 %. Ceci place également la France dans une situation défavorable par rapport à ses principaux partenaires, qui exonèrent la totalité des plus-values éligibles. Seules l'Allemagne, la Belgique et l'Italie prévoient la réintégration d'une quote-part de 5 %.

**

*

Restée à l'écart d'un mouvement de baisse des taux d'imposition entamé depuis la fin des années 1990, la France présente désormais un taux nominal d'IS supérieur à celui des autres États-membres. La disparition progressive des mesures qui ont pu justifier historiquement un constat d'assiette « mitée » a élargi l'assiette de l'impôt. La combinaison de ces deux effets aboutit logiquement à la hausse du taux implicite d'imposition, ce qui pèse sur l'attractivité de la France et la compétitivité de ses entreprises.

Les évolutions juridiques internationales, qui semblent accroître la comparabilité des assiettes d'IS des pays européens, pourraient accentuer ces effets.

B - Une transformation en profondeur du cadre fiscal international et européen des entreprises

Trois dynamiques internationales conduisent à faire disparaître les spécificités des assiettes fiscales nationales :

- les travaux de l'OCDE pour lutter contre l'érosion des bases fiscales et des transferts de bénéfices (BEPS) ont conduit à des prescriptions en matière d'IS qui se sont traduites dans une directive européenne adoptée en juillet 2016 (ATAD) ;

- la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne invalide certaines des dispositions constitutives du régime de groupe français, sur le fondement de la liberté d'installation ;
- la Commission européenne travaille depuis plusieurs années à un projet d'assiette commune, voire consolidée, de l'impôt sur les sociétés en Europe (projet ACCIS).

La lutte contre l'érosion des bases fiscales, nettement renforcée depuis la crise financière de 2008-2009, l'évolution de la jurisprudence de la juridiction européenne (CJCE, puis Cour de justice de l'Union européenne) sur la liberté d'établissement, ainsi que les propositions de la Commission sur l'harmonisation européenne de l'assiette fiscale conduisent à des évolutions importantes de certaines parties de notre système fiscal.

1 - Un nouveau cadre de lutte contre l'érosion des bases fiscales se dessine au sein de l'OCDE et de l'Union européenne

a) La lutte internationale contre la délocalisation artificielle des profits et l'érosion des bases fiscales a pris un essor récent avec les initiatives conduites dans le cadre de l'OCDE

Les pratiques permettant aux entreprises de disjoindre la localisation de leurs bénéfices de celle de leurs activités économiques ont atteint une ampleur considérable, facilitées notamment par l'essor de l'économie immatérielle et la part de la propriété intellectuelle dans la valeur ajoutée.

Selon l'OCDE, les pertes de recettes au titre de l'IS imputables à ces pratiques représenteraient de 4 % à 10 % des recettes de cet impôt au niveau mondial¹⁰⁰ soit, si l'on transpose cette hypothèse à la France, entre 2,4 et 6 Md€. D'autres travaux récents menés aux États-Unis indiquent des proportions plus significatives encore, de l'ordre du quart des recettes, y compris en France où le manque à gagner s'élèverait à 15,3 Md\$ (13,5 Md€)¹⁰¹.

¹⁰⁰ OCDE, *Collecter et analyser les données sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ainsi que les mesures prises pour y remédier*, rapport sur l'action n° 11 de BEPS, 2015.

¹⁰¹ Et 280 Md\$ au niveau mondial. Voir Kim A. Clausing, *The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond*, janvier 2016.

La lutte contre la localisation artificielle des profits et l'érosion des bases fiscales a par conséquent pris une place particulière dans les priorités fiscales des États, et l'OCDE joue désormais un rôle central dans la coordination internationale sur cette problématique, dans le cadre du plan « BEPS »¹⁰². Ceci s'explique par le fait que le modèle de convention fiscale établi par l'OCDE sert de référence à la grande majorité des conventions passées entre pays, qui visent à régler les conflits d'imposition entre régimes fiscaux nationaux, dès lors que des entreprises réalisent des activités dans plusieurs pays¹⁰³.

Ces conventions conduisent de fait à l'application de critères communs à l'ensemble des États pour la détermination des règles d'imposition et la répartition de l'impôt entre les différents pays dans lesquels une même entreprise est susceptible d'exercer son activité.

En 2013, les gouvernements des pays de l'OCDE et du G20 ont engagé une refonte en profondeur des règles fiscales internationales, afin de les adapter aux évolutions de l'économie mondiale et de faire en sorte que les bénéficiaires soient imposés là où les activités économiques sont exercées et là où la valeur est créée.

Le rapport de l'OCDE intitulé *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires* (OCDE, 2013) s'est attaché à montrer que le phénomène se nourrissait essentiellement de l'absence de coordination entre les règles nationales et les normes internationales, et d'une inadéquation de ce cadre juridique avec l'évolution de l'environnement dans lequel les entreprises exercent aujourd'hui leur activité. Le rapport constatait également un manque généralisé de données et d'informations.

Après la publication de sept rapports préliminaires en septembre 2014, les résultats finaux des travaux animés par l'OCDE ont été rendus publics sous la forme d'une série de rapports relatifs aux 15 points

¹⁰² *Base erosion and profit shifting*. Selon la définition de l'OCDE, l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS) fait référence aux stratégies de planification fiscale qui exploitent les failles et les différences dans les règles fiscales en vue de faire « disparaître » des bénéficiaires à des fins fiscales ou de les transférer dans des pays ou territoires où l'entreprise n'exerce guère d'activité réelle.

¹⁰³ Ces conventions visent à éviter la double imposition. Elles peuvent dès lors faire obstacle à l'application d'une disposition nationale fondant l'imposition d'un bénéficiaire et, plus rarement, rendre au contraire imposable un produit qui ne l'aurait pas été.

identifiés dans le plan d'action. Ces rapports ont été approuvés par les dirigeants du G20 les 15 et 16 novembre 2015 au sommet d'Antalya¹⁰⁴.

Ceux-ci recommandent des modifications à la fois dans le droit fiscal interne des États, mais aussi dans les conventions fiscales applicables. En effet, toute réforme du droit national se voit contrainte dans sa portée par les conventions fiscales applicables, en particulier pour les États qui, comme la France, disposent d'un réseau conventionnel très étendu.

Sur le plan des mesures nationales, les rapports finaux du plan BEPS invitent les États à introduire dans leurs législations des dispositions anti-évasion, notamment sur les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées et à la déductibilité des intérêts versés à l'étranger.

Le plan BEPS comporte également des éléments sur les clauses anti-« *treaty shopping*¹⁰⁵ » et sur les normes en matière de prix de transfert. Au regard du droit fiscal international, le plan BEPS enclenche timidement la modernisation de la notion d'établissement stable sur laquelle repose le modèle de convention OCDE¹⁰⁶.

Enfin, vu les délais que nécessiterait une renégociation des conventions bilatérales conclues entre les États, le plan BEPS prévoit que certaines de ces préconisations passent par la conclusion d'un accord multilatéral, avec l'objectif d'une signature avant fin 2016 (action 15 de BEPS). La négociation de cet accord a été engagée et rassemble 92 États, dont environ 80 ont signé une convention avec la France.

¹⁰⁴ Cf. Pascal Saint-Amans et Eric Robert, « *Le projet BEPS et la longue marche en direction d'une fiscalité globale pour l'économie du XXIe siècle* », *Droit fiscal* 2015 n° 49 comm. 709.

¹⁰⁵ Les pratiques de « *treaty-shopping* » consistent, pour un groupe international, à s'organiser pour effectuer des transferts de revenus dans le seul but de bénéficier des stipulations des conventions applicables entre les pays concernés par le montage.

¹⁰⁶ Le rapport final relatif à l'action 7 des travaux « BEPS » publié en octobre 2015 propose quelques aménagements à la définition de l'établissement stable prévue à l'article 5 du modèle OCDE, qui sont d'ampleur limitée

b) Cette démarche s'est tout récemment traduite dans le droit de l'Union européenne avec la directive dite « ATA »

Capitalisant sur les travaux de l'OCDE, la Commission européenne a présenté, le 28 janvier 2016, un paquet de mesures comprenant, outre une communication¹⁰⁷, deux propositions de directives, l'une relative à la lutte contre l'évasion fiscale dite « ATA »¹⁰⁸ (*anti-tax avoidance*) et l'autre visant à renforcer les dispositions relatives à l'échange automatique et obligatoire d'informations¹⁰⁹, adoptée dès le 25 mai et qui renforce les obligations d'information des grands groupes pays par pays¹¹⁰, ainsi qu'une recommandation concernant la mise en œuvre des orientations issues du projet BEPS en matière d'utilisation abusive des conventions fiscales¹¹¹.

La directive ATA, adoptée formellement lors du Conseil du 12 juillet 2016, outre qu'elle constitue une opportunité pour compléter la loi française, oblige l'ensemble des États membres à se conformer à un standard anti-abus commun. Elle doit être transposée, pour l'essentiel de ses mesures, d'ici la fin 2018. Même si notre système fiscal comporte le plus souvent déjà des règles anti-abus dans les domaines couverts par la directive, celle-ci devrait conduire à **modifier substantiellement notre cadre dès lors qu'il diffère, dans ses modalités, du texte adopté :**

- la **déductibilité des intérêts** est limitée, à partir d'un montant de 3 M€ d'intérêts versés, à un ratio fixe égal à 30 % de l'EBITDA de l'entreprise. Sensiblement plus simple que les règles françaises de limitation de la déductibilité des intérêts, cette règle est inspirée de la règle allemande du *Zinsschranke*¹¹². En outre l'entreprise peut

¹⁰⁷ Communication du 28 janvier 2016 sur une stratégie extérieure pour une imposition effective, COM(2016) 24 final.

¹⁰⁸ Proposition de directive du Conseil établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur du 28 janvier 2016, COM(2016) 26 final.

¹⁰⁹ Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal du 28 janvier 2016, COM(2016) 25 final.

¹¹⁰ Mettant en œuvre les travaux de l'action 13 du plan BEPS.

¹¹¹ Recommandation du 28 janvier 2016 concernant la mise en œuvre de mesures contre l'utilisation abusive des conventions fiscales, C (2016) 271 final.

¹¹² À ceci près que, selon le texte adopté par le Conseil (et à la différence de la proposition initiale de la Commission européenne), les États membres peuvent exclure la limitation des intérêts payés par un contribuable qui est une « entité autonome ».

échapper à son application si elle démontre que le *ratio* entre ses fonds propres et l'ensemble de ses actifs est égal ou supérieur au *ratio* équivalent du groupe. Cette disposition invite à envisager une modification des règles françaises de déductibilité des intérêts ;

- une **règle relative aux sociétés étrangères contrôlées (SEC)** est prévue, qui diffère toutefois du dispositif français prévu à l'article 209 B du CGI dans son économie puisqu'elle ne réintègre pas tous les bénéficiaires des entités étrangères contrôlées, mais seulement certains de leurs revenus (revenus provenant d'actifs financiers, redevances, dividendes et produits de cession de parts, revenus immobiliers notamment). Elle prévoit toutefois, de manière alternative, que les États membres peuvent choisir de réintégrer tous les revenus de l'entité contrôlée qui résultent de montages mis en place dans un objectif essentiellement fiscal ;
- une **clause anti-abus générale** devra être adoptée par tous les États membres. Elle diffère dans sa rédaction de l'abus de droit français puisque, outre la référence à la méconnaissance de l'« objet » et non seulement de la « finalité » des dispositions fiscales, elle concerne les montages dont le but ou l'un des buts est « principalement » fiscal¹¹³ et non « exclusivement ». La transposition de cette disposition conduirait soit à renoncer à l'abus de droit par fraude à la loi et à sa sanction spécifique en lui substituant cette nouvelle clause, soit à compléter l'arsenal législatif français par cette seconde clause anti-abus qui coexisterait avec l'abus de droit ;
- les entreprises qui transfèrent des actifs hors d'un État membre sont soumises à une ***exit tax*** sur les plus-values latentes des actifs transférés. Le contribuable a la possibilité d'en reporter le paiement en échelonnant les versements sur au moins cinq ans lorsque le transfert s'effectue vers un autre État membre ou partie à l'Espace économique européen, comme l'exige la jurisprudence de la CJUE. Une règle identique est déjà prévue en France pour les transferts de sièges ou d'établissements stables (2 de l'article 221 du CGI) ;

¹¹³ Aux termes de cette clause, « *les États membres ne prennent pas en compte les montages ou les séries de montages qui, ayant été mis en place dans le but d'obtenir, à titre d'objectif principal ou au titre d'un des objectifs principaux, un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité du droit fiscal applicable, ne sont pas authentiques* ».

¹¹³ Cf. Pascal Saint-Amans et Eric Robert, « *Le projet BEPS et la longue marche en*

- afin de lutter contre les abus reposant sur des **dispositifs hybrides**, la directive prévoit, d'une part, que seul l'État membre d'origine du paiement doit accorder la déduction d'un paiement qui aboutirait sinon à une double déduction et, d'autre part, que l'État membre du payeur doit refuser la déduction lorsque le paiement conduirait à une déduction sans inclusion dans la base taxable.

Les règles posées par cette directive ne constituent qu'un **standard minimal** puisque son article 3 précise que l'application de dispositions nationales ou conventionnelles visant à préserver un niveau plus élevé de protection des bases d'imposition nationales pour l'IS reste possible.

Tableau n° 9 : Sources internationales d'évolution de l'IS

Thème	Source	Marges de manœuvre éventuelles
Déductibilité des intérêts d'emprunt	Directive anti-évasion fiscale (ATAD)	Harmonisation européenne obligatoire Possibilité d'introduire un régime plus strict que le plafonnement des charges financières nettes à 30 % de l'EBITDA des groupes multinationaux
Régime préférentiel de la propriété intellectuelle	Travaux anti-BEPS / Code de conduite	La France pourra arguer du caractère non-dommageable du régime des plus-values à long terme pour les produits de la cession et de la concession de brevets Évolution probable en raison des caractéristiques du régime français qui diffèrent de celles préconisées par l'approche <i>nexus</i> (cf. II-A-2-c)
Régime de groupe – intégration fiscale	Évolutions jurisprudentielles de la Cour de justice de l'Union européenne	Risque de remise en cause progressive des neutralisations intragroupe dépassant le seul champ de la compensation des pertes et des profits des sociétés intégrées

Source : CPO

2 - L'intégration toujours plus poussée du marché intérieur européen est structurante pour l'évolution de l'impôt sur les sociétés

a) *Les évolutions jurisprudentielles de la Cour de justice de l'Union européenne invitent à s'interroger sur une évolution du régime d'intégration fiscale*

Depuis plusieurs années, les **incertitudes** sont **croissantes** quant à la **compatibilité** du régime français **de l'intégration fiscale** avec l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne concernant le principe de **liberté d'établissement**.

Le droit de l'Union n'a pas remis en cause frontalement le principe de non intégration des filiales étrangères (cf. décision X Holding BV du 25 février 2010 où la Cour n'énonce pas la moindre réserve relative à la prise en compte des pertes définitives de la filiale étrangère). Néanmoins, la liberté d'établissement est loin d'être sans effets sur le périmètre et les règles de l'intégration fiscale. Si le droit de l'Union n'exige pas l'extension de la compensation des profits et des pertes au-delà des sociétés résidentes, la limitation aux situations internes des avantages autres que cette compensation soulève en revanche des difficultés au regard des libertés de circulation. La jurisprudence de la CJUE a ainsi conduit à de multiples adaptations des régimes fiscaux en France et dans d'autres pays européens au cours des années récentes (cf. encadré).

La jurisprudence de la CJUE remet en cause de nombreux dispositifs fiscaux réservés aux sociétés résidentes au nom de la liberté d'établissement

Par un arrêt *Papillon* du 27 novembre 2008, tout en admettant que le refus par l'administration française d'intégrer fiscalement des sous-filiales françaises détenues par l'intermédiaire d'une filiale étrangère soit justifié par l'objectif de garantir la cohérence du régime de l'intégration fiscale (éviter le risque de double déduction des pertes de la sous-filiale), la CJUE a considéré qu'un tel refus était disproportionné dès lors qu'il s'opposait à ce que les sociétés concernées prouvent l'absence de double emploi des pertes. Elle a donc jugé la restriction contraire à la liberté d'établissement. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 (art. 33) en a tiré les conséquences en autorisant l'intégration des sous-filiales françaises détenues par l'intermédiaire d'une filiale établie dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

Il en va de même s'agissant de l'intégration de sociétés sœurs françaises détenues par une société mère établie dans un autre État membre (et qui n'a pas d'établissement en France). La CJUE juge en effet que la liberté d'établissement s'oppose à un système d'intégration fiscale (en l'espèce néerlandais) en vertu duquel un régime d'entité fiscale unique est accordé à une société mère résidente qui détient des filiales résidentes, mais est exclu pour des sociétés sœurs résidentes dont la société mère commune n'a pas son siège dans cet État membre et n'y dispose pas d'un établissement stable. La loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 (art. 63) a donc permis aux sociétés sœurs filiales d'une société mère européenne de constituer entre elles un groupe intégré dit « groupe horizontal ».

Dans la décision *Stéria* du 2 septembre 2015, la CJUE a jugé contraire à la liberté d'établissement la différence de traitement, prévue par le droit français jusqu'en 2016, des dividendes distribués au sein des groupes suivant que les sociétés sont établies à l'étranger et donc soumises à une quote-part de frais et charges de 5 %, ou intégrées fiscalement en France, et donc bénéficiant d'une neutralisation de cette quote-part. Contrairement à la décision *X Holding BV* précitée, la distinction entre sociétés établies en France et à l'étranger n'apparaît pas justifiée par la nécessité de préserver la répartition du pouvoir d'imposition entre États membres et la cohérence du régime fiscal puisqu'elle n'est pas directement liée à la compensation des pertes et des profits des sociétés intégrées.

De même, la décision *Finanzamt Linz* du 6 octobre 2015 a remis en cause un avantage prévu par le régime d'intégration fiscale autrichien dans la mesure où il excluait les acquisitions de filiales établies dans un autre État membre alors même qu'il ne relevait pas de la compensation des pertes et des profits et ne pouvait donc pas être justifié par la répartition du pouvoir d'imposition entre États membres.

S'il n'est pas possible de préjuger des futures décisions de la CJUE, les contentieux actuellement en cours devraient permettre de préciser les incompatibilités potentielles des régimes d'intégration de type « consolidation fiscale » avec le droit de l'Union, dès lors qu'ils prévoient des avantages supplémentaires à la seule compensation des pertes et des profits entre filiales intégrées.

Dans le cas du régime français, la **limitation** aux seules sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré **de l'exonération de contribution additionnelle à l'IS de 3 %** sur les dividendes distribués a été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel qui a laissé au législateur un délai courant jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour remédier à l'inconstitutionnalité constatée.

Se prononçant sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soulevée par la société Layher, le Conseil constitutionnel a en effet estimé qu'une telle limitation allait à l'encontre des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques¹¹⁴.

Par ailleurs, le Conseil d'État a transmis à la CJUE deux questions préjudicielles¹¹⁵ portant sur la compatibilité de la contribution de 3 % avec les dispositions de la directive 2011/96/UE dite « mère-filles » du 30 novembre 2011 et la Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction contre la France au motif que cette contribution ne serait compatible ni avec la directive, ni avec la liberté d'établissement.

De la même façon, la **limitation** aux sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré **du mécanisme de neutralisation de la quote-part de frais et charges** afférente aux **plus-values de cession intra-groupe** est susceptible de faire un jour l'objet de contestations, par symétrie avec les dividendes.

L'insécurité juridique croissante des dispositions du régime de l'intégration fiscale et le coût associé aux contentieux plaident pour une réflexion stratégique sur son évolution.

Les **interrogations relatives à la pérennité du régime de groupe** constituent en effet une **source d'insécurité juridique**. Dans le cas où certaines dispositions de neutralisation seraient jugées incompatibles avec le droit européen, elles devraient alors être étendues à l'ensemble des filiales établies dans les autres Etats-membres de l'Union européenne et sans doute par voie de conséquence rendues moins avantageuses pour en maîtriser le coût, voire supprimées¹¹⁶.

La multiplication des contentieux fiscaux liés au régime de l'intégration fiscale présente aussi un coût élevé pour les finances publiques :

¹¹⁴ Décision n° 2016-571 QPC du 30 septembre 2016. Le Conseil constitutionnel a précisé cependant qu'« il revient au seul législateur de choisir les modifications qui lui apparaissent nécessaires pour remédier à l'inconstitutionnalité constatée ».

¹¹⁵ Décision n° 399024 du 27 juin 2016, AFEP et autres.

¹¹⁶ Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal du 28 janvier 2016, COM(2016) 25 final.

- dans le cas de la décision *Stéeria*, le contentieux était inscrit au budget de la seule année 2016 pour un montant de 340 M€. L'évaluation du coût total du contentieux atteindrait 1 Md€ pour la période 2013-2015 ;
- dans le cas de la contribution de 3 %, la décision du Conseil constitutionnel a conduit à un aménagement d'un coût de 250 M€, adopté dans la loi de finances rectificative pour 2016. Cette contribution additionnelle avait elle-même été instaurée pour remplacer le dispositif de retenue à la source applicables aux revenus distribués aux OPCVM étrangers, lui-même jugé contraire au droit de l'Union par la CJUE en 2012, et dont le coût des remboursements contentieux est évalué à 4,3 Md€ pour la période 2014-2016.

Les remises en cause successives des dispositifs caractéristiques du régime français d'intégration fiscale ont été jusqu'à maintenant gérées selon une approche « défensive », le cadre fiscal étant adapté *a minima* en réaction aux décisions de la CJUE, sans analyse sur l'avenir du cadre dans son ensemble. Un tel mode d'évolution de l'impôt sur les sociétés apparaît déstabilisateur pour les entreprises et dommageable pour les finances publiques. Ces modifications successives et non anticipées renforcent l'instabilité de la norme fiscale et sont peu propices à l'investissement. Une approche par anticipation paraît à l'avenir souhaitable dès lors que le cadre de règles se trouve désormais assez clairement affirmé.

b) Les perspectives d'harmonisation européenne de l'assiette menacent la pérennité de certaines spécificités françaises

Le projet d'assiette commune consolidée d'imposition des bénéficiaires dans l'Union européenne pourrait constituer, de même, un facteur d'évolution important.

Pour les entreprises exerçant leurs activités dans plusieurs pays européens, l'avantage d'un tel système résiderait dans une simplification générale des règles d'imposition et la possibilité de former un groupe incluant l'ensemble des établissements stables situés dans les divers États-membres, permettant ainsi la compensation des pertes et des profits réalisés sur l'ensemble du marché intérieur. L'absence de règles communes en matière d'IS conduit en effet aujourd'hui à des coûts élevés pour les entreprises (charges administratives et coûts de mise en conformité avec la législation fiscale) et à des risques de surimposition et de double imposition.

En 2006, deux ans après la mise en place de groupes de travail sur le sujet, les difficultés à obtenir un consensus politique au sein des États membres¹¹⁷ apparaissaient clairement, alors même que le projet d'assiette consolidée avait été explicitement dissocié de celui d'une harmonisation des taux d'imposition, qui suscite l'hostilité d'un certain nombre d'États membres. La publication d'un projet de texte, initialement annoncée pour 2008, a finalement été retardée en raison de l'opposition de plusieurs pays, notamment l'Irlande.

Le 16 mars 2011, la Commission européenne a finalement publié sa première proposition de directive concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés.

Les études présentées par la Commission à cette occasion estimaient que l'ACCIS conduirait, pour la plupart des membres, à un élargissement de l'assiette nationale, puisqu'en moyenne, « *l'assiette imposable commune serait plus large de 7,9 %* ». En pratique, l'évolution du montant de l'assiette de l'IS au niveau de chaque pays dépendrait à la fois des écarts existants entre le régime national pour le calcul de l'assiette de l'IS et celui prévu à l'ACCIS, et des éventuelle règles définies au niveau européen pour répartir l'assiette commune entre les pays.

C'est uniquement par le biais de modalités avantageuses de répartition de la base taxable entre les États membres – la clef de répartition proposée par la Commission reposant sur trois facteurs également pondérés, à savoir la consommation, la masse salariale et les actifs de production hors actifs immatériels (cf. encadré ci-après) – que la France pourrait voir croître sa part de l'assiette consolidée européenne, et ses recettes fiscales augmenter.

¹¹⁷ Les principaux points d'achoppement concernaient : le caractère obligatoire ou facultatif de l'assiette consolidée ; la détermination des règles de détermination de l'assiette et les normes comptables de référence susceptibles d'être utilisés ; les modalités de répartition de l'assiette consolidée entre les pays qui seront ensuite en mesure d'imposer leur part au taux légal fixé dans la réglementation nationale.

La clef proposée par la Commission pour répartir l'ACCIS entre États-membres de l'Union européenne

La formule de répartition proposée par la Commission européenne s'appuyait sur la combinaison des critères suivants, identiquement pondérés :

- le chiffre d'affaires ;
- la main d'œuvre, elle-même agrégeant d'une part la masse salariale et d'autre part le nombre de salariés ;
- les immobilisations corporelles, censées refléter les investissements et la contribution des sociétés situées dans l'État membre au capital productif du groupe. La formule d'allocation de la base taxable entre les pays exclut les immobilisations incorporelles et les actifs financiers en raison de leur caractère mobile et des risques de fraude.

L'utilisation de la localisation des actifs immatériels ou des prix de transfert pour l'optimisation fiscale agressive serait effectivement mise en échec par cette clef de répartition. Elle aurait en outre les conséquences suivantes, susceptibles d'expliquer la liste des pays qui se sont opposés au projet de directive :

- une répartition de l'assiette défavorable aux États-membres périphériques présentant une industrie moins développée que les économies du cœur de l'Union ;
- l'absence de prise en compte des actifs immatériels, qui prennent une part croissante dans la création de la valeur ;
- la perte d'attractivité de certaines économies qui ont développé une stratégie de faible coût fiscal.

Toutefois, l'adoption d'une répartition de l'assiette de l'IS fondée sur une telle clef signifierait que les entreprises ne feraient de déclaration que dans le pays de leur siège, ce qui serait alors susceptible de faire obstacle à la capacité de contrôle fiscal par les administrations des pays où des filiales sont implantées.

Selon les estimations de la Commission européenne, l'assiette de l'IS français en 2010 représentait 8,3 % de l'ensemble des assiettes européennes tandis qu'en cas de consolidation des assiettes au niveau européen puis d'une répartition entre les pays selon les critères du projet ACCIS, l'assiette taxable française atteindrait 10,0 % du total. L'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie connaîtraient le même phénomène tandis que la Belgique, le Danemark, l'Irlande, la Suède ou les Pays-Bas observeraient une évolution inverse.

La Commission européenne a annoncé, en juin 2015, la relance du projet ACCIS¹¹⁸, en mettant cette fois l'accent sur les apports du dispositif à la lutte contre l'évasion fiscale. Selon l'analyse de la Commission, l'ACCIS apporterait une solution globale aux problèmes actuels de la fiscalité des entreprises dans l'Union européenne. Elle contribuerait à l'amélioration de l'environnement des entreprises dans le marché unique, en le rendant plus simple et moins onéreux pour les activités transfrontalières. Dans le même temps, elle constituerait un instrument puissant pour lutter contre l'évasion fiscale des entreprises, en supprimant les disparités entre les systèmes nationaux et en établissant des dispositions communes en matière de lutte contre l'évasion fiscale.

La Commission distingue désormais deux étapes dans sa stratégie de mise en place progressive d'une ACCIS :

- une première étape pour définir une assiette européenne commune de l'IS, comprenant des dispositions relatives à la lutte contre l'évasion fiscale ;
- une seconde étape pour traiter de la « *consolidation fiscale* », permettant à la fois la compensation des profits et des pertes entre entités d'un même groupe à l'échelle de l'Union européenne, et la répartition de l'assiette taxable entre les États-membres.

À la suite de sa communication de juin 2015, deux propositions de directive ont été publiées le 25 octobre 2016. L'une est relative à l'assiette commune pour l'IS (ACIS), l'autre à l'assiette commune consolidée (ACCIS). Les principales caractéristiques de l'assiette commune définie dans la première directive sont les suivantes, dont certaines diffèrent assez fortement de l'IS français :

- une application de droit à toutes les entreprises assujetties à l'IS (ou son équivalent dans les États-membres) dont le chiffre d'affaires excède 750 M€, et sur option pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ;
- l'exonération des dividendes et des plus-values de cession provenant d'entreprises que le redevable détient à plus de 10 % (au lieu de 5 % dans le droit français actuel) depuis une durée minimale de 12 mois (au lieu de 24). La quote-part pour frais et charges retenue par le système français serait remplacée par la non-déductibilité des charges

¹¹⁸ Stratégie de la Commission européenne pour une relance de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés.

réellement supportées en vue de l'obtention de ces dividendes ou plus-values de cession ;

- la refonte des seuils des groupes fiscaux, conduisant à reconnaître le statut de filiale à toute société dans laquelle la société mère détient plus de 50 % des droits de vote et un droit de propriété représentant plus de 75 % du capital ou plus de 75 % des droits sur les bénéfices ;
- la déductibilité des déficits lors des exercices fiscaux suivants sans limitation de montant ni de durée, contrairement au régime français dans lequel l'imputation des déficits antérieurs fait, chaque année, l'objet d'une limitation en montant. En revanche, le projet de directive ne prévoit aucun dispositif de report en arrière des déficits ;
- la pleine déductibilité des charges financières, dans la mesure où elles restent inférieures au montant des revenus financiers. Le montant des intérêts d'emprunt, sous cette limite, serait également déductible à concurrence d'un plafond établi en proportion de l'EBITDA¹¹⁹ ;
- l'imputation temporaire des pertes réalisées par les filiales établies dans d'autres États membres, qui seront intégralement réincorporées à l'assiette imposable de la filiale dès qu'elle dégagera des bénéfices et au plus tard à l'issue de la cinquième année qui suit la première déduction ;
- un mécanisme de déduction spéciale des charges de recherche et développement dont on voit mal comment il pourrait cohabiter avec le CIR sans s'y substituer. On notera qu'en première analyse, ce mécanisme apparaît moins généreux que le CIR dans la mesure où il agirait comme une déduction de l'assiette et non comme un crédit d'impôt ;
- l'introduction d'intérêts notionnels sur les augmentations de capital (selon des modalités proches du dispositif italien), qui n'existe pas en France, mais aussi sur les réductions de capital (dans ce cas, un surcroît d'impôt serait dû) ;

¹¹⁹ Il s'agit d'une reprise des conclusions de l'initiative BEPS et de la directive anti-évasion fiscale dit ATA (*anti-tax avoidance*), décrite *supra*.

- l'introduction d'une clause d'inversion, dite de « *switch-over* », obligeant les États membres à imposer les revenus (dividendes et plus-values de cession) en provenance de pays tiers où ils ont été taxés à un taux inférieur de moitié au taux en vigueur dans l'État-membre concerné. Cette règle accroîtrait encore l'impact des différences de taux d'imposition entre États-membres.

Tableau n° 10 : Illustration des écarts dans l'application de la clause d'inversion dans l'Union européenne : taux d'imposition effectif en fonction du pays de provenance des revenus

Pays de rapatriement des profits dans l'Union Européenne	Taux d'IS local = 0 %	Taux d'IS local = 10 %	Taux d'IS local = 13 %
Irlande	12 %	10 %	13 %
Espagne	25 %	25 %	13 %
France	33, ¹ / ₃ %	33, ¹ / ₃ %	33, ¹ / ₃ %

**Les cases colorées signalent les cas d'application de la clause d'inversion. Par exemple, lorsque le taux d'IS local (c'est-à-dire appliqué dans le pays de provenance) est de 10 %, la clause de switch-over s'applique en Espagne et en France (les revenus sont alors imposés au taux en vigueur dans le pays de destination, soit 25 % en Espagne et 33,3 % en France) mais pas en Irlande, car son taux d'IS est inférieur au double du taux appliqué dans le pays de provenance.*

Source : CPO

Cette proposition ne prévoit pas, dans un premier temps, de régime de groupe européen. Afin de compenser le fait que les contribuables se trouveraient temporairement privés des avantages de la consolidation fiscale, le texte propose la mise en place d'un mécanisme transitoire de compensation transfrontière des pertes avec récupération ultérieure, qui resterait en vigueur jusqu'à l'introduction d'une véritable assiette consolidée.

Quant à la clé de répartition de l'assiette entre les États-membres, elle n'a pas été modifiée par rapport à la proposition de 2011, et repose toujours sur trois critères – le chiffre d'affaire, la main d'œuvre et les immobilisations corporelles – pondérés de façon identique (cf. encadré *supra*).

**

*

Les assiettes des pays européens paraissent ainsi devoir converger progressivement, aiguillonnées par les nécessités de coordination de la lutte contre l'optimisation fiscale agressive ou du fait de l'application des libertés du marché intérieur au domaine fiscal. Les procédures lancées par la Commission européenne contre certains *rulings* sur le fondement du droit des aides d'États contribuent également à ce mouvement, même si les rescrits français n'ont pas fait l'objet d'une telle procédure jusqu'à ce jour.

La proposition de directive d'harmonisation des assiettes fournit un moyen concret d'accélérer cette convergence dans l'éventualité où elle serait jugée opportune.

Ces initiatives de lutte contre l'évasion fiscale et l'optimisation agressive et ces propositions d'harmonisation européenne présentent par principe un intérêt pour la France. Toutefois, elles se caractérisent parallèlement par une érosion des avantages comparatifs anciens de son système fiscal (ses règles d'assiette) qui n'a pas été, jusqu'à ce jour, compensée par une action sur sa différence de taux avec ses partenaires européens, engagés dans une logique de concurrence fiscale. Il importe donc de construire une stratégie qui permette d'anticiper et d'accompagner ces évolutions, dans toutes leurs dimensions.

III - Poursuite de la lutte contre l'évasion des bases fiscales, sécurité juridique et convergence des taux : une stratégie gagnante à court et moyen terme

La stratégie que pourrait adopter la France pour faire face à ces évolutions et en tirer le meilleur parti s'articulerait autour de trois objectifs à l'horizon temporel différent :

- à court-moyen terme, la convergence du taux d'IS vers la moyenne européenne ;
- à moyen-long terme, la convergence des assiettes au niveau européen et la limitation des possibilités de concurrence fiscale ;
- de manière transversale, la poursuite de la lutte contre l'évasion fiscale et l'optimisation agressive, ainsi que le renforcement de la sécurité juridique.

Les réformes mises en œuvre pour atteindre ces objectifs pourraient également être l'occasion de rechercher la neutralisation du biais en faveur de la dette, si ce dernier est bien avéré (cf. I-B-2-a) comme l'indique la Commission européenne dans sa proposition de directive ACIS.

Une modification en profondeur de l'IS telle qu'un changement de son assiette ou le passage à un principe de mondialité sembleraient *a priori* susceptibles de répondre à la plupart de ces objectifs, mais les inconvénients associés doivent être soigneusement analysés. De la même manière, le projet d'assiette commune - voire consolidée - présenté par la Commission européenne propose une cible dont il convient de peser les principales caractéristiques.

À plus court terme, il existe des marges de manœuvre mobilisables pour ramener le taux d'IS français dans la moyenne européenne. La suppression de certaines spécificités françaises est susceptible de réduire le coût pour les finances publiques de la transition à un taux normal de 25 %.

Enfin, le renforcement de la sécurité juridique ainsi que le perfectionnement des outils de lutte contre la planification fiscale agressive peuvent faire l'objet de mesures autonomes d'une réforme générale de l'IS.

A - Une mise en œuvre à moyen-long terme de l'assiette européenne envisageable de préférence à un changement d'assiette

Plusieurs voies de réformes peuvent être explorées pour favoriser simultanément la convergence vers le taux moyen européen (améliorant ainsi la contribution de notre système fiscal à la compétitivité française), la lutte contre l'optimisation fiscale agressive, voire l'atténuation du biais en faveur de la dette. Il s'agit de :

- rechercher une **assiette plus large** que celle du bénéficiaire fiscal actuellement taxé, avec **moins de possibilités d'optimisation**, une **plus grande neutralité** du point de vue de l'arbitrage dette/fonds propres dans les modes de financement de l'entreprise, et l'affichage d'un **taux d'imposition plus faible** pour un rendement identique. On verra que cette voie pose d'autres difficultés qui conduisent à ne pas la recommander dans l'immédiat ;
- évoluer vers une **imposition mondiale des bénéficiaires** pour dépasser les limites posées par le principe de territorialité de l'impôt, privant ainsi d'intérêt les stratégies de localisation artificielle des bénéficiaires à l'étranger et permettant d'accroître la base d'imposition nationale. Ce changement serait en réalité de peu d'effet (*infra*) ;
- **harmoniser les assiettes nationales** sur une assiette européenne répartie entre États-membres selon une clé objective afin de **supprimer les possibilités d'optimisation** au sein de l'Union européenne, et d'**encadrer les pratiques de concurrence fiscale** par les taux d'imposition. On verra que cette stratégie mérite d'être soutenue mais qu'elle n'est susceptible de porter ses fruits qu'à moyen terme. Elle devra être complétée par la poursuite des efforts de lutte contre l'érosion des bases et le transfert de bénéficiaires.

1 - Les changements d'assiette envisageables présentent des inconvénients

a) Le choix d'une base d'imposition située en amont du résultat courant dans le compte de résultat de l'entreprise semble difficilement praticable dans l'immédiat

Une méthode *a priori* simple pour atteindre les objectifs précédemment évoqués consisterait d'abord à définir une nouvelle base d'imposition évitant les fragilités de l'assiette actuelle.

Le lien étroit entre le cadre fiscal et comptable invite à envisager une assiette s'appuyant sur un des soldes intermédiaires de gestion, plus élevé dans le compte de résultat que le résultat net, au prix d'une réduction de la contra-cyclicité de l'IS¹²⁰. Certains soldes intermédiaires sont d'ailleurs déjà utilisés comme assiette de plusieurs prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises (cf. I-A-2-c et schéma *infra*).

Un tel ancrage à un solde intermédiaire de gestion plus élevé dans le compte de résultat que l'actuel résultat net satisferait a priori plusieurs des objectifs visés :

- plus large que l'assiette fiscale actuelle, il permettrait une diminution du taux nominal d'IS à rendement constant, ce qui serait sans effet sur les taux implicites d'imposition mais présenterait l'avantage d'afficher un taux facial plus modéré dans les comparaisons internationales ;
- moins manipulable car utilisé également à des fins d'information financière, un solde intermédiaire de gestion se prêterait moins à l'optimisation fiscale. Seraient notamment exclus de l'assiette les éléments financiers (donc les charges d'intérêts) et exceptionnels (donc les plus et moins-values de cession) qui peuvent être vecteurs d'érosion des bases et de transfert de bénéfices. Cette solution n'éliminerait cependant pas la question des prix de transfert qui peuvent s'appliquer aux consommations intermédiaires, qu'il s'agisse de produits ou de prestations de service ;
- situé en amont du résultat financier, il serait également susceptible d'éviter tout biais fiscal en faveur de la dette.

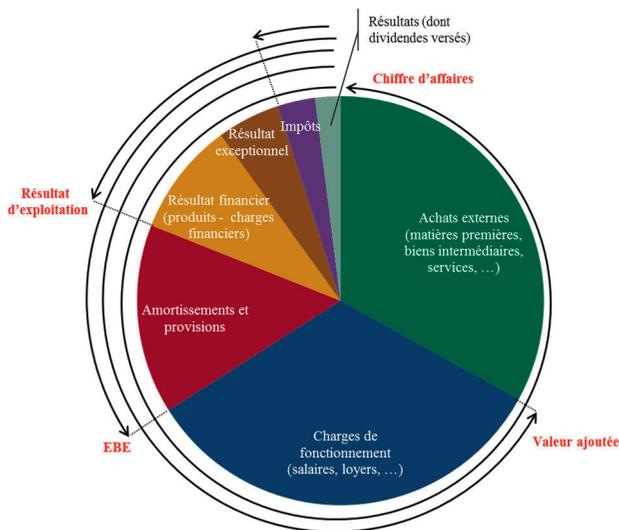
Remonter dans le compte résultat tend néanmoins à écarter l'IS de ses fondements économiques actuels, qu'il s'agisse

- de taxer l'enrichissement des sociétés en tant que personnes morales autonomes en complément de la taxation par l'IR des bénéfices industriels et commerciaux, ou
- de prélever à la source un acompte sur les revenus du capital en raison des difficultés à soumettre à l'impôt tous les actionnaires d'une entreprise dans une économie mondialisée.

¹²⁰ La baisse d'imposition ne serait pas aussi importante en bas de cycle économique que dans le cas d'une assiette reposant sur le résultat courant avant impôt.

Poussée à l'extrême, la logique de « remontée dans le compte de résultat » reviendrait à asseoir l'impôt sur la valeur ajoutée, voire le chiffre d'affaires, transformant l'IS en simple impôt sur les facteurs de production et distendant le lien entre l'impôt et la capacité contributive de l'entreprise.

Graphique n° 12 : Construction des soldes intermédiaires de gestion à partir du compte de résultat



Source : CPO

Deux soldes intermédiaires de gestion se logent entre la valeur ajoutée et l'assiette actuelle de l'IS¹²¹ : l'excédent brut d'exploitation (EBE) et le résultat d'exploitation.

L'EBE correspond à la valeur ajoutée diminuée des charges de personnel ainsi que des impôts sur la production acquittés par l'entreprise. Ce solde intermédiaire de gestion offre une mesure de la rentabilité de l'activité courante de l'entreprise indépendamment de sa politique de financement et des éléments exceptionnels, mais aussi des charges dites « calculées », qui ne correspondent pas à des décaissements réels en trésorerie mais dépendent de ses actifs (dont découlent les dotations aux amortissements et d'éventuelles dépréciations) et de l'évaluation de ses risques (dont découlent les dotations et reprises sur provisions).

¹²¹ L'assiette actuelle de l'IS se situe au niveau du résultat courant avant impôt.

L'EBE offre donc l'avantage d'ouvrir moins de possibilités d'optimisation. En revanche, il présente l'inconvénient de pénaliser les investissements en ne permettant pas de déduire les amortissements de la base imposable, réduisant ainsi leur rentabilité après impôt. Ainsi, un impôt assis sur l'EBE serait défavorable aux entreprises les plus jeunes ou en forte croissance dont la politique d'investissement est généralement la plus dynamique.

A contrario, l'utilisation du résultat d'exploitation, qui correspond à l'EBE diminué des amortissements, dépréciations et provisions, présenterait l'avantage de ne pas pénaliser les investissements. Située après l'EBE mais en amont des résultats financier et exceptionnel, cette assiette ouvrirait *a priori* moins de possibilités d'optimisation et conduirait à un traitement fiscal équivalent du financement par dette ou par fonds propres. La suppression effective de tout biais de financement dépendrait cependant du nombre de pays adoptant une telle réforme ; l'apparition de régimes différenciés selon les pays ouvrirait sinon de nouvelles possibilités d'optimisation¹²².

Plus large que l'actuel résultat fiscal, une assiette reposant sur le résultat d'exploitation permettrait par ailleurs, à rendement constant, de réduire le taux d'imposition de 9 à 13 points selon une étude de la Commission européenne¹²³, ce qui aurait un impact légèrement positif sur le niveau d'investissement (+0,3 %) et sur le PIB (+1,1 %), dans l'hypothèse toutefois où la France serait seule à poursuivre cette réforme. Dans le cas contraire, l'avantage se trouverait largement estompé. Ainsi, les gains économiques à attendre d'un basculement d'assiette vers le résultat d'exploitation proviennent d'une réduction unilatérale du coût du financement en fonds propres, alors même que la réduction du biais de financement et des possibilités d'optimisation fiscale requiert à l'inverse une démarche coordonnée.

¹²² L'OCDE (études fiscales : *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, 2007) a souligné que ce biais subsiste dès lors que, dans la plupart des pays de l'OCDE, les dividendes ou les plus-values de cession sont taxés à un niveau différent des intérêts. En effet, si un seul pays ne permettait plus la déductibilité des charges d'intérêt, la politique de financement intra-groupe de l'entreprise pourrait être modifiée pour ne plus financer par dette mais seulement par fonds propres les investissements locaux.

¹²³ Source : International and public finance, 2011 (*An applied analysis of ACE and CBIT reform in the EU* ; Ruud de Mooij et Michael Devereux), réactualisée pour le CPO sur la base des liasses fiscales 2014.

Enfin, l'utilisation du résultat d'exploitation comme assiette de l'IS conduit à ne pas déduire les intérêts d'emprunt et, plus largement, à ne pas tenir compte des opérations financières pour établir le montant de l'impôt, ce qui peut entraîner deux conséquences.

En premier lieu, l'exclusion des éléments financiers poserait une véritable difficulté pour l'imposition des entreprises du secteur financier, dont l'activité principale consiste à emprunter pour prêter à d'autres acteurs. Elle obligerait à envisager des modalités spécifiques de taxation de celles-ci¹²⁴.

En second lieu, les activités financières d'entreprises non-financières échapperaient à la logique de l'IS, alors qu'elles dégagent des marges d'intérêt ou des produits de placements ou de trésorerie qui contribuent aux revenus effectifs de l'entreprise. Cette assiette n'appréhenderait pas non plus les éléments exceptionnels qui peuvent contribuer positivement aux résultats (plus-values de cession).

Ainsi, un report de l'IS vers le résultat d'exploitation nécessiterait une analyse préalable robuste des conséquences d'un tel changement sur le rendement de l'impôt et les éventuels transferts de charges entre secteurs et entreprises. S'il s'agit d'une hypothèse intéressante à étudier, cette approche ne s'inscrit pas, dans l'immédiat, dans la démarche conduite par ailleurs par la Commission européenne, et soutenue par la France, d'harmonisation de l'assiette.

*b) Passer d'un principe de territorialité à un principe de mondialité
n'aurait en pratique que peu d'effets*

Alternativement aux assiettes de substitution, l'effet d'un passage du principe de territorialité à un principe de mondialité mérite d'être exploré. Un tel changement présenterait, en théorie, l'avantage d'une taxation mondiale du bénéfice, indifférente à la répartition de celui-ci entre les implantations étrangères d'un groupe. Les stratégies de transfert artificiel de bénéfices intra-groupe se trouveraient ainsi dénuées de pertinence. Le principe de mondialité présenterait également un intérêt pour les entreprises : celui de permettre la déduction des éventuelles pertes subies à l'étranger de l'assiette imposable.

¹²⁴ Voir notamment Devereux et De Mooij, *Alternative Systems of Business Tax in Europe An applied analysis of ACE and CBIT Reforms*.

Or, l'article 209 B du CGI prévoit déjà la soumission à l'IS des bénéfices réalisés par des filiales et succursales de sociétés françaises établies dans des États ou territoires à fiscalité privilégiée. Le passage à un principe complet de mondialité n'aurait, dans ce cas, pour effet que de permettre l'imputation des pertes éventuellement subies par ces établissements sur les bénéfices imposables.

L'application du principe de mondialité génère un risque de double imposition des bénéfices réalisés à l'étranger, selon le régime fiscal applicable dans le ou les État(s) d'implantation des activités. C'est précisément cette double imposition que les conventions fiscales visent à éviter. Les conventions conclues par la France suivent quasiment toutes, on l'a vu, le modèle établi par l'OCDE. Ce modèle retient la notion d'établissement stable et prévoit à son article 7 que *« les bénéfices d'une entreprise d'un État contractant ne sont imposables que dans cet État, à moins que l'entreprise n'exerce son activité dans l'autre État contractant par l'intermédiaire d'un établissement stable qui y est situé. Si l'entreprise exerce son activité d'une telle façon, les bénéfices qui sont attribuables à l'établissement stable conformément aux dispositions du paragraphe 2 sont imposables dans l'autre État »*.

Ainsi, le principe de mondialité cède rapidement le pas à un système de territorialité dès lors que le bénéfice est rattachable à un établissement stable étranger. Ceci rapproche considérablement les régimes de mondialité et de territorialité puisqu'en pratique, un État appliquant le principe de mondialité ne peut imposer les bénéfices d'établissements stables situés dans des États conventionnés qu'à condition d'éliminer la double imposition.

La différence entre mondialité et territorialité n'est réellement effective qu'en l'absence de convention fiscale. Ce cas de figure, néfaste au développement international des entreprises puisqu'il ne permet pas de prévenir la double imposition, est néanmoins rare.

Par ailleurs, le passage à un régime de mondialité aurait des effets économiques différents selon les entreprises, en fonction de la profitabilité de leurs établissements étrangers, lui-même souvent lié à la maturité de leur développement international :

- dans la mesure où il permettrait d'imputer les pertes étrangères sur les bénéfices réalisés en France, le principe de mondialité serait *a priori* avantageux pour les groupes dont les établissements étrangers sont déficitaires, situation fréquente en cas de développement international récent et rapide ;

- le même système serait en revanche désavantageux pour les groupes déjà bien implantés à l'étranger avec des établissements profitables. Pour ces derniers, en effet, le passage d'une appréhension territoriale des bénéficiaires à une appréhension mondiale se traduirait par une charge fiscale plus élevée, dans la mesure où le taux de l'IS français est généralement supérieur à celui en vigueur dans les pays partenaires. La majorité des conventions conclues par la France¹²⁵ retenant la méthode du crédit d'impôt¹²⁶ et non celle de l'exonération pour éviter la double imposition, les entreprises françaises devraient, dans la plupart des cas, s'acquitter d'un reliquat d'imposition sur les bénéficiaires étrangers même après prise en compte de l'impôt déjà payé. Ce système inciterait les sociétés à transférer leur siège dans un État dont le taux d'imposition est faible, si bien qu'un pays à taux d'imposition élevé comme la France pourrait être perdant¹²⁷.

Une étude d'impact préalable devrait, à tout le moins, être conduite pour évaluer l'ampleur d'un tel changement sur l'assiette taxable de l'impôt français, et estimer les effets de transfert de charges entre entreprises. L'adoption d'un principe de mondialité serait, en outre, incompatible avec la démarche européenne consistant à harmoniser et à consolider l'assiette de l'IS pour la répartir entre États-membres selon une clé objective. Le passage de la territorialité à la mondialité ne constitue donc pas une piste qui s'impose de manière évidente.

2 - L'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés à l'échelle européenne pourrait apporter des bénéfices à moyen terme, sous certaines conditions

a) La France aurait intérêt à soutenir le projet d'assiette commune d'impôt sur les sociétés à condition de sécuriser sa consolidation à l'échelle européenne et sa répartition entre États-membres

Le projet européen d'assiette commune et consolidée d'impôt sur les sociétés est susceptible de permettre à la fois l'élimination des

¹²⁵ L'État du siège accorde à la société un crédit d'impôt sur l'IS exigé localement, qui correspond au montant d'impôt acquitté dans les autres États.

¹²⁶ À l'exception des conventions conclues avec 46 pays dont la Belgique, le Brésil, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, le Maroc, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Tunisie.

¹²⁷ Cf. Kim A. Clausung, *The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond*, janvier 2016.

possibilités d'optimisation offertes par la disparité des règles nationales, et l'atténuation de la concurrence fiscale entre partenaires européens. Cette approche consiste, on l'a vu, à la fois à harmoniser les règles d'assiette et à répartir la base taxable entre pays en fonction de clefs économiques objectives.

Les deux facettes du projet présenté par la Commission européenne en octobre 2016 – d'abord la convergence des règles de calcul nationales vers une assiette commune de l'IS (ACIS), puis l'examen ultérieur d'une éventuelle consolidation de l'assiette et de sa répartition entre les États (ACCIS) – présentent un attrait exactement inverse pour les petites économies à faible fiscalité et les grandes économies à fiscalité plus élevée :

- les petites économies bénéficieraient de la phase de convergence des règles, car des assiettes plus homogènes renforcent l'efficacité des stratégies de concurrence fiscale par les taux. Elles pâtiraient en revanche de la seconde phase, dans la mesure où l'application de clés de répartition objective de l'assiette entre pays ne leur serait *a priori* pas favorable ;
- les grands pays, moins offensifs en matière de concurrence fiscale, seraient placés dans la situation exactement inverse : la convergence des règles d'assiette accentuerait le caractère défavorable de leur position en matière de taux, mais la consolidation et la répartition de l'assiette pourraient leur « restituer » de la matière imposable.

Toutefois, cette situation pourrait n'être que transitoire, dans la mesure où le renforcement du lien entre localisation physique des facteurs de production et localisation fiscale des bénéficiaires accroîtra le poids de la fiscalité dans les choix d'investissement et d'implantation des entreprises, ces éléments devenant encore plus déterminants dans la localisation de l'assiette imposable. Les gains en termes de recettes qu'un pays de production à fiscalité élevée tel que la France pourrait en espérer, à court terme, sous forme de rapatriement de bénéfices aujourd'hui artificiellement transférés à l'étranger, risqueraient ainsi d'être fortement atténués dans la durée par une contraction de la base taxable.

Sous cette réserve, débiter par la convergence des règles fiscales et renvoyer à un stade ultérieur (et donc plus hypothétique) la consolidation et la répartition de l'assiette seraient de nature à ouvrir une période désavantageuse pour la France, tant sur le plan du rendement attendu de l'IS que de l'attractivité de son cadre d'imposition des bénéficiaires si le taux d'imposition était maintenu à son niveau actuel, très supérieur à la moyenne européenne. L'objectif de retrouver un positionnement moyen en termes de taux n'en apparaît que plus important.

Il appartiendra à la France de s'assurer, dans la négociation de la directive ACIS avec la Commission européenne et ses partenaires, que cette période d'harmonisation sans consolidation ni répartition de l'assiette soit la plus courte possible. Dans le cas où le passage à la seconde étape serait différé, faute de consensus entre États-membres, avancer à quelques-uns dans le cadre d'une coopération renforcée serait une option envisageable. Cette approche présenterait néanmoins trois inconvénients majeurs :

- un tel « groupe renforcé » risquerait de ne réunir que les pays qui auraient intérêt à ce que les autres coopèrent ;
- cette approche laisserait, en pratique, perdurer des stratégies de concurrence fiscale dommageables de la part de pays à taux d'IS particulièrement faibles, qui ont déjà manifesté leur opposition à la consolidation en 2011, comme l'Irlande ;
- la CJUE aurait compétence pour juger de la fiscalité des États ayant opté pour la coopération renforcée tandis que les autres seraient libres d'adopter ou de conserver des politiques agressives.

L'approche de la Commission européenne consiste certes à lier les deux étapes du processus ACCIS en conditionnant la mise en place d'un dispositif pérenne de compensation transfrontalière des pertes et des profits à la seconde phase, le dispositif prévu dans le cadre de la première phase n'étant que transitoire et limité dans le temps.

Si cette incitation se révélait insuffisante pour passer rapidement de l'ACIS à l'ACCIS, la France pourrait exiger de conditionner l'avancée sur l'assiette commune à un mécanisme prévoyant qu'en l'absence d'accord sur sa consolidation dans un délai à définir (cinq ans ?), un « tunnel de taux » similaire à celui qui existe en matière de TVA entrerait automatiquement en vigueur.

b) L'introduction d'un système d'intérêts notionnels présente des avantages théoriques à confirmer mais conduirait à une réduction de l'assiette dont le coût reste à évaluer

L'une des innovations du nouveau projet de directive ACIS, proposé par la Commission européenne en octobre 2016, consiste en l'introduction d'un dispositif visant à atténuer le biais en faveur de la dette résultant de l'actuelle différence de traitement fiscal entre financement par emprunt ou par fonds propres. Il autorise, dans certaines conditions, à déduire de l'assiette taxable un niveau « normatif » de dividendes théoriques, au titre des coûts de rémunération du capital de l'entreprise. Cette approche repose sur un mécanisme issu de la réflexion économique, désigné sous le terme d'*allowance for corporate equity* (ACE), c'est-à-dire d'intérêts notionnels sur le capital.

Deux pays européens (cf. encadré) ont, au cours de la dernière décennie, introduit des ACE dans leur législation fiscale.

Mécanismes d'intérêts notionnels existants en Belgique et en Italie

La Belgique¹²⁸ a mis en place un mécanisme d'ACE en 2005, en substitution à un dispositif de « centres de coordination » destiné à attirer les sièges de groupes internationaux et objet d'une décision négative de la Commission européenne en 2003, en tant qu'aide d'État non compatible avec les traités. La rémunération du capital à déduire de l'assiette d'imposition correspond à un intérêt fictif calculé sur le stock de capital des entreprises (produit des fonds propres comptables corrigés¹²⁹ par le taux d'intérêt à long terme, censé refléter le taux de rendement normal du capital¹³⁰). L'Italie a introduit les ACE en 2011 comme mesure de relance. Le dispositif italien ne porte que sur les capitaux nouvellement investis (les augmentations de fonds propres par rapport au niveau de 2011), traduisant ainsi l'objectif d'attractivité et de maîtrise du coût du dispositif.

Source : CPO

¹²⁸ La mise en œuvre des intérêts notionnels trouve son origine dans la loi du 22 juin 2005 instaurant une déduction fiscale pour capital à risque.

¹²⁹ Afin (i) d'éviter des déductions fiscales en cascade, (ii) de ne pas prendre en compte des actifs exonérés d'impôt en Belgique pour éviter leur double imposition et (iii) de prévenir d'éventuels abus.

¹³⁰ Précisément, le taux de la déduction pour capital à risque est égal au taux moyen des obligations linéaires à dix ans émises par l'État belge pour l'avant-dernière année avant l'exercice d'imposition. Pour les PME, le taux de déduction est majoré de 0,5 point.

L'introduction de l'ACE fait passer l'IS d'une taxe sur le résultat comptable (*modulo* un nombre substantiel de corrections néanmoins) à un impôt sur la rente économique, c'est-à-dire le surplus de profit dégagé par l'entreprise par rapport à ce qui est considéré comme une rentabilité minimale ou normale des fonds investis. Si l'introduction d'un ACE n'est pas compensée par une évolution du taux nominal d'imposition, cette mesure diminue le niveau d'imposition, et la baisse du coût du capital qui en résulte est susceptible de générer une hausse des investissements des entreprises, ce qui entraîne des bénéfices économiques théoriques significatifs¹³¹.

Le coût budgétaire de cette mesure, en l'absence d'évolution du taux nominal, est particulièrement élevé. À titre d'illustration le dispositif belge d'ACE constituait en 2014 la principale dépense fiscale au titre de l'IS belge, soit un montant évalué à environ 6 Md€ sur un rendement net de l'IS de 12 Md€. Le système d'intérêt notionnel équivaldrait donc en l'espèce à la diminution d'un tiers du taux nominal de l'IS (cf. encadré *infra*). Le maintien du rendement net de l'IS nécessiterait ainsi une augmentation significative du taux nominal d'imposition.

Le dispositif proposé par la Commission européenne serait *a priori* moins coûteux que la mesure belge, dans la mesure où la déductibilité des intérêts notionnels porterait non sur le stock de capital mais sur les variations de celui-ci : il est en cela plutôt conçu sur le modèle italien. Son coût pour les finances publiques à moyen-long terme, une fois le dispositif monté en puissance, pourrait toutefois se révéler important.

Le dispositif proposé, appelé déduction pour la croissance et l'investissement (DCI), permettrait aux entreprises qui augmentent leurs fonds propres, par exemple par l'émission de nouvelles actions ou la mise en réserve de bénéfices, de bénéficier d'une déduction fiscale venant en réduction de l'assiette imposable. Cette déduction serait calculée en

¹³¹ Selon le modèle CORTAX de la Commission européenne (source : *An applied analysis of ACE and CBIT reform in the EU*, Ruud de Mooij et Michaël Devereux, 2009), l'introduction d'un ACE dans l'IS d'un État membre conduit en moyenne à une baisse du rendement de l'IS de 1,3 point de PIB pour un gain économique de long terme de 2,3 points de PIB (simulation sur données 2009, le bénéfice a été réévalué à 1,8 points de PIB dans l'étude plus récente suivante : taxation papers / working paper 66 du joint research center of the European Commission "Modelling corporate tax reform in the EU: New calibration and simulations with the CORTAX model" - https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_paper_66.pdf)

multipliant la variation des fonds propres¹³² par un taux d'intérêt notionnel, composé d'un taux d'intérêt sans risque et d'une prime de risque¹³³. Dans les conditions actuelles du marché, ce taux s'établirait à 2,7 %.

La position que la France pourrait adopter vis-à-vis de ce dispositif nécessite au préalable d'en clarifier les effets, tant sur la réalité des avantages économiques à attendre que sur le rendement de l'impôt pour les finances publiques. L'impact du dispositif sur le coût relatif du capital et de la dette, après prise en compte non seulement de l'IS mais aussi de l'imposition à l'IR des revenus du capital doit être évalué. Par ailleurs, dans sa rédaction actuelle, le dispositif laisse entendre que les réductions de capital pourraient se traduire par un mécanisme inverse de réintégration de produits notionnels : les effets d'un tel mécanisme doivent également être étudiés.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il convient probablement d'analyser avec la plus grande circonspection, quitte à le rejeter, cet aspect du projet d'assiette commune et d'étudier, le cas échéant, les réformes du traitement des dividendes par l'IR qu'il faudrait conduire en contrepartie.

c) L'encadrement proposé de la déductibilité des intérêts d'emprunt nécessite d'être évalué et son articulation avec les multiples dispositifs existants d'être clarifiée

Dans son projet de directive ACIS d'octobre 2016, la Commission européenne propose un dispositif calqué sur celui de la directive ATA, pour lequel les États-membres disposent d'un délai de transposition dérogatoire très long. S'il est en effet prévu que la plupart des dispositions de cette directive soient transposées avant le 31 décembre 2018 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, une dérogation est accordée pour la transposition de l'article 4 sur la limitation de la déduction des intérêts des États-membres qui sont déjà dotés de mesures de droit interne d'effet

¹³² Les augmentations ou diminutions de fonds propres sont calculées, pour les dix premiers exercices fiscaux durant lesquels un contribuable est soumis aux règles de la directive ACIS, comme la différence entre ses fonds propres à la fin de l'exercice fiscal concerné et ses fonds propres le premier jour du premier exercice fiscal auquel le nouveau dispositif s'applique. Après les dix premiers exercices fiscaux, le montant de référence des fonds propres donnant lieu à déductibilité fait l'objet, chaque année, d'un report en avant sur l'exercice fiscal suivant.

¹³³ Ce taux correspond au rendement de référence des emprunts publics à dix ans dans la zone euro en décembre de l'exercice fiscal précédant l'exercice concerné, tel que publié par la Banque centrale européenne, majoré d'une prime de deux points. Un plancher de 2 % est appliqué en cas de taux négatif.

équivalent, jusqu'au 1^{er} janvier 2024¹³⁴. La directive ATA adoptée en juillet 2016 laisse donc une marge de manœuvre aux États dans les délais mais aussi pour partie dans les modalités de transposition de ces règles (cf. encadré *infra*).

En matière d'encadrement de la déductibilité des intérêts, la directive ATA laisse une certaine latitude aux États-membres

La directive prévoit que les coûts d'emprunt sont toujours déductibles à hauteur des intérêts et autres revenus imposables provenant d'actifs financiers que le contribuable perçoit. Les surcoûts d'emprunt (montant des coûts d'emprunts dépassant les revenus d'intérêts ou équivalents) ne sont en revanche déductibles, au titre de l'exercice fiscal au cours duquel ils ont été supportés, qu'à hauteur de 30 % du résultat avant intérêts, impôts, dotations aux amortissements et provisions (EBITDA) ou d'un montant de 3 M€, le montant le plus élevé étant retenu. Les surcoûts d'emprunt et l'EBITDA peuvent être calculés au niveau du groupe. Dans ce cas, le plafond de 3 M€ s'apprécie au niveau du groupe.

Une clause de sauvegarde est prévue, avec deux options possibles : soit l'entreprise membre d'un groupe peut démontrer que le ratio entre ses fonds propres et l'ensemble de ses actifs est égal ou supérieur au ratio équivalent du groupe, et se voit alors autorisée à déduire l'intégralité de ses surcoûts d'emprunt, soit elle peut calculer ses surcoûts d'emprunt déductibles par rapport au ratio du groupe.

La directive prévoit aussi des mécanismes de report des intérêts excédentaires, soit en avant de manière illimitée, soit en avant de manière illimitée et en arrière sur trois exercices au maximum. Le report en avant de la capacité d'EBITDA non utilisée (sur cinq ans au maximum) peut être combiné avec le report illimité des intérêts excédentaires mais seulement en avant.

Ces règles forment un standard minimal européen et laissent aux États-membres la possibilité de prévoir des règles ciblées supplémentaires contre l'endettement intragroupe, telles que les règles de lutte contre la sous-capitalisation. Ainsi, le mécanisme d'encadrement de la déductibilité des intérêts prévu par la directive serait susceptible de cohabiter avec tout ou partie des règles déjà en vigueur en la matière en France.

Nota : les entreprises financières ne sont *a priori* pas concernées par les mesures de cette directive.

¹³⁴ Ou jusqu'à ce que l'OCDE érige en standard minimal les règles de l'action 4 du plan BEPS que reprend la directive ATA.

En faisant du dispositif anti-abus proposé par défaut par la directive ATA une règle d'assiette pleine et entière du futur IS européen, le projet ACIS devra en harmoniser et en clarifier le contenu puisqu'il aura vocation à s'appliquer de façon homogène dans tous les États-membres.

La question de son éventuelle coexistence avec des règles nationales spécifiques devra en particulier être tranchée. La superposition, partielle ou totale, du plafond général prévu avec des règles spécifiquement nationales n'est en effet pas exclue dans la directive ATA. Il conviendra donc de déterminer si tel est également le cas dans l'esprit du projet ACIS. En l'état actuel, le dispositif prévu s'apparente à un dispositif anti-abus général et permet de limiter efficacement les transferts de dette intragroupes. Il ne permet pas en revanche de lutter contre la sous-capitalisation ou l'endettement excessif des groupes¹³⁵. Si ce dispositif se substituait aux dispositifs français, il n'est donc pas certain qu'il contribuerait à réduire le biais en faveur de l'endettement. Il favoriserait par ailleurs les groupes possédant des filiales au profil financier homogène, au détriment par exemple de conglomérats diversifiés. Il aurait également un effet procyclique, dans la mesure où les entreprises dont l'EBITDA se contracterait auraient des possibilités réduites de déduire des intérêts. À l'inverse, si le dispositif s'ajoutait aux mesures nationales existantes, il en résulterait une complexité supplémentaire pour un système déjà peu lisible.

Il est donc encore difficile d'évaluer précisément l'impact réel du système d'encadrement de la déductibilité des charges d'intérêt qui résulterait de l'adoption du projet ACIS dans sa version actuelle, tant sur les entreprises qui pourraient selon leur taille, leurs modalités d'organisation, et leur secteur d'activité subir d'importants transferts de charges, ainsi que sur les finances publiques en termes de rendement de l'impôt. Il importe donc que le ministère de l'économie et des finances entame sans tarder des travaux précis d'évaluation pour permettre à la France de définir sa position dans les négociations à venir.

¹³⁵ La clause de sauvegarde permet de ne pas limiter la déductibilité des intérêts pour les entreprises dont le ratio fonds propres sur actif est supérieur ou équivalent à celui du groupe auquel elles appartiennent.

d) La déductibilité des dépenses de recherche et développement aurait vocation à se substituer au crédit d'impôt recherche

La proposition de directive prévoit dans son article 9 des règles d'assiette favorables aux dépenses de recherche et développement (R&D) qui pourraient, dans le dispositif envisagé, faire l'objet d'une sur-déduction de 50 % jusqu'à 20 M€¹³⁶ et de 25 % au-delà. Le taux de bonification de la déductibilité jusqu'à 20 M€ est portée à 100 % pour les petites entreprises en création¹³⁷. Le montant exact de l'avantage qu'en retireraient les entreprises dépendra directement du taux d'imposition applicable au niveau national.

Cette disposition est à rapprocher du crédit d'impôt recherche (CIR) français. Le CIR s'élève à 30 % des dépenses de R&D jusqu'à 100 M€ et 5 % au-delà. Son effet apparaît relativement équivalent au mécanisme proposé par la Commission pour les petites entreprises en création qui engagent moins de 5 M€ de dépenses de R&D. Il est nettement plus favorable dans tous les autres cas (cf. graphique ci-après).

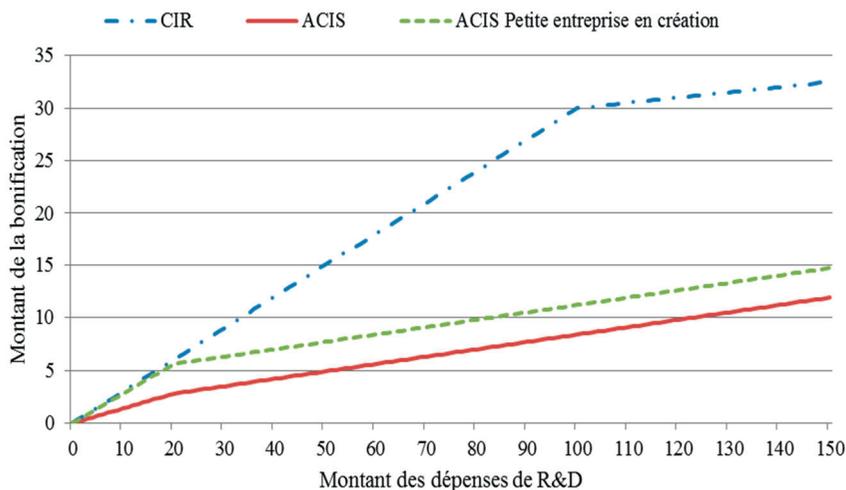
Le dispositif présenté par la Commission européenne ne peut en outre bénéficier aux entreprises qu'à la condition qu'elles dégagent des bénéfices sur lesquels imputer la déduction, tandis que le CIR fonctionne comme un crédit d'impôt imputé sur le montant dû par l'entreprise. Il est par ailleurs directement payé l'année de sa constatation aux jeunes entreprises innovantes.

La sur-déduction des dépenses de R&D prévue dans le projet de directive ACIS est ainsi moins favorable que le CIR. Dans le cas où ce dispositif se substituerait au CIR, ce qu'il aurait vraisemblablement vocation à faire si la rédaction actuelle du texte était maintenue jusqu'à son adoption, la France perdrait à la fois un élément clé de différenciation vis-à-vis de ses partenaires européens et le verrait remplacé par un système moins avantageux qu'aujourd'hui pour les activités de R&D.

¹³⁶ Ce qui signifie que si une entreprise engage 10 M€ de dépenses de R&D, elle pourra déduire 15 M€ de son assiette imposable.

¹³⁷ Définie comme une entreprise non cotée de moins de 50 employés, créée depuis moins de 5 ans et dont le chiffre d'affaires annuel ou le bilan annuel total n'excède pas 10 M€.

Graphique n° 13 : Comparaison de l'avantage fiscal procuré par le CIR et le dispositif proposé dans le projet ACIS (en M€)



Source : CPO. Note : l'avantage fiscal est croissant en fonction des dépenses de R&D engagées. Un taux d'IS théorique de 28 % a été retenu pour la simulation ; il correspond au taux cible fixé par le gouvernement dans la loi de finances pour 2017.

Plusieurs arguments semblent néanmoins justifier que la France ne s'oppose pas à cette évolution : (1) le dispositif de substitution proposé reste favorable et constituera un élément d'attractivité de l'économie européenne ; (2) la logique d'harmonisation de l'assiette de l'IS implique que des dispositifs nationaux comme le CIR convergent vers un standard européen commun ; (3) le coût de la proposition de la Commission, *a priori* très inférieur à celui du CIR, permettrait de dégager des ressources qui pourront contribuer à financer l'alignement de l'IS français sur d'autres règles de l'ACIS, qui pourraient pour leur part s'avérer coûteuses pour les finances publiques françaises¹³⁸ ; (4) enfin, si la France souhaite, une fois ce dispositif mis en œuvre, aller plus loin dans le soutien aux activités de R&D, d'autres mécanismes ciblés sur les efforts de R&D pourraient être envisagés.

¹³⁸ On pourra notamment citer les dispositifs de déductibilité d'intérêts notionnels sur les augmentations de capital et le remplacement du système actuel d'encadrement de la déductibilité des intérêts par le mécanisme prévu par les directives ATA et le projet ACIS, dont le coût pour les finances publiques reste à estimer.

Il n'y a donc pas de motif manifeste de s'opposer à cette mesure de convergence à condition qu'elle entre en vigueur à un moment où le taux d'IS français se situe dans la moyenne européenne. Toutefois, comme pour le délai laissé pour la mise en œuvre de la transposition de l'article 4 de la directive ATA sur la déductibilité des intérêts d'emprunt, un délai d'alignement du CIR pourrait être recherché.

e) Divers sujets nécessitent encore d'être précisés et pourront faire l'objet d'ajustements

Le projet ACIS prévoit, on l'a vu (cf. II-B-2-b), une exonération complète des dividendes et des plus-values de cession provenant d'entreprises que le redevable détient à plus de 10 %. La question de l'avenir de la quote-part pour frais et charges, de 5 % dans le cas des dividendes (hors intégration fiscale) et de 12 % dans le cas des plus-values de cession est donc posée. L'article 12 du projet de texte prévoit à son (g) que « *les charges supportées par une société aux fins de l'obtention de revenus exonérés* » ne sont pas déductibles ; il introduit bien, ce faisant, un mécanisme de quote-part pour frais et charges, qui n'est à ce stade pas plus précisément défini. Il conviendra notamment de déterminer les modalités précises de calcul de cette quote-part, soit de façon forfaitaire en pourcentage du revenu exonéré, ce qui est le cas en France mais s'éloigne de la justification économique du mécanisme (éviter la double déduction des coûts engagés pour obtenir des revenus exonérés), soit par la reconstitution des frais réels. La seconde option, plus conforme à la logique initiale de cette quote-part, présenterait un coût pour les finances publiques françaises. Les discussions à venir sur le projet de directive devront permettre de trouver un équilibre satisfaisant entre logique économique et logique de rendement.

Il importera également de clarifier la compatibilité des dépenses fiscales relativement nombreuses qui, en France, affectent l'IS sous différentes formes (cf. encadré I-A-3-b), soit en venant en déduction de l'assiette imposable, soit en s'imputant sur le montant d'impôt dû, avec la future assiette commune européenne. La remise en cause d'un certain nombre de ces dépenses fiscales constituerait un élément déterminant de l'équilibre de cette réforme pour les finances publiques.

Le projet de la Commission prévoit, par ailleurs, que l'assiette consolidée ne soit d'application obligatoire que pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède un certain seuil. Il serait préférable, si la mise en œuvre d'ACIS devait être décidée, de l'appliquer à l'ensemble des entreprises établies en France.

Le projet d'assiette commune proposé par la Commission européenne appelle encore de nombreuses précisions et analyses complémentaires. Il s'agit plutôt d'une cible de moyen-long terme, qui invite toutefois à une convergence préalable du taux français vers la moyenne européenne de manière anticipée, afin de remédier aux effets négatifs sur l'attractivité et la compétitivité de la France que fait peser la situation actuelle.

B - Des marges de manœuvre à exploiter pour accompagner la convergence à court-moyen terme du taux de l'impôt sur les sociétés vers la moyenne européenne

1 - La diminution du taux de l'impôt sur les sociétés français est souhaitable à court-moyen terme

a) Une convergence vers le taux moyen d'imposition des grandes économies de l'Union européenne doit être recherchée

Le mouvement de convergence des règles d'assiette de l'IS, s'accélère sous l'effet des travaux internationaux anti-BEPS et des évolutions du droit européen. Il accentue la concurrence fiscale directe entre les pays et fragilise encore davantage la position de la France, qui se singularise de ses partenaires par son taux élevé (cf. *supra*).

En ce qui concerne les taux, la France ne peut s'engager dans une course au moins-disant, non soutenable sur le plan budgétaire et aux bénéfices économiques pour le moins incertains. Des études économétriques montrent en effet que si des taux élevés ont un impact négatif sur la capacité d'un pays à attirer des investissements étrangers, des taux plus faibles que la moyenne ne se traduisent pas nécessairement par des flux d'investissements directs étrangers (IDE) plus importants¹³⁹. En

¹³⁹ Bénassy-Quéré A., L. Fontagné and A. Lahrière-Révil (2005), "How Does FDI React to Corporate Taxation ?" *International Tax and Public Finance*, 12(5): 583-603. Les auteurs utilisent un modèle de gravité appliqué aux flux bilatéraux d'IDE sur un échantillon de 11 pays de l'OCDE. Ils montrent que les flux d'IDE réagissent de manière asymétrique aux taux d'imposition : si des taux d'IS élevés dissuadent effectivement les IDE entrants dans un pays, les pays avec des taux d'imposition faibles n'attirent pas un flux significativement plus élevé d'investissements directs étrangers

revanche, la stratégie française devrait viser à limiter les effets d'une position trop visiblement défavorable et, partant, à se situer dans la moyenne de ses principaux partenaires de l'Union européenne.

Même les États-Unis¹⁴⁰, qui disposent d'importants facteurs d'attractivité, commencent à envisager une baisse de leur taux d'IS.

Devrait donc être visée une **baisse du taux de l'IS à 25 %** afin de ramener celui-ci à la **moyenne des grands pays européens comparables**. C'est d'ailleurs le mouvement engagé par la loi de finances pour 2017, qui engage la mise en place progressive d'un taux à 28 % pour toutes les entreprises à l'horizon de quelques années. Au terme de cette loi du 29 décembre 2016, il est prévu d'atteindre cette cible en plusieurs paliers :

- 2017 : passage à un taux d'imposition de 28 % pour les PME entre 38 120 € et 75 000 € de bénéfice (sans revenir sur le taux réduit de 15 %) ;
- 2018 : application du taux de 28 % jusqu'aux premiers 500 000 € de bénéfice pour toutes les entreprises ;
- 2019 : extension du taux de 28 % à l'ensemble des bénéfices des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 1 Md€ ;
- 2020 : extension du taux de 28 % à l'ensemble des bénéfices de toutes les entreprises.

Si ce plan de réforme du taux nominal d'imposition des bénéfices des entreprises paraît pertinent au vu des analyses du CPO, un taux de 28 % maintiendrait toujours la France à un niveau de plusieurs points supérieur à la moyenne de ses grands partenaires européens. La recommandation du CPO consiste à viser une baisse de trois points supplémentaires, soit un coût de l'ordre de 4,2 Md€¹⁴¹. Les mesures présentées ci-après peuvent contribuer à son financement. La pertinence de laisser perdurer deux taux, un taux réduit à 15 % et un taux normal, est également analysée.

en baissant toujours davantage leurs taux d'impôt. Les auteurs concluent que si les pays avec un taux d'imposition élevé ont intérêt à baisser leur taux, ils n'ont pas intérêt en termes d'attractivité à s'aligner sur les taux les plus bas.

¹⁴⁰ Un groupe de travail bipartisan du Sénat américain (*The Business Income Tax, Bipartisan Tax Working Group Report, United States Senate Committee on Finance, juillet 2016*) pointait ainsi en juillet la nécessité d'envisager une réduction du taux nominal de l'IS fédéral pour l'amener dans une fourchette allant de 24 à 30 %, par le biais d'un élargissement de la base.

¹⁴¹ Un point d'IS représente 1,4 Md€.

b) La diminution du taux d'imposition devrait viser l'ensemble des entreprises

En 2014, 670 000 petites et moyennes entreprises bénéficiaient du taux réduit de 15 % (cf. I-B-3), pour un coût global de 2,6 Md€¹⁴². Si plusieurs pays ont adopté des régimes comparables d'imposition réduite pour les petites et moyennes entreprises (Belgique, Pays-Bas, États-Unis, Japon), d'autres grands partenaires économiques comme l'Allemagne ont choisi de ne pas instaurer une telle distinction, ou de la supprimer comme dans le cadre des réformes de l'IS conduites au Royaume-Uni ou en Espagne. En 2015, moins d'un tiers des pays membres de l'OCDE (10 pays sur 34) disposait d'un régime de taux réduit pour les PME¹⁴³.

Tableau n° 11 : Existence d'un taux réduit pour les petites entreprises dans les principaux pays de l'OCDE

Pays	Taux réduit pour les petites et moyennes entreprises (en %)	Taux normal d'IS (en %)
Allemagne	Pas de taux réduit PME	30,2
Belgique	24,3	34,0
Corée du Sud	10,0	24,2
Espagne	Pas de taux réduit PME	25,0
États-Unis	15,0	38,9
France	15,0	34,4
Grèce	Pas de taux réduit PME	29,0
Irlande		12,5
Israël		25,0
Italie		27,5
Japon		15,0
Norvège	Pas de taux réduit PME	25,0
Pays-Bas	20,0	25,0
Portugal	Pas de taux réduit PME	28,0
Royaume-Uni		20,0
Suède		22,0

Source : CPO, d'après OCDE Corporate tax database.

¹⁴² Source : Voies et moyens Tome II –Annexe au projet de loi de finances pour 2016.

¹⁴³ Source : Fonds monétaire international FMI-Fiscal monitor 2016.

La pertinence d'une différence d'imposition fondée sur la taille des entreprises est discutable, alors même qu'à la différence de l'imposition des ménages, la recherche d'un objectif de redistribution entre ces acteurs économiques ne va pas de soi. Les arguments généralement avancés en faveur d'un taux réduit pour les PME apparaissent aujourd'hui datés :

- **soutenir le financement parfois difficile de ces entreprises en renforçant leurs fonds propres :**

C'était en tout cas l'objectif affiché par le législateur français lors de l'instauration, dans la loi de finances pour 2001¹⁴⁴, de ce dispositif¹⁴⁵. La baisse de l'IS est en effet une façon de réduire le coût des capitaux propres, les bénéficiaires réinvestis dans l'entreprise n'étant pas, contrairement aux intérêts de la dette, déductibles du bénéfice imposable¹⁴⁶.

Toutefois, le recours à **l'outil fiscal n'apparaît pas le plus adapté pour soutenir l'accès au financement des entreprises** dans la mesure où il ne permet pas une action ciblée contrairement à des dispositifs de **soutien direct** comme les apports en capitaux, prêts et garanties désormais offerts par Bpifrance¹⁴⁷. Par ailleurs, **le contexte a changé** depuis l'introduction de cette mesure en 2001 : la situation actuelle se caractérise par une abondance des capitaux disponibles¹⁴⁸. Enfin, comme le montrent les études disponibles, le régime de taux réduit a certes permis de réduire le montant d'IS payé par un nombre important d'entreprises de petite taille,

¹⁴⁴ Article 7 de la loi n°2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

¹⁴⁵ Cf. exposé des motifs du projet de loi.

¹⁴⁶ Le taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME, Trésor-Eco, novembre 2007 : « *le taux réduit d'IS doit permettre [aux TPE et PME] d'améliorer leurs capitaux propres et de consolider leur structure de bilan, et donc de leur faciliter in fine l'accès au crédit bancaire* ».

¹⁴⁷ Les investissements en capital de Bpifrance représentaient 1,4 Md€ en 2014, et le montant des crédits bancaires garantis s'élevait à 7,8 Md€ la même année. Source : rapport annuel de Bpifrance, 2015.

¹⁴⁸ *Activité du capital-investissement en 2015*, association française des investisseurs pour la croissance : « *En 2015, les acteurs du capital-investissement français ont investi 10,7 Md€ dans l'accompagnement et l'accélération d'entreprises [...]. Un fort rebond de +23% par rapport à 2014, un niveau au plus haut depuis 8 ans. C'est une nouvelle fois plus de 1 600 (1 645) entreprises qui ont été accompagnées par les membres de l'AFIC. Il s'agit en majorité de PME (PME 61%, ETI 21%, TPE 17%, grandes entreprises 1%) et pour la plupart françaises (85%).* »

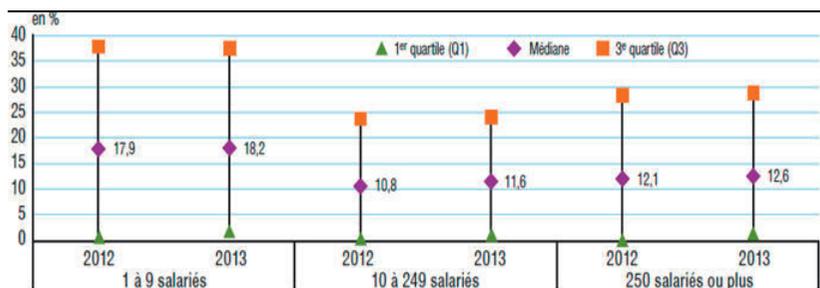
mais n'a pas favorisé l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire capables de se développer internationalement¹⁴⁹.

- « *prendre en compte la capacité contributive particulière et les charges des plus petites entreprises* » :

C'est l'argument avancé dans les annexes au projet de loi de finances pour 2016 pour justifier le maintien d'un taux réduit pour une fraction des bénéficiaires des PME.

Le postulat d'une moindre rentabilité des petites entreprises n'est pas fondé. D'une part, le taux de marge¹⁵⁰ des petites entreprises employant des salariés (hors microentreprises) est comparable, en 2012 et 2013, à celui des entreprises employant plus de 250 salariés, voire supérieur pour les entreprises employant entre un et neuf salariés (cf. graphique ci-dessous).

Graphique n° 14 : Taux de marge des entreprises (hors agriculture et services financiers) employeuses entre 2012 et 2013



Champ : France, entreprises profilées et unités légales employeuses des secteurs principalement marchands hors agriculture et services financiers, hors auto-entrepreneurs et micro-entreprises au sens fiscal.
Source : Insee, Esane (Fare).

Source : INSEE, *Les entreprises en France*, édition 2015.

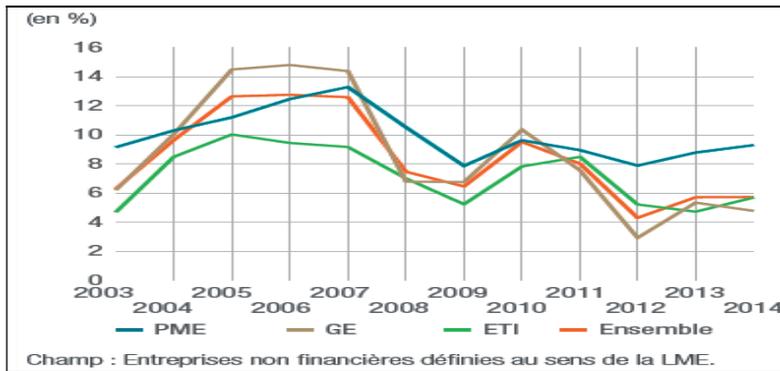
D'autre part, la rentabilité financière nette¹⁵¹ des entreprises non financières, telle que mesurée par la Banque de France, est plus élevée dans le cas des PME que pour les ETI et les grandes entreprises depuis 2007 (cf. graphique ci-dessous).

¹⁴⁹ Sources : *Le taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME*, S. Raspiller, 2007, Lettre Trésor-Éco n° 23 ; « Entreprises et « niches » fiscales et sociales, CPO, 2010.

¹⁵⁰ Rapport entre l'excédent brut d'exploitation et la valeur ajoutée.

¹⁵¹ Rapport entre la capacité nette d'autofinancement et les capitaux propres.

Graphique n° 15 : Évolution de la rentabilité financière nette par catégorie d'entreprises entre 2003 et 2014



*Les données comptables pour les petites entreprises du fichier bancaire des entreprises (Fiben) ne concernent que les PME affichant un chiffre d'affaires supérieur à 750 k€. *Source* : Banque de France, base FIBEN, décembre 2015.

Quand bien même il existerait un différentiel patent de profitabilité entre entreprises selon leur taille, **l'invocation de différences de « capacité contributive »** pour fonder l'application de taux différenciés **apparaît peu pertinente** dans la mesure où la matière imposée, le bénéfice, qui résulte de la **différence entre les produits et les charges, intègre déjà cette notion**. La situation est différente pour l'imposition sur le revenu des personnes physiques, qui porte sur le revenu global et n'intègre que partiellement les charges supportées, ce qui peut justifier une différenciation des taux applicables.

Aucun raisonnement économique ne justifie par ailleurs une plus faible imposition des entreprises les moins bénéficiaires. Au contraire, l'existence d'un taux réduit peut générer des distorsions néfastes, en « subventionnant » des entreprises moins efficaces que celles imposées au taux normal.

Pour l'OCDE, ceci conduirait à la **survie artificielle d'entreprises peu performantes**, nuisant à la croissance des autres en les concurrençant avec le soutien de financements publics implicites¹⁵², alors que les entreprises en phase de développement et d'amélioration de leur productivité resteraient pénalisées par un IS élevé¹⁵³.

¹⁵² OCDE, *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries* (septembre 2015).

¹⁵³ Notamment car la croissance de ces entreprises repose en grande partie sur le réinvestissement des profits réalisés.

Toujours selon l'OCDE¹⁵⁴, « *des taux réduits d'impôts sur les sociétés pour les petites entreprises ne semblent [donc] pas favoriser la croissance* ». À l'inverse, « *une baisse de l'imposition sur les sociétés profiterait dès lors aux entreprises les plus dynamiques et les plus innovantes* »¹⁵⁵.

Le Fonds monétaire international, dans son bilan annuel des politiques fiscales pour 2016, a également plaidé pour que les incitations fiscales ne soient plus dirigées vers l'ensemble des petites entreprises sur le seul critère de la taille mais soient ciblées sur les entreprises susceptibles de créer des externalités positives, en particulier l'innovation. La France dispose déjà d'un dispositif de la sorte à travers le statut de jeune entreprise innovante qui, outre des exonérations de cotisations patronales pour les personnels participant à la recherche, comporte une exonération totale d'impôt sur les bénéfices (à l'impôt sur le revenu ou à l'IS) pour les résultats du premier exercice ou de la première période d'imposition bénéficiaire, et un abattement de 50 % au titre de l'exercice bénéficiaire suivant.

- **différencier le traitement fiscal des PME, qui ne disposeraient pas des mêmes possibilités d'optimisation que les grands groupes :**

Cet argument renvoie à l'idée selon laquelle, à taux faciaux équivalents, les groupes multinationaux bénéficieraient de possibilités bien plus nombreuses de réduire leur charge fiscale par divers schémas d'optimisation, de sorte qu'ils supporteraient *in fine* une charge réelle bien inférieure à celle des PME en proportion de leur capacité contributive mesurée par le résultat d'exploitation (cf. I-B-3-c).

Les méthodes actuellement disponibles de construction d'un taux implicite d'imposition des entreprises permettant de répondre à cette question, de nature microéconomique, présentent de nombreuses limites qui commandent de les analyser avec prudence.

Sous ces réserves, les analyses conduites par le passé concluaient à une hiérarchie des taux implicites en fonction de la taille des entreprises. Dans son rapport de 2009¹⁵⁶, le CPO avait mis en évidence une corrélation négative entre le taux implicite d'imposition sur les bénéfices des sociétés et leur taille sur données 2007 : malgré l'existence du taux réduit PME, les grandes entreprises apparaissaient moins fortement imposées sur leurs

¹⁵⁴ OCDE, *Taxation and Economic Growth* (juillet 2008), A Johansson, C Heady, J Arnold, B Brys et L Vartia.

¹⁵⁵ OCDE, 2010, *Tax Policy Studies Tax Policy Reform and Economic Growth*.

¹⁵⁶ « *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée* ».

bénéfices que ne l'étaient les PME. Pour la même année 2007, la note de la Direction générale du Trésor publiée en 2011 mettait également en avant une forte disparité d'imposition selon la taille des entreprises, et l'expliquait pour moitié par les règles d'assiette (essentiellement par un plus fort recours à la déduction des intérêts d'emprunt par les grandes entreprises) et pour l'autre moitié par la démographie (les PME ayant un risque plus élevé de disparition suite à une situation déficitaire, elles ont moins la possibilité de bénéficier du report des déficits sur les bénéfices futurs que les grandes entreprises).

L'actualisation de ces estimations montre que l'écart de taux implicite d'imposition des PME et des grandes entreprises s'est en grande partie résorbé, à méthode de calcul constante.

Tableau n° 12 : Évolution du taux d'imposition implicite (IS avant report des déficits / résultat d'exploitation) par catégorie de taille d'entreprise

Catégorie d'entreprise	Périmètre note Trésor 2011 (entreprises à résultat d'exploitation positif)		
	2007	2011	2014
Microentreprises	24,2%	25,7%	22,5%
PME	30,5%	30,5%	27,8%
ETI	25,6%	24,0%	24,6%
Grandes entreprises	22,3%	20,6%	23,5%

Source : Direction générale du Trésor, calculs réalisés pour le CPO¹⁵⁷

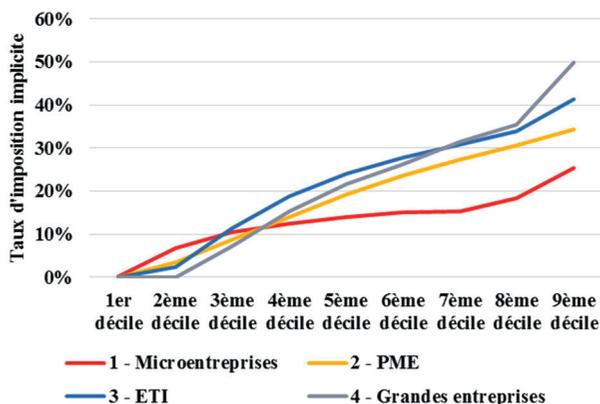
Ces taux implicites rapportent cependant le montant d'IS payé à une partie seulement de son assiette (cf. I-B-3-c), ce qui fragilise les conclusions tirées sur cette base.

Il est par ailleurs utile d'observer la distribution du taux implicite d'imposition au sein de chacune des catégories d'entreprises. Il en ressort que l'écart de taux d'imposition implicite entre plusieurs entreprises d'une même catégorie est notablement plus important que l'écart du taux d'imposition moyen de ces catégories. Ce constat s'observe pour l'année 2014 mais aussi pour l'année 2011, où l'écart de taux implicite

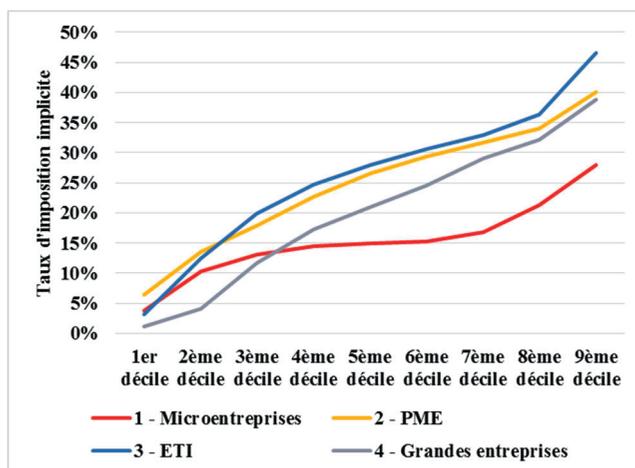
¹⁵⁷ Ces chiffres diffèrent de ceux présentés au I-B-3-c bien que la méthode de calcul du taux implicite soit la même, car les périmètres considérés diffèrent quelque peu (France entière ou métropole, secteurs d'activités exclus ...).

d'imposition moyen entre les PME et les grandes entreprises est important quelle que soit la méthode de calcul retenue.

Graphique n° 16 : Distribution du rapport IS avant reports des déficits / résultat d'exploitation pour les entreprises bénéficiaires en 2014 (au sens de : résultat d'exploitation > 0)



Graphique n° 17 : Distribution du rapport IS avant reports des déficits / résultat d'exploitation pour les entreprises bénéficiaires en 2011 (au sens de : résultat d'exploitation > 0)



Source : CPO, données des liasses fiscales, calculs réalisés dans le cadre du rapport particulier n°3, sur le champ des entreprises hors activités agricoles, financières, d'assurances et immobilières, France métropolitaine

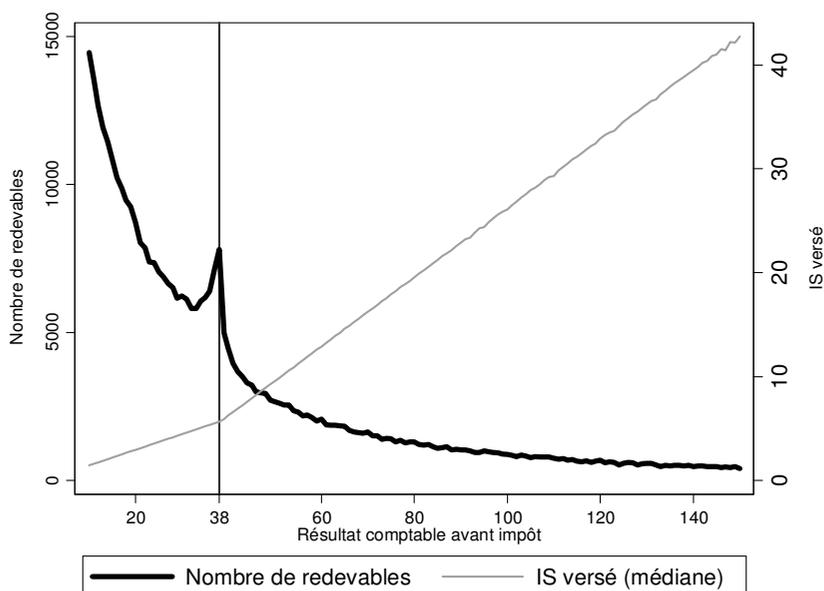
Les causes de ces écarts au sein de chaque catégorie d'entreprises n'ont pu être explicitées. Le taux étant calculé à partir de l'impôt avant report des déficits, la cyclicité de l'activité des entreprises ne peut toutefois en être la source.

Le constat d'une différence de taux d'imposition entre PME et grandes entreprises ne paraît donc pas établi, et en tout état de cause il ne semble pas que la taille de l'entreprise exerce une influence déterminante sur son niveau d'imposition. Des travaux académiques complémentaires pour fournir un taux d'imposition implicite robuste méritent cependant d'être entrepris (cf. I-B-3-c).

Ces conclusions ne portent évidemment que sur la part d'activité économique rattachée à la France. Il ne peut être exclu que des entreprises multinationales ne localisent artificiellement leurs profits dans d'autres territoires, ce qui relève davantage des outils de lutte contre l'évasion fiscale et l'optimisation agressive que de l'application d'un taux d'imposition différencié justifié par une présomption irréfragable d'évasion.

En revanche, **l'existence d'un taux réduit incite à des stratégies d'évitement de l'impôt** : le graphique ci-dessous met en évidence un effet de seuil très visible dans la distribution des entreprises selon le montant de leur bénéfice, au niveau du taux réduit d'imposition pour les PME. Ceci suggère de façon manifeste l'existence de pratiques de « pilotage » du résultat imposable, voire d'organisation de groupes en entités de petite taille pouvant afficher un chiffre d'affaires et un bénéfice inférieurs au seuil d'imposition à 15 %. Par ailleurs, l'existence d'un taux réduit peut influencer sur l'arbitrage entre imposition sur le revenu et imposition sur les sociétés pour les petits entrepreneurs.

Graphique n° 18 : Distorsion de la distribution du résultat imposable induite par le taux réduit d'imposition



Source : Fichiers LIFI 2012 et Esane 2012 (fichiers amont de FARE), Insee. Montants en milliers d'euros.

Champ : Unités légales ou groupes fiscaux intégrés redevables de l'IS, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,63 million d'euros, non contrôlées par une personne morale (ces critères sont proches des critères d'éligibilité au taux réduit d'IS).

2 - Des marges de financement partiel de cette baisse existent

Du fait des évolutions européennes et internationales en cours, plusieurs caractéristiques de l'IS français méritent d'être réexaminées : les régimes de groupe (intégration fiscale, seuils et niveaux des quotes-parts pour frais et charges du régime mère-fille), le régime d'imposition des revenus tirés des brevets, les régimes de déductibilité des amortissements, l'encadrement de la déductibilité des intérêts d'emprunts, ainsi que les dépenses fiscales et crédits d'impôt. Ces différents dispositifs sont susceptibles de fournir des marges de manœuvre pour contribuer, dans l'immédiat ou à terme, au financement d'une convergence de l'IS français vers le taux moyen tout en s'inscrivant dans une démarche de rapprochement vers les standards d'assiette européens et de lutte contre l'évasion des bases fiscales.

Si des efforts significatifs ont déjà été engagés depuis 2013 pour élargir la base d'imposition, les analyses présentées précédemment sur l'évolution du cadre international et européen de l'IS permettent d'envisager **deux scénarios**.

Le premier scénario consisterait en **une mise en conformité *a minima* de l'impôt français**, en modifiant les dispositifs qui s'écartent le plus manifestement des règles internationales et européennes en vigueur. Ce scénario comporterait les mesures suivantes :

- **le resserrement du régime d'imposition à taux réduit des produits de la propriété intellectuelle**, afin de se conformer à l'approche dite « *nexus* » de l'OCDE¹⁵⁸. Cela reviendrait en pratique à conditionner le taux d'imposition réduit sur les revenus tirés des brevets à la réelle localisation en France de la recherche à l'origine de ces revenus (cf. II-A-2-c). S'il est difficile de chiffrer précisément l'impact d'une telle évolution sur le rendement de l'impôt, on peut supposer qu'il resterait limité dans la mesure où le coût total du dispositif s'est limité à 250 M€ en 2015 ; seule une fraction de ce montant serait susceptible de se traduire par un surcroît de recettes d'IS ;
- **la suppression de l'exonération de quote-part pour frais et charges sur les plus-values, accordée aux groupes fiscalement intégrés**, par homothétie avec la suppression de l'exonération de quote-part pour frais et charges sur les dividendes, déjà imposée par la jurisprudence européenne dans le cadre de l'intégration fiscale (cf. II-B-2-a). Cette mesure aurait pour effet d'accroître le rendement de l'impôt d'un montant qui peut être estimé à 146 M€ (pour un taux d'IS à 33 %) ou à 111 M€ (pour un taux à 25 %)¹⁵⁹, si le taux de la quote-part était par ailleurs maintenu à son niveau actuel de 12 %.

Le cumul de ces mesures ne contribuerait que très peu au financement de l'abaissement du taux normal de 28 à 25 % (coût estimé à 4,2 Md€).

¹⁵⁸ En pratique, cela reviendrait à conditionner le taux d'imposition réduit sur les revenus tirés des brevets à la réelle localisation en France de la recherche à l'origine de ces revenus.

¹⁵⁹ D'après les données recueillies auprès de la direction de la législation fiscale, l'exonération de quote-part de frais et charges relative aux plus-values de cession intragroupe dans le cadre de l'intégration fiscale représentait une neutralisation d'assiette de 437 M€ en 2014. Sa réintégration au bénéfice taxable procurerait donc une recette d'IS de 146 à 111 M€ selon le taux d'imposition (33 % ou 25 %).

Le second scénario consiste à compléter le premier par une **convergence plus systématique de l'impôt français sur les standards dominants en Europe**, et sur **certains de ceux déjà esquissés dans le projet de directive ACIS**. Outre les deux mesures précédemment évoquées, ce second scénario pourrait comprendre les mesures suivantes :

- le **recentrage de l'intégration fiscale sur la compensation des pertes et profits entre les sociétés d'un même groupe**. Ceci supposerait la suppression de toutes les neutralisations des opérations intragroupe (solde des déductions et réintégrations, cf. tableau ci-après), et pas seulement l'exonération de quote-part de frais et charges sur les dividendes distribués (cf. *supra*), ce qui aurait pour effet, au total, d'accroître l'assiette taxable de près de 3 Md€ et le rendement de l'impôt de près de 1 Md€ ou de 750 M€ selon le taux d'imposition de référence (33 ou 25 %). Cette évolution pourrait néanmoins s'accompagner d'une diminution du seuil de détention du capital, aujourd'hui fixé à 95 %, particulièrement élevé par rapport aux comparables européens. Un seuil à 50 % des droits de vote et 75 % du capital paraît plus conforme aux règles en vigueur à l'étranger. En contrepartie, toutes les filiales directes et sous-filiales pourraient être automatiquement intégrées dans le périmètre de consolidation fiscale (principe du « *all in, all out* »), afin de limiter les possibilités d'optimisation ;

Tableau n° 13 : Impact net des principales opérations de neutralisation des opérations intragroupe sur l'assiette de l'IS en 2014 (en Md€)

Neutralisation	Réinté-grations	Déduc-tions	Impact net neutralisation
Abandons de créances et subventions directes et indirectes intra-groupe	648	2 871	-2 223
Dividendes intra-groupe n'ouvrant pas droit au régime mère-fille	-	789	-789
PV/MV nettes soumises au taux de droit commun sur les cessions d'immobilisations intra-groupe	288	929	-641
Quote-part de frais et charges relatives aux PV/MV de cession intragroupe de titres de participation	-	437	-437
PV sur les cessions d'immobilisations intra-groupe non retenues lors de leur réalisation	96	211	-115
Autres	650	693	-43
Suppléments d'amortissement pratiqués par la société cessionnaire du bien amortissable suite à une cession intra-groupe	520	-	520
Provisions sur créances intra-groupe ou sur risques encourus du fait d'une autre société du groupe	1 948	1 120	828
Effet total sur l'assiette	4 150	7 050	-2 900

Source : direction de la législation fiscale

- la **suppression de toute possibilité de report en arrière des déficits**, dispositif spécifiquement français, non ou peu présent dans les autres régimes d'imposition en Europe, et non prévu par le projet ACIS. Cette mesure aurait un effet temporaire positif sur le rendement de l'impôt (effet de trésorerie), qui reste à chiffrer. Les possibilités de report en avant pourraient en revanche être assouplies, le cadre juridique français apparaissant en la matière très contraignant en comparaison du projet ACIS qui ne prévoit pas de limitation. Le coût de cette mesure pour les finances publiques reste à chiffrer ;

- la **simplification des règles de déductibilité des amortissements**¹⁶⁰. Tous les pays n'offrent en effet pas la possibilité de choisir entre amortissement linéaire et amortissement dégressif¹⁶¹ comme le fait la France – il n'existe ainsi plus de régime d'amortissement dégressif en Allemagne depuis 2011 ni en Italie depuis 2008 – ni n'autorisent de taux d'amortissement dégressif maximal aussi élevé : 41,67 % pour des biens dont la durée d'utilisation est de trois ans¹⁶². Tous les pays ne comportent pas non plus autant de régimes d'amortissement exceptionnels¹⁶³, parmi lesquels le mécanisme de suramortissement de 40 % est le plus atypique : il n'a d'équivalent qu'en Italie ; ailleurs, il prend généralement la forme d'un amortissement accéléré réservé aux PME pour certains investissements. L'arrêt du dispositif de suramortissement applicable jusqu'au 14 avril 2017 aura pour effet d'accroître le rendement de l'impôt de 430 ou 326 M€ selon le taux appliqué (33 % ou 25 %), et la suppression des amortissements exceptionnels de 99¹⁶⁴ ou 75 M€. La suppression de l'amortissement dégressif aura également un impact positif temporaire sur le rendement de l'impôt, mais reste à chiffrer ;

¹⁶⁰ L'amortissement consiste à répartir le coût d'un actif sur la durée d'utilisation prévue par l'entreprise lorsque celle-ci est limitée dans le temps en raison d'un critère physique (usure) ou technique (obsolescence). On distingue principalement deux systèmes d'amortissement : le système linéaire (annuités constantes) et le système dégressif (annuités d'amortissement d'importance décroissante). Il existe par ailleurs, pour certains biens ou secteurs d'activité, des régimes d'amortissement exceptionnels (logiciels, investissements en faveur de l'environnement notamment).

¹⁶¹ L'intérêt du système dégressif par rapport au système linéaire consiste en un accroissement des déductions fiscales pratiquées au cours des premières années. Il s'agit bien d'un avantage de trésorerie, et non d'un allègement fiscal réel et durable.

¹⁶² Le taux français est le plus favorable de l'UE avec l'Espagne et les Pays-Bas.

¹⁶³ Le tome II du rapport « Évaluation des voies et moyens » annexé au PLF 2016 recense huit mécanismes d'amortissement exceptionnel parmi lesquels le récent régime de suramortissement de 40 %, l'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises ou encore de manière plus marginale, la majoration de la base de calcul des amortissements des immobilisations acquises au moyen de primes de développement régional, de développement artisanal ou d'aménagement du territoire et l'amortissement accéléré des robots acquis par des PME.

¹⁶⁴ PLF 2016, « Évaluation des voies et moyens », tome II « Dépenses fiscales ».

- la **suppression du taux réduit de 15 % applicable aux premiers 38 120 € de bénéfices des petites et moyennes entreprises**, dont le coût est évalué à 2,64 Md€ pour 2016¹⁶⁵ alors que sa justification économique est loin d'être évidente (cf. III-B-1-b). Si ce taux était aligné sur un taux normal de 25 %, le surcroît de recette serait de l'ordre de 1,47 Md€. Toutefois, cet alignement nécessiterait sans doute un étalement dans le temps, si bien que le surcroît de recettes ne serait constaté que de façon progressive.

Il ne paraît en revanche pas souhaitable de remettre en cause la déductibilité des autres prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises. Le livre vert de 2012 sur la coopération franco-allemande en matière de fiscalité des entreprises¹⁶⁶ constatait certes que, contrairement à la CVAE en France, « *en Allemagne, la Gewerbesteuer ne peut plus être déduite de l'assiette de l'IS* », mais elle se situe dans un cadre où l'IS constitue le principal impôt de production pesant sur les entreprises.

Il importe de préciser que **l'ensemble de ces mesures ne s'entend, pour le CPO, que dans le cadre d'une réforme d'ensemble de l'IS visant à diminuer son taux**. À défaut, la mise en œuvre des mesures évoquées, qui modifient en profondeur certains dispositifs, au premier rang desquels l'intégration fiscale, apparaîtrait difficilement supportable pour l'économie française compte tenu de son positionnement dans les comparaisons internationales sur l'imposition des bénéfices.

¹⁶⁵ PLF 2016, « Évaluation des voies et moyens », tome II « Dépenses fiscales ».

¹⁶⁶ Livre vert sur la coopération franco-allemande - Points de convergence sur la fiscalité des entreprises ; février 2012.

Tableau n° 14 : Scénarios de financement d'une baisse de taux

Disposition	Situation actuelle	Évolution possible	Impact sur les recettes d'IS (M€) dans l'hypothèse d'un taux à 25 %
Mise en conformité minimale			
Exonération de quote-part pour frais et charges – plus-values (groupes)	0 %	Suppression (CJUE, risque non certain)	146
Taux réduit sur les brevets	15 %	Approche <i>nexus</i> (OCDE)	Positif
Total	-	-	>146
Harmonisation européenne de l'assiette			
Amortissement dégressif	Existant	Suppression (convergence UE)	Positif
Amortissements exceptionnels	Existant	Suppression (convergence UE)	75
Suramortissement	Fin en 2017	Suppression (convergence UE)	326
Report en arrière	1 an	Suppression (convergence UE)	Positif
Report en avant	Limité à 50 % au-delà de 1 M€	Sans limite (convergence UE)	Négatif
Intégration fiscale : périmètre	Au choix	Tout ou rien (convergence UE)	Positif
Intégration fiscale : seuils	95 %	50 % des votes et 75 % du capital (convergence UE)	Négatif
Intégration fiscale : neutralisations	Multiples	Suppression (convergence UE)	~750
Taux réduit PME	15 %	Suppression (convergence UE)	1 467
Total mesures chiffrées	-	-	2 617

Source : CPO

3 - La hausse de l'activité consécutive à un allègement net de la charge fiscale est susceptible d'en limiter le coût à long terme pour les finances publiques

a) Un allègement de l'impôt sur les sociétés s'assimile à un choc d'offre positif susceptible de se diffuser à l'économie via divers canaux

D'un point de vue macroéconomique, l'IS est un déterminant de la rentabilité financière nette des entreprises et de leur capacité à investir et à rémunérer le capital. Une diminution nette de l'IS –sous forme d'une baisse de taux non compensée par un élargissement de l'assiette, ou de resserrement de l'assiette non compensé par une augmentation du taux – agit donc sur l'ensemble de l'économie *via* différents canaux :

- **la rentabilité des investissements** : en augmentant la rentabilité des investissements, la baisse de l'IS encourage l'investissement des entreprises, y compris en recherche-développement et les investissements directs étrangers. La hausse de la productivité associée à ces nouveaux investissements se répercute à plus long terme sur la croissance et l'emploi ;
- **les salaires versés aux employés** sont susceptibles d'alimenter une hausse de la consommation des ménages et de la productivité ;
- **les prix à la consommation susceptibles d'être ajustés à la baisse par l'entreprise**, renforceraient alors la compétitivité des entreprises nationales à l'exportation et stimuleraient la demande intérieure. Ces facteurs contribuent également à une augmentation de la croissance, des investissements et des exportations qui rétroagissent sur une demande encore plus forte des entreprises en travail et en capital.

Ainsi, un choc d'IS à la baisse se caractérise *a priori* par une transmission plus lente mais puissante sur le PIB et les principaux agrégats économiques en jouant sur les paramètres d'offre. Il se différencie en cela d'un choc ciblé sur les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu ou la taxe sur la valeur ajoutée dont les effets, plus immédiats, transitent par le canal de la consommation et sont de nature keynésienne :

- **à court terme**, la baisse du coût du capital se répercute directement sur la rentabilité des investissements des entreprises dont le niveau augmente. La hausse du stock de capital productif stimule l'activité. Sans ajustement immédiat, sur les prix et les salaires, la hausse de la demande se traduit dans un premier temps par une augmentation des importations et une dégradation de la balance commerciale. L'impact sur l'emploi est réduit ;

- **à moyen terme**, l'amélioration de la rentabilité de l'entreprise permet une réduction des prix à la consommation des ménages ainsi qu'un ajustement des salaires. À la hausse de la consommation des ménages s'ajoute le dynamisme croissant des exportations du fait de l'augmentation de la compétitivité-prix de la production nationale. L'impact positif sur l'emploi continue de se diffuser lentement ;
- **à long terme**, le choc d'IS conduit à un niveau de PIB durablement supérieur et à des niveaux de prix durablement inférieurs. Cette baisse du niveau des prix induit en outre une amélioration de la balance commerciale.

L'impact expansionniste d'une baisse de l'IS est plus puissant et plus rapide si on intègre des variables qui ne sont pas toujours prises en compte dans les modèles de simulation macroéconomiques :

- **les investissements directs étrangers (IDE) et les rapatriements de profits** : ces deux effets devraient améliorer encore l'impact positif à attendre d'une baisse de l'IS¹⁶⁷ ;
- **les anticipations des agents économiques** : leur prise en compte dans les modèles de simulation devrait accélérer la diffusion dans l'économie des effets d'une baisse de l'IS (c'est le cas dans les modèles de la Commission européenne ou de l'OCDE).

À l'inverse, **l'intégration d'une fonction de réaction des pays voisins**, peu présente dans les modèles, réduirait l'estimation des effets positifs d'une baisse du taux de l'IS sur la compétitivité des entreprises nationales à l'export ou les investissements directs étrangers. Or, il est bien probable que le taux d'imposition d'un pays s'ajuste par rapport à celui de ses voisins.

Ces éléments illustrent le **lien étroit entre l'IS et la croissance**, par rapport à d'autres prélèvements obligatoires. Dans son étude de 2008 sur la fiscalité et la croissance, l'OCDE concluait ainsi que « *les impôts sur les sociétés grèvent le plus la croissance, suivis par les impôts sur le revenu*

¹⁶⁷ Ainsi, des travaux académiques ont mesuré une hausse de 3,3 % des IDE à la suite de la baisse d'un point de % du taux d'IS (« Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research », et International Tax and Public Finance ; R. de Mooij. et S. Ederveen, 2003).

des personnes physiques, et ensuite les impôts sur la consommation. Les impôts sur l'immobilier semblent les moins nocifs »¹⁶⁸.

b) Certains travaux économétriques conduits à l'étranger ont cherché à mesurer les effets d'un allègement de l'impôt sur les sociétés

Les travaux économétriques conduits en 2011¹⁶⁹ sur les données fiscales des pays de l'Union européenne entre 1995 et 2007 mettent en évidence qu'une diminution (toutes choses égales par ailleurs) du taux nominal de l'IS national a un impact statistiquement significatif sur l'assiette d'imposition. Cette sensibilité de l'assiette au taux peut s'expliquer par la mobilité des capitaux, qui constituent indirectement une partie de l'assiette dans la mesure où ceux-ci financent des investissements censés générer des profits taxables, et par de moindres transferts de bénéficiaires à l'étranger. Plus largement, la hausse des investissements et de l'activité attendue rétroagit sur l'ensemble des grandes assiettes d'imposition (revenus, consommation).

De même, une étude économétrique¹⁷⁰ publiée au début de l'année 2016 met en évidence, à partir d'une analyse des variations du taux d'imposition sur les sociétés dans chacun des États fédérés américains depuis 1970 :

- qu'une baisse d'un point de l'IS aurait, dans les périodes de récession, un effet positif très important dans les périodes de récession sur l'emploi (+0,6 point), mais en période de croissance, l'effet macroéconomique d'une baisse de l'IS sur le PIB ou l'emploi n'apparaît pas statistiquement significatif ;
- qu'une hausse d'un point du taux aurait un effet négatif direct sur le PIB de chaque État (entre -0,3 et -0,6 %) comme sur l'emploi (entre -0,3 et -0,5 point).

D'autres travaux aboutissent à la conclusion selon laquelle une baisse d'IS se traduit **à long terme** par une perte durable de recettes

¹⁶⁸ *Taxation and Economic Growth* ; A. Johansson *et al.* ; *OECD Economics Department Working Papers* n°620 ; 2008.

¹⁶⁹ Nicolas Chatelais - Élasticité des bases fiscales (composées des projets des sociétés) en Europe ; Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne n°2011-79.

¹⁷⁰ *To Cut or Not to Cut ? On the Impact of Corporate Taxes on Employment and Income* ; Réserve fédérale américaine ; Département de la recherche et des statistiques et des affaires monétaires ; A. Ljungqvist et M Smolyansky (2016).

inférieure à la moitié de la perte initiale, en raison des recettes supplémentaires tirées des différents effets décrits précédemment :

- l'analyse de 2013 du Trésor britannique sur les effets de la baisse du taux d'IS au Royaume-Uni en 2010 évalue le taux d'autofinancement à long terme de la réforme à une fourchette comprise entre 46 et 58 % de son coût initial (cf. tableau et encadré *infra*) ;
- l'analyse conduite par Strulik et Trimborn¹⁷¹ en 2010 aux États-Unis montre que parmi les principaux prélèvements obligatoires, l'IS se distingue par le degré le plus élevé d'« autofinancement » potentiel de sa diminution (estimé à 71 %) ;
- de même, les travaux de Stimmelmayer¹⁷² de 2013 chiffrent les recettes fiscales supplémentaires attendues dans le cadre de la réforme allemande de 2008¹⁷³ à 5,7 Md€, pour un coût budgétaire annuel de la réforme estimé à 8,5 Md€, soit un taux d'« autofinancement » de 67 %. Le taux de financement resterait supérieur à 50 % si la référence retenue pour le coût budgétaire annuel s'appuyait sur la prévision initiale du ministère des finances allemand (10,7 Md€).

Tableau n° 15 : Autofinancement de la baisse de l'IS par les recettes supplémentaires attendues- Synthèse des travaux disponibles

Étude	Année	Pays	Évaluation de l'autofinancement
Analysis of the dynamic effects of Corporation tax reductions	2013	Royaume-Uni	46 à 58 %
Laffer Strikes Again : Dynamic scoring of Capital taxes	2012	États-Unis	71 %
The 2008 German Corporate Tax Reform and Beyond : The role of International Investor's Porfolio Choice	2013	Allemagne	53 à 67 %

Source H. Strulik, T. Trimborn ; *European Economic Review* (2012) ; HM Treasury-HM Revenue & Customs (décembre 2013) ; Norwegian Center for Taxation (2013, M. Stimmelmayer)

¹⁷¹ *Laffer Strikes Again : Dynamic scoring of Capital taxes* ; H. Strulik, T. Trimborn ; *European Economic Review* ; 2012.

¹⁷² 2013, M. Stimmelmayer ; *The 2008 German Corporate Tax Reform and Beyond : The role of International Investor's Porfolio Choice* ; Norwegian Center for Taxation. Cette étude ne tient pas compte des recettes effectivement constatées depuis.

¹⁷³ Cette réforme avait conduit l'Allemagne à baisser le taux d'IS de 25 % à 15 %.

Néanmoins, ces analyses étudient les effets d'une baisse de l'IS isolément et « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire sans mesures compensatrices, qu'il s'agisse d'un élargissement de l'assiette, de la hausse d'autres prélèvements, de réductions de dépenses ou de l'augmentation du déficit.

Pour être parfaitement éclairé, le choix en faveur d'une baisse du taux d'IS non intégralement autofinancée par des mesures d'assiette doit s'appuyer sur une étude d'impact complète incluant les effets de ces mesures.

Estimation par l'administration fiscale britannique des recettes additionnelles attendues de la baisse du taux d'IS au Royaume-Uni

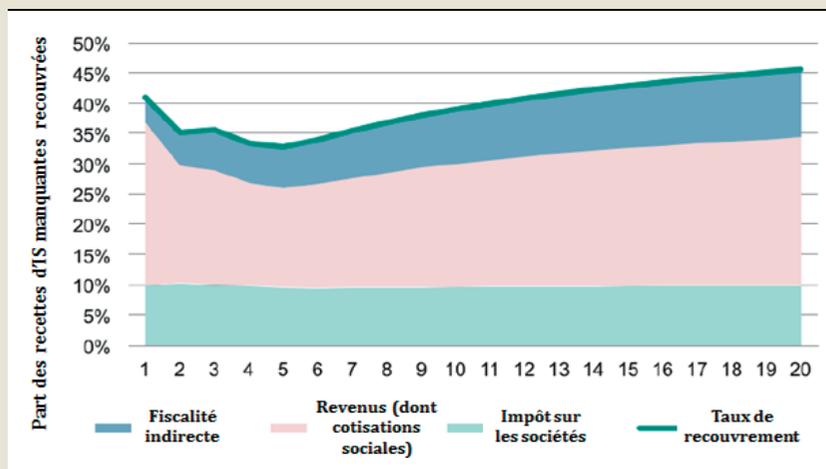
L'exemple des baisses successives de l'IS au Royaume-Uni décidées en 2010 permet d'approcher l'ampleur de l'effet dynamique d'une baisse de son taux sur l'ensemble des prélèvements obligatoires. D'après les simulations effectuées par l'administration britannique, la hausse de l'ensemble des recettes fiscales consécutives à la baisse de l'IS permettrait de couvrir à terme 32 à 46 % des coûts de la réforme :

- 10 % des pertes de recettes seraient recouvrées dès la première année sous l'effet de la hausse de la profitabilité des entreprises, de l'investissement et d'un moindre transfert des bénéficiaires ;
- l'imposition des revenus, notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations sociales, constituent pour le reste le principal canal de récupération d'une partie des recettes engagées. À long terme (20 ans), 25 % du coût annuel des mesures serait récupéré sous forme de surcroît de recettes des prélèvements sur les personnes ;
- enfin, la reprise de l'activité et de la consommation se traduirait également par une hausse des recettes de fiscalité indirecte, en particulier de taxe sur la valeur ajoutée. La diffusion de ces effets serait néanmoins plus lente : les recettes supplémentaires de TVA contribueraient à moins de 5 % du financement de la mesure durant les cinq premières années, pour atteindre 11 % à 20 ans.

En y ajoutant l'effet d'augmentation des investissements directs étrangers la part des recettes fiscales supplémentaires atteindrait alors 58 % du coût annuel engagé pour financer la baisse du taux.

La hausse du PIB et de l'emploi anticipée conduirait donc, d'après ces simulations, à une augmentation des assiettes de la plupart des prélèvements obligatoires, permettant de recouvrer une partie du coût brut de la baisse du taux. La réforme britannique est évidemment trop récente pour juger de la réalité de ces estimations. De plus, les résultats présentés dépendent fortement des hypothèses retenues, par définition imparfaites¹⁷⁴.

Recettes fiscales additionnelles attendues de la baisse du taux d'IS au Royaume-Uni (en % du coût des mesures engagées)



Source : *Analysis of the dynamic effects of Corporation tax reductions* ; HM Treasury-HM Revenue & Customs ; décembre 2013.

**

*

Les développements qui précèdent montrent qu'une diminution de l'IS de 28 à 25 % peut être partiellement autofinancée par des évolutions de l'assiette et des modalités de calcul de l'impôt.

La somme des mesures dont l'impact sur les recettes a pu être estimé s'élève en effet à 2,62 Md€, soit environ 62 % du montant à financer (~4,2 Md€) pour une baisse de 3 points d'IS. Ces chiffres sont estimatifs

¹⁷⁴ En particulier les changements de comportement des agents à la suite de la baisse de l'IS comme, par exemple, un transfert des revenus autrefois taxés au niveau des individus vers des structures taxées à l'IS, ne sont pas pleinement pris en compte.

et peuvent varier de façon sensible d'une année à l'autre selon les conditions économiques.

En outre, l'alignement du taux réduit de 15 % sur le taux normal à 25 % pourrait être progressif, de sorte que le surcroît de recettes induit par cette mesure ne serait pas immédiat. L'abaissement de 28 % à 25 % pourrait au demeurant suivre lui aussi un phasage dans le temps.

Enfin, un certain nombre de mesures n'ont pas pu être chiffrées.

En tout état de cause, l'abaissement du taux de 28 à 25 % ferait vraisemblablement apparaître un reste à financer. La question de savoir si ce reste à financer doit être gagé par la réduction ou la suppression de certaines des dépenses fiscales afférentes à l'IS, ou par des diminutions de dépenses publiques, notamment d'aide aux entreprises, ou encore par des augmentations d'autres prélèvements (taxation des revenus, du capital ou de la consommation), relève de l'arbitrage politique. Il n'appartenait pas aux présents travaux de se prononcer sur la pertinence de tels choix, ni d'en mesurer les effets macroéconomiques et redistributifs. La lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscale agressive est aussi susceptible de contribuer au financement d'un tel abaissement de taux.

C - Des pistes pour poursuivre l'évasion et l'optimisation fiscale agressive et renforcer la sécurité juridique

1 - La lutte contre l'érosion des bases et les transferts de bénéfices peut se poursuivre aux niveaux international, européen et national

La réduction des comportements d'optimisation fiscale agressive, qui fait partie des objectifs à associer à toute évolution du cadre de l'IS, conduit à rechercher en premier lieu une assiette connue, claire et peu manipulable (cf. *supra*). Elle peut également reposer sur l'efficacité de la panoplie de dispositions anti-évasion, de nature « défensive ».

a) L'imposition des bénéfices taxables en France comporte encore certaines limites

Pour certaines activités tout d'abord, liées notamment à l'économie numérique, il n'est pas possible d'identifier un établissement stable auquel rattacher des bénéfices qui, pourtant, ont été réalisés au moins en partie en France (au sens où une part de la chaîne de valeur fait intervenir des acteurs

situés en France). Il est donc indispensable de mener une réflexion sur le concept même d'établissement stable. Cette réflexion peut s'appuyer sur les travaux conduits par l'OCDE dans le cadre du plan « BEPS » (cf. *infra*), même si ceux-ci ne sont pas parvenus à une conclusion opérationnelle. Elle est d'autant plus urgente que la transformation numérique ne se cantonne pas à certains secteurs de l'économie mais concerne l'ensemble des activités marchandes comme non marchandes.

Même lorsqu'ils détiennent un établissement stable, voire une filiale, implantée en France, les groupes internationaux peuvent parfois parvenir à minorer artificiellement leurs bénéfices imposés en France, car les règles anti-évasion voient leur efficacité limitée par les conventions fiscales, le droit de l'Union et la Constitution. L'introduction désormais systématique d'une clause anti-abus générale, devenue le standard BEPS, limite ces possibilités pour les conventions les plus récentes.

Enfin, les conventions fiscales ainsi que les directives européennes font souvent obstacle au prélèvement par la France de retenues à la source sur les revenus passifs de source française perçus par des sociétés étrangères, même si l'effet de ces règles sur les finances publiques doit être relativisé puisque la France en bénéficie lorsqu'elles limitent les retenues à la source prélevées par les autres États sur les revenus de source étrangère perçus par les sociétés françaises.

L'enjeu fiscal des profits de l'économie immatérielle

L'apparition de nouvelles formes d'activité économique, liées notamment à l'économie numérique, rend difficile le rattachement de certains bénéfices issus d'une activité en France à un établissement stable français.

Tout d'abord, l'importance prise par l'immatériel dans l'économie rend plus aisée la manipulation des prix de transfert par les groupes internationaux, en l'absence de valeurs de référence quant aux redevances d'utilisation d'actifs tels qu'une marque ou un brevet.

La montée en puissance de l'économie numérique a une conséquence plus radicale encore. Le rapport sur la fiscalité de l'économie numérique établi en janvier 2013 par MM. Pierre Collin et Nicolas Colin montrait ainsi que les sociétés peuvent exercer une activité économique auprès de millions de clients ou utilisateurs sur un territoire donné sans y détenir aucune installation matérielle ni y employer de salariés. Le modèle économique consistant à valoriser des données collectées gratuitement auprès des utilisateurs permet un découplage entre le lieu d'établissement de l'entreprise et le lieu de la consommation.

Cette évolution rend les notions de territorialité et d'établissement stable largement inadaptées. En effet, le principe de territorialité du droit français ne permet pas d'identifier une société qui se borne à collecter des données sans disposer en France d'établissement autonome ni de représentants comme une « entreprise exploitée en France ». D'autre part, le concept d'établissement stable sur lequel repose le modèle de convention OCDE, défini comme « installation fixe d'affaires », paraît inadapté dans la mesure où il suppose la présence de locaux et de personnels.

b) Des améliorations du cadre national anti-évasion sont encore possibles à la marge

À droit constant, mieux appliquer les dispositions anti-évasion nationales

L'administration dispose aujourd'hui de plusieurs outils pour remettre en cause les pratiques dites de chalandage fiscal, notamment au sein de l'Union européenne : elle peut invoquer la clause de bénéficiaire effectif prévue par les articles du CGI transposant les directives et les clauses anti-abus spécifiques, recourir à l'abus de droit ou encore faire appel à l'entraide administrative pour le recouvrement des créances fiscales.

De même, le cadre juridique permettant la remise en cause des prix de transfert paraît suffisant, les difficultés tenant plutôt à la capacité à réunir des comparables. L'administration fiscale doit le mobiliser, ce qui suppose qu'elle en ait la capacité, notamment en termes de ressources humaines, y compris dans les services chargés du contrôle des entreprises moyennes (DIRCOFI)¹⁷⁵.

¹⁷⁵ La Cour des comptes a souligné, dans son rapport public annuel de 2016, les marges de progression importantes qui subsistent, tant en matière de gestion des moyens humains que de coordination des actions de contrôle et de recouvrement (moins de 50 % des créances issues du contrôle fiscal donnant lieu à recouvrement dans les deux années suivant leur prise en charge). Elle a recommandé de confier aux DIRCOFI un rôle de pilotage des unités chargées du contrôle fiscal externe au niveau local.

Par ailleurs, afin d'apporter davantage de sécurité juridique mais aussi de faciliter la tâche des vérificateurs, il serait utile que l'administration publie des instructions fiscales précisant, sur certains points précis, à l'aide d'exemples, les principes et méthodes qu'elle entend appliquer pour la détermination des prix de transfert, déclinant ainsi les lignes directrices de l'OCDE, même si l'application de ces principes nécessite bien sûr une appréciation au cas par cas.

La doctrine administrative est en effet quasi inexistante aujourd'hui en matière de prix de transfert. Ces instructions devraient être soumises à une consultation préalable formalisée des entreprises.

Mobiliser toutes les possibilités offertes par l'actuelle définition de l'établissement stable

Dans l'hypothèse où la société réside dans un État non conventionné avec la France, l'administration fiscale pourrait mobiliser la notion de cycle commercial complet réalisé en France. Lorsque la société réside dans un État conventionné, il importe d'exploiter toutes les subtilités de la définition de l'établissement stable : une société qui réalise une activité en France via des agents dépendants qui concluent des contrats pour elle peut être regardée comme y disposant d'un établissement stable.

Lorsque la société détient une filiale en France, mais fait valoir que l'essentiel des bénéfices résultant d'une activité en France sont réalisés par une autre filiale qui n'a pas d'établissement stable en France, la jurisprudence *Imagin'action Luxembourg*¹⁷⁶ pourrait être utilement mobilisée : si l'administration fiscale démontre que la société étrangère utilise les locaux de sa filiale française pour réaliser son activité en France, alors elle sera regardée comme disposant en France d'un établissement stable¹⁷⁷.

Ce sera également le cas si l'administration parvient à établir que la filiale constitue un agent dépendant disposant du pouvoir d'engager la société étrangère pour la réalisation de ses opérations en France, dans la logique de la jurisprudence *Interhome*.

¹⁷⁶ CE 12 mars 2010, *Sté Imagin'action Luxembourg*, n° 307235, RJF 5/10 n° 465, concl. L. Olléon BDCF 5/10 n° 53. Cf. aussi CAA Paris 12 juillet 2011, *Sté Cintra Liban*, n° 09PA06458, RJF 1/12 n° 58, s'agissant d'une société libanaise utilisant les locaux de sa filiale française. Les commentaires de l'OCDE (n° 41 sous l'art. 5) sont en ce sens.

¹⁷⁷ Cf. rapport établi par P. Collin et N. Colin, point 5.1.3.

De manière générale, il importe pour les services fiscaux de mettre en évidence, le cas échéant en recourant au droit de visite et de saisie prévu à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales, des établissements stables, par l'analyse de la réalité de l'activité exercée en France.

Reste que, en l'absence de filiale ou de représentants en France, les règles fiscales ne permettront pas d'identifier un établissement stable de sociétés qui n'y ont pas d'implantation matérielle.

c) Des progrès substantiels pourraient par ailleurs provenir d'initiatives européennes

L'évasion des bénéficiaires à l'étranger s'effectue souvent soit au profit d'un autre État membre de l'Union européenne, expression d'une concurrence fiscale intra-européenne, soit par l'intermédiaire d'un tel État, qui facilite l'expatriation du bénéfice vers un paradis fiscal extra-européen (montage dit du « sandwich hollandais » notamment¹⁷⁸).

De nombreux outils juridiques, issus notamment du droit européen, existent déjà pour contrer de tels montages. Ils doivent sans doute être davantage utilisés.

Arrêter rapidement les choix de transposition de la directive ATA afin de donner de la visibilité aux entreprises

La directive sur la lutte contre l'évasion fiscale, proposée par la Commission le 28 janvier 2016 et adoptée par le Conseil dès le mois de juin suivant, prévoit l'adoption de dispositions anti-abus dans cinq domaines différents (cf. II-B-1-b). Il s'agit seulement d'un standard minimal puisque son article 3 n'exclut pas l'application de dispositions nationales ou conventionnelles visant à préserver un niveau plus élevé de protection des bases d'imposition nationales pour l'IS.

¹⁷⁸ Dans ce montage, les redevances d'utilisation d'actifs immatériels versés par la société française à la société hollandaise, à supposer qu'elles soient conformes au principe de pleine concurrence, échappent à la retenue à la source prévue par l'article 182 B du CGI, puisque l'article 12 de la convention franco-néerlandaise sur les redevances prévoit qu'elles ne sont imposables que dans l'État de résidence du bénéficiaire du paiement

Cette directive contraint tous les États membres à se conformer à un standard européen commun en matière de dispositions fiscales anti-abus. Or, plusieurs États membres ont encore aujourd'hui un système fiscal incomplet à cet égard¹⁷⁹.

Même si notre système fiscal comporte, le plus souvent, déjà des règles ayant le même objet, cette directive va conduire à modifier substantiellement nos règles anti-évasion dès lors qu'elles diffèrent parfois, dans leurs modalités, de la proposition de la Commission.

Enfin, la directive de lutte contre l'évasion fiscale laisse une marge de manœuvre importante aux États-membres dans la transposition qu'ils en feront en droit interne. Pour des considérations de sécurité juridique, il est souhaitable que la France fasse rapidement connaître sa stratégie de transposition, même si la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la déductibilité des charges financières peut être repoussée jusqu'en 2024 (cf. *infra*).

Éradiquer les pratiques « d'États-tunnel » au sein de l'Union européenne

Certains États-membres de l'Union exonèrent les redevances et dividendes de toute retenue à la source, à la différence de la France, ce qu'exploitent certaines entreprises par des montages leur permettant de bénéficier abusivement de telles exonérations.

Certes, les clauses anti-abus des directives mère-fille et intérêts et redevances, ainsi que les clauses de bénéficiaire effectif prévues par les articles du CGI qui les transposent, devraient permettre le plus souvent de remettre en cause ces montages. Mais il est nécessaire pour cela d'engager un contrôle fiscal, procédure longue, complexe et consommatrice de ressources pour l'administration.

Il paraît donc préférable de prévenir ce type de montage « à la racine » et à cette fin, d'insérer dans les directives mère-fille et intérêts et redevances l'obligation pour tous les États membres de prévoir une retenue à la source sur les dividendes et redevances sortant de l'Union européenne, avec un taux plancher¹⁸⁰, sous réserve des conventions fiscales, au moins lorsque le bénéficiaire effectif est situé dans certains États et territoires répondant à une liste européenne.

¹⁷⁹ Comme le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Irlande en matière de déductibilité des intérêts, ou le Benelux pour les sociétés étrangères contrôlées (absence de règle SEC).

¹⁸⁰ Par exemple 25 % sur les dividendes et 15 % sur les redevances.

À long terme, il est clair que la négociation de conventions fiscales uniques pour l'ensemble de l'Union avec les États tiers devrait être recherchée pour prévenir les comportements d'optimisation qui pourraient résulter des différences entre les réseaux conventionnels des différents États-membres.

d) L'action coordonnée à l'échelle internationale est désormais incontournable

Définir des références internationales en matière de prix de transfert

Pour éclairer les États et les entreprises dans la détermination des prix intra-groupe, l'OCDE a publié en 1979 des lignes directrices sur les prix de transfert, révisées en 1995 puis en 2010.

Néanmoins, les administrations fiscales nationales restent parfois démunies pour asseoir la remise en cause de certains prix de transfert, en particulier lorsque sont en cause certains types d'actifs incorporels dont la valeur est difficile à évaluer. Des difficultés surviennent également lorsqu'au sein d'un groupe, une société apporte des fonds mais exerce peu d'activités. Pour tenter de répondre à ces problèmes, le rapport final sur les actions 8 à 10 du plan BEPS propose une révision des lignes directrices. En outre, l'action 13 du plan BEPS prévoit des normes communes en matière de documentation sur les prix de transfert¹⁸¹.

Même s'il faut saluer l'intention, les nouveaux principes posés par ces lignes directrices semblent trop peu précis pour pouvoir être appliqués sans donner lieu à quelques incertitudes. À défaut, des pays émergents pourraient invoquer ce nouveau principe et remettre en cause un prix de transfert acquitté par une filiale domestique à une société européenne, en écartant la détention d'actifs incorporels par cette société qui, pourtant, a une activité économique.

¹⁸¹ Celles-ci prévoient que les groupes internationaux dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 M€ doivent établir un « fichier principal » unique pour le groupe, donnant des informations générales sur son activité et sa politique de prix de transfert, un « fichier local » spécifique à chaque pays et, enfin, une « déclaration pays par pays » indiquant pour chaque pays le montant du chiffre d'affaires, le bénéfice avant impôts et les impôts sur les bénéfices acquittés. Mettant en œuvre cette action, 31 pays ont signé le 27 janvier 2016 un accord multilatéral permettant l'échange automatique entre eux des déclarations pays par pays.

Cet effort de définition de normes internationales en matière de prix de transfert doit donc être poursuivi avec une précision accrue. À cet égard, l'insertion d'exemples concrets dans les lignes directrices doit être encouragée.

Mieux lutter contre les délocalisations artificielles de bénéficiaires dans les conventions fiscales

Les conventions fiscales ne permettent pas toujours de lutter contre les pratiques visant à disjoindre la localisation des bénéficiaires d'une entreprise de son activité économique sous-jacente. C'est pourquoi les rapports finaux du plan BEPS ne se bornent pas à recommander aux États d'adapter leur droit interne, mais prévoient également des évolutions des conventions fiscales, en modifiant le modèle OCDE et ses commentaires.

Vu les délais que nécessiterait une renégociation des conventions bilatérales conclues entre les États, l'action 15 du plan BEPS a prévu que certaines de ces préconisations passent par la conclusion d'un accord multilatéral, qui a été publié le 24 novembre 2016.

Les évolutions résultant du plan BEPS, qui portent sur les clauses anti-« *treaty shopping* » et sur les normes en matière de prix de transfert, pourraient être utilement complétées s'agissant des clauses de bénéficiaire effectif et des clauses qui permettent de sécuriser l'application de certains dispositifs nationaux anti-évasion :

- intégrer à l'ensemble de nos conventions la clause anti-abus générale proposée par l'action 6 de BEPS, fondée sur le critère de l'objectif principal de l'opération¹⁸² ;

¹⁸² Cette clause implique le refus du bénéfice d'un avantage lorsque celui-ci est « *un des objets principaux d'un montage ou d'une transaction ayant permis, directement ou indirectement, de l'obtenir* », et est assortie d'une clause de sauvegarde lorsque l'entreprise établit que l'octroi de cet avantage « *serait conforme à l'objet et au but des dispositions pertinentes de la présente Convention* ». Seules 20 conventions fiscales conclues par la France comportent aujourd'hui une telle clause.

- généraliser les clauses de bénéficiaire effectif¹⁸³ dans les conventions qui ne la prévoient pas, et préciser la définition de cette notion dans le corps des conventions¹⁸⁴, ce qui nécessitera donc d'engager un travail en ce sens au sein du comité des affaires fiscales de l'OCDE ;
- poursuivre la sécurisation dans les conventions fiscales des dispositifs anti-évasion nationaux (articles 209 B et 212 du CGI), notamment en y insérant la clause générale selon laquelle les revenus imposables exclusivement dans l'autre État peuvent être pris en compte pour le calcul de l'impôt français « nonobstant » toute autre stipulation à condition d'éliminer la double imposition.

2 - Le calendrier de la réforme doit donner de la visibilité aux entreprises et renforcer leur sécurité juridique

La question du calendrier de la réforme (« contre-choc » fiscal ou réforme étalée sur plusieurs années) et de la visibilité pour les entreprises est essentielle, dans la mesure où, comme on l'a vu, les anticipations des agents économiques constituent un facteur clé de diffusion des effets d'une baisse de l'IS sur l'activité.

Ce constat souligne l'importance de la prévisibilité des baisses d'imposition et l'intérêt de fixer les anticipations des acteurs et les décisions d'investissement en proposant une cible crédible. C'est notamment la stratégie adoptée par le Royaume-Uni qui a établi dès 2010 une *Corporate tax road map* précisant les étapes de la baisse progressive du taux d'IS de 28 % à 24 % entre 2010 et 2014 et faisant l'objet d'un suivi annuel. Cette publication a été remplacée par une *Business tax road map* pour la période 2016-2020 présentant les évolutions, par année, à attendre pour l'ensemble de la fiscalité des entreprises et notamment en matière d'élargissement de l'assiette de l'IS (plafonnement à 50 % du résultat fiscal du montant déductible au titre du report en avant des déficits, encadrement

¹⁸³ Même si la nouvelle clause anti-abus recommandée par le plan BEPS est généralisée, les clauses de bénéficiaire effectif conservent leur utilité : il n'est pas certain que l'ensemble des cas dans lesquels le bénéficiaire des revenus établi dans l'autre État n'en est pas le bénéficiaire effectif puissent être regardés comme constitutifs d'un abus. Dans un contexte où certaines conventions conclues antérieurement à 1977 (Pays-Bas notamment) ne comportent toujours pas cette clause, il importe de rechercher sa généralisation par la conclusion d'avenants.

¹⁸⁴ Vu les incertitudes qui demeurent sur la portée précise de la notion de bénéficiaire effectif, qui est entendue de manière différente selon les États, il est souhaitable que celle-ci soit définie dans le corps même des conventions.

de la déductibilité des charges financières, etc.) et de baisse du taux avec une cible à 17 % en 2020. La stratégie de réforme française pourrait suivre la même logique.

Au-delà des enjeux de visibilité et de phasage de la réforme, il importe de prendre également en compte la question clé de la sécurité juridique. L'attractivité d'un système fiscal se mesure en effet aussi à l'aune de celle-ci.

À cet égard, les entreprises semblent pénalisées en France par une instabilité juridique (cf. I-B-4-a), couplée à une insuffisante prise en compte des situations économiques en cours et un dialogue parfois difficile entre l'entreprise et l'administration fiscale. Les difficultés rencontrées pour mettre en place la « relation de confiance », ou la forte diminution du taux de transaction dans les contrôles fiscaux¹⁸⁵, en sont des manifestations.

Pour améliorer la sécurité juridique des entreprises en matière fiscale, il est recommandé d'appliquer de façon différée les modifications du régime fiscal en prévoyant que les évolutions fiscales n'affectent que les opérations économiques intervenues à compter d'une certaine date.

L'Allemagne, le Royaume-Uni et le Luxembourg disposent d'outils de prise en compte de l'impact des évolutions fiscales sur les situations en cours, dont la France pourrait s'inspirer :

- les clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir le régime fiscal existant pour les situations en cours, soit de manière définitive soit pour une durée déterminée. Ainsi, le Luxembourg a supprimé dans son budget pour 2016 son régime de propriété intellectuelle pour tous les nouveaux actifs à partir du 1^{er} juillet 2016, mais seulement à l'issue d'une période de 5 ans s'éteignant le 30 juin 2021 pour les actifs constitués ou acquis avant le 1^{er} juillet 2016 ;
- l'application des dispositions nouvelles limitée aux opérations (et non aux faits générateurs d'imposition) intervenues à compter d'une certaine date ;
- l'application différée des modifications du régime fiscal de manière à laisser aux acteurs économiques la possibilité de s'adapter à ces modifications.

¹⁸⁵ Le pourcentage de contrôles fiscaux se concluant par une transaction avant la mise en recouvrement est passé de plus de 4 % en 2012 à moins de 2,5 % en 2014.

La France dispose néanmoins d'un atout qui pourrait être davantage valorisé dans les années à venir : à la différence de certains États, où les procédures de « *rulings* » ont été mises en cause par la Commission européenne sur le fondement de la réglementation relative aux aides d'État, la procédure de rescrit française, récemment complétée par une jurisprudence du Conseil d'État (cf. I.B.4.b), apparaît sûre sur le plan juridique et constitue un instrument à développer et améliorer (vers plus de célérité et de transparence) pour renforcer la sécurité juridique des entreprises. Ainsi, l'administration fiscale peut encore progresser dans le respect du délai de trois mois pour la délivrance de rescrits, et devrait viser un taux de 100 %. Il pourrait également être envisagé, pour certaines opérations caractérisées par l'importance et l'urgence, de définir une procédure de rescrit accéléré (d'un mois par exemple).

Dans le même souci d'améliorer les relations entre les entreprises et l'administration, en l'occurrence en cas de contrôle fiscal, la procédure de régularisation spontanée pourrait être assouplie pour s'appliquer y compris lorsque des pénalités sont prévues (sauf pénalités exclusives de bonne foi), afin d'accélérer le règlement des dossiers et le paiement du contribuable, et éviter les contentieux.

**

*

La convergence européenne des impôts sur les sociétés rendue souhaitable, voire nécessaire, du fait de l'intégration des économies, devrait se traduire pour la France par la définition à plus ou moins court terme d'une cible de taux à 25 %, soit la moyenne actuellement constatée dans les grands États-membres, et d'un objectif d'assiette commune à moyen terme. L'atteinte de la cible de taux pourra être partiellement gagée par l'évolution du régime de l'intégration fiscale vers une simple consolidation des résultats, et par l'alignement progressif du taux réduit de 15 % sur le taux normal. Quant à l'assiette commune, dans le prolongement de la proposition publiée par la Commission européenne en novembre 2016 qui reste à étudier et discuter en détail – il n'appartenait pas au CPO de se substituer aux administrations compétentes pour élaborer une position de négociation – elle devra être suivie d'un mécanisme de consolidation et de répartition de la base fiscale entre pays, également proposée par la Commission, ou à défaut s'accompagner de la mise en place d'un tunnel de taux afin de prévenir la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne.

Le renforcement de la sécurité juridique et la lutte contre l'optimisation fiscale agressive constituent des chantiers à poursuivre en parallèle de cette convergence.

Conclusion générale

Une réflexion actuelle sur l'impôt sur les sociétés (IS) exige d'abord de réviser certains constats traditionnellement établis qui se révèlent, à la lumière des évolutions de ces dernières années et de travaux récents, parfois peu à jour.

Il en va ainsi de l'idée selon laquelle l'IS serait un impôt à taux élevé mais à assiette étroite, ce qui expliquerait la faiblesse de son rendement comparé à d'autres pays, et manifesterait le choix français de se positionner dans la concurrence fiscale par des mesures techniques appréciées des entreprises plutôt que par une politique de taux bas. En réalité, les travaux conduits dans le cadre du présent rapport montrent que si le taux de l'IS français est bien le plus élevé d'Europe, ou l'un des plus élevés selon que l'on prend ou non en compte certains éléments additionnels, son assiette est également large du fait d'une série de mesures intervenues depuis 2011, qui ont consisté à supprimer ou à restreindre nombre de règles d'assiette et de modalités de calculs au caractère avantageux pour les entreprises.

Le rendement de l'IS brut reste pourtant dans la fourchette basse de l'OCDE en proportion du PIB, mais ceci s'explique principalement par une profitabilité relativement plus faible des entreprises françaises. Quant au rendement net, il est fortement affecté par le fait que l'IS est utilisé comme « véhicule d'imputation » de deux grands dispositifs de nature subventionnelle, l'un assis sur les dépenses de R&D (le CIR), l'autre sur la masse salariale (le CICE).

Autre idée reçue bien établie, celle selon laquelle les grands groupes parviendraient, par le biais de divers mécanismes de déductions, à alléger considérablement l'impôt acquitté, là où les petites et moyennes entreprises, dénuées de moyens d'optimisation, supporteraient une charge fiscale disproportionnée en comparaison. Là encore, le constat porté à ce sujet il y a quelques années, fondé sur un indicateur fragile, semble avoir évolué : l'écart observé avant-crise entre les petites et les grandes entreprises semble s'être résorbé. En outre, les travaux conduits dans le cadre du CPO paraissent indiquer que la taille d'une entreprise, une fois atteint le stade de la PME, ne conditionne pas significativement, en première analyse, son taux d'imposition.

Ceci n'exclut pas bien sûr que certaines sociétés, pas nécessairement françaises d'ailleurs, et dans un certain nombre de secteurs d'activité, réussissent à minimiser artificiellement l'impôt payé en France. Mais il

n'apparaît pas justifié d'en tirer de conclusion générale lorsque l'on compare le taux implicite d'imposition des différentes strates d'entreprises. Les autres arguments justifiant de différencier le taux d'imposition des entreprises selon leur taille – souhait de renforcer les fonds propres des PME et de prendre en compte la « capacité contributive » des entreprises dans une logique d'impôt progressif – sont apparus peu convaincants au Conseil dans la mesure où des outils publics de soutien en fonds propres existent désormais *via* Bpifrance, où les capitaux à investir sont aujourd'hui abondants, et où la logique redistributive n'a guère de fondement économique entre entreprises.

Dans les années à venir, l'IS est sans doute l'un des grands impôts de notre système fiscal qui est appelé à évoluer le plus en profondeur, sous l'effet de facteurs multiples sur lesquels la France a plus ou moins de prise. L'ouverture des économies et leur intégration croissante, tout particulièrement au sein de l'Union européenne, exercent en effet trois forces qui poussent à une forme de convergence européenne de l'IS, dans la définition de son assiette et le niveau de son taux.

En premier lieu, la lutte contre l'évasion et la planification fiscale agressive conduite de façon coordonnée dans le cadre de l'OCDE (processus anti-BEPS) et de l'Union européenne (directive ATA), et à laquelle la France prend une part active, aboutit à l'adoption d'outils communs et de définitions harmonisées entre pays, ainsi qu'à la disparition de dispositifs fiscaux nationaux susceptibles d'être utilisés comme vecteurs d'optimisation. Ce processus est loin d'être achevé et devrait se poursuivre dans les prochaines années ; il conduira notamment à réexaminer le cadre de limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunts, ainsi que le taux réduit applicable aux revenus tirés de la propriété intellectuelle.

En second lieu, la convergence des assiettes est depuis plusieurs années engagée au sein de l'Union européenne, sous l'effet de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne d'une part, et des initiatives de la Commission européenne d'autre part. Cette dernière a depuis longtemps fait de la définition d'une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés une priorité d'approfondissement du marché intérieur (projet de directives ACIS puis ACCIS). Les bénéficiaires d'une telle harmonisation européenne de l'IS résident dans le développement des échanges qui pourrait résulter d'une simplification des règles et de la réduction des coûts de mise en conformité pour les entreprises implantées dans plusieurs États-membres, ainsi que dans la réduction des possibilités d'optimisation offertes par la diversité des systèmes nationaux, dès lors que le mécanisme de répartition de l'assiette entre les différents pays dépendrait de facteurs objectifs telles que l'implantation du capital physique, des salariés et du chiffre d'affaires. La France soutient

légitimement cette initiative dans son principe, même si les modalités techniques de mise en œuvre devront bien entendu faire l'objet de travaux d'approfondissement et de discussions dans les années à venir.

Enfin, la dynamique de concurrence fiscale enclenchée depuis la fin des années 1990 exerce des effets sur la compétitivité et l'attractivité relative des États-membres. Le mouvement de baisse de taux, initialement circonscrit aux petites économies de l'Union, s'est progressivement étendu à l'ensemble des États-membres, notamment l'Allemagne au début des années 2000 et le Royaume-Uni dix ans plus tard. L'intensité de la concurrence ne semble pas s'atténuer aujourd'hui. Ainsi, le Royaume-Uni s'est fixé l'objectif d'abaisser à nouveau son taux de 20 à 17 % à l'horizon 2020, voire au-delà selon les propos tenus récemment par sa Première ministre. La Hongrie et le Luxembourg ont également annoncé vouloir suivre ce mouvement. En dehors d'Europe, les États-Unis pourraient eux-aussi enclencher un mouvement de baisse jusqu'à 15 %, s'il on en croit les déclarations du président élu.

Même si cette logique de concurrence fiscale entre nations peut être légitimement regrettée, elle semble constituer pour un certain temps encore une donnée de politique économique avec laquelle il faudra composer. L'intensité de cette concurrence pourra, avec l'ACCIS, s'atténuer à l'échelle européenne s'agissant des règles d'assiette, mais à un horizon de moyen terme seulement. Par ailleurs, la concurrence par les taux est susceptible de s'exacerber à mesure que les assiettes convergeront, rendant les systèmes nationaux beaucoup plus homogènes et donc comparables. S'il paraît nécessaire d'agir au sein de l'Union européenne pour encadrer cette concurrence, ceci nécessite un consensus difficile à atteindre entre États-membres. La France pourrait ainsi soutenir la mise en place d'un tunnel de taux analogue à celui en vigueur pour la TVA, au moins dans le cas où la consolidation et la répartition de l'assiette entre pays ne parviendraient pas à être adoptées.

La France est jusqu'à aujourd'hui restée à l'écart de ce mouvement, maintenant son taux inchangé depuis le milieu des années 1990. Elle s'est engagée dans la loi de finances pour 2017 à un passage progressif au taux de 28 % à l'horizon 2020. Afin d'éviter de pâtir excessivement des effets de cette concurrence sur son attractivité et la compétitivité de ses entreprises, et sans se lancer pour autant dans une course au moins-disant qui ne serait pas soutenable, elle pourrait rechercher une convergence accrue de son taux vers la moyenne européenne des grandes économies. Le Conseil l'évalue à environ 25 %.

L'atteinte de cette cible, importante pour améliorer le positionnement de notre pays dans les comparaisons internationales, peut être en partie gagée par certaines reconfigurations de l'impôt, notamment le recentrage du régime d'intégration fiscale sur la simple consolidation des résultats, et l'abandon du taux réduit de 15 % applicable aux bénéficiaires jusqu'à 38 120 € pour les entreprises dont le chiffre d'affaire est inférieur à 7,63 M€.

Ces mesures de convergence d'assiette et de taux pourraient être complétées par la poursuite active des initiatives engagées à l'échelon européen et international pour lutter contre l'optimisation fiscale agressive, par exemple en améliorant les références internationales en matière de prix de transfert et en éradiquant les pratiques « d'État-tunnel » au sein de l'Union européenne.

Enfin, la sécurité juridique constitue un enjeu particulièrement important dans un pays caractérisé, comme la France, par la fréquence des modifications de son droit fiscal. Différentes techniques utilisées en Allemagne ou au Royaume-Uni, qui donnent davantage de sécurité et de prévisibilité aux acteurs économiques sans pour autant réduire la souveraineté du législateur, pourraient être utilement adaptées au contexte français.

Ainsi, l'IS devra dans les années à venir réussir la synthèse entre un jeu complexe d'opportunités et de contraintes :

- assurer la contribution effective des entreprises au financement des services publics dont elles bénéficient, notamment en combattant l'optimisation agressive ;
- contribuer à l'attractivité et la compétitivité du pays, par des règles d'assiette et de taux ne positionnant pas la France de façon défavorable dans les comparaisons internationales, soutenant la projection de nos entreprises à l'étranger et permettant l'adaptation aux organisations de production les plus diverses ;
- et assurer la sécurité et la stabilité de l'environnement juridique.

Les mesures proposées dans le présent rapport, présentées dans l'encadré suivant selon leur calendrier de mise en œuvre, se veulent efficaces et pragmatiques pour répondre à cet objectif.

Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte **Synthèse des propositions formulées par le CPO**

Les propositions du CPO d'adaptation de l'impôt sur les sociétés s'articulent en quatre ensembles de mesures – relatives au taux, à l'assiette, au renforcement de la sécurité juridique et à la lutte contre l'optimisation fiscale - dont la mise en œuvre pourrait être effectuée de manière progressive et programmée.

A court/moyen terme

La convergence du taux d'IS

- 1. Établir un cadre méthodologique rigoureux et consensuel pour procéder à des comparaisons de taux implicites d'imposition entre entreprises**, applicable aux entreprises du secteur financier comme aux autres ;
- 2. Faire converger le taux d'IS vers la moyenne des grandes économies de l'Union européenne** (soit environ 25 %), selon un calendrier clair et prédéfini, et prévoir que ce taux s'applique à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, en ménageant les transitions pour celles qui bénéficient aujourd'hui d'un taux réduit sur tout ou partie de leur bénéfice ;
- 3. Contribuer au financement de cette convergence du taux par des ajustements de l'assiette et des modalités de calcul de l'IS, dans la continuité des efforts d'harmonisation fiscale européenne et de renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale.**

Deux scénarios de financement sont proposés dans le rapport, avec des pistes permettant de compenser partiellement l'impact d'une baisse de taux.

A court/moyen terme

Le renforcement de la sécurité juridique

- 4. Renforcer la prévisibilité de l'environnement fiscal pour les entreprises face aux évolutions de la fiscalité**, par :
 - *le recours aux clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir le régime fiscal existant pour les situations en cours ;*
 - *l'application limitée des modifications du régime fiscal aux opérations effectivement nouvelles ;*

- *leur mise en œuvre avec une période de transition suffisante de manière à laisser aux acteurs économiques la possibilité de s'adapter ;*
5. **Assouplir la procédure de régularisation spontanée pour faciliter la conclusion des contrôles fiscaux**, même lorsque des pénalités sont prévues (sauf pénalités exclusives de bonne foi), afin d'accélérer le règlement des dossiers et le paiement du contribuable, et éviter les contentieux.

A moyen/long terme

La convergence de l'assiette de l'IS

6. **Sur les projets de directives ACIS et ACCIS, soutenir l'initiative de la Commission européenne dans son principe avec une approche globale des enjeux portés par les deux projets de directives, mais étudier et négocier son contenu :**
- *soutenir l'initiative de la Commission européenne dans son principe ;*
 - *ACIS : mettre à l'étude les diverses mesures proposées par la Commission, en particulier les dispositifs d'encadrement de la déductibilité des intérêts d'emprunt, ainsi que la clé de répartition de l'assiette entre les États-membres ;*
 - *Articulation ACIS / ACCIS : négocier au préalable qu'en cas d'échec à adopter la consolidation et la répartition de l'assiette commune entre États-membres à l'issue d'un certain délai, un tunnel de taux d'IS, analogue à celui en vigueur pour la TVA, soit mis en place à l'échelle de l'Union européenne ;*
7. **Parallèlement aux négociations sur le projet de directive ACIS, analyser la faisabilité d'un alignement éventuel du cadre français sur les standards européens en matière de report en avant de déficits et de seuil d'intégration fiscale :**
- *par la suppression des limitations du report en avant des déficits introduites en 2011 ;*
 - *et par la diminution des seuils de l'intégration fiscale à 50 % des droits de vote et 75 % du capital ;*

De façon permanente**La poursuite de la lutte contre l'optimisation agressive et l'évasion fiscale**

- 8. Faire davantage usage des outils anti-évasion existants, et notamment les plus récents** (entraide administrative pour le recouvrement des créances fiscales, échange automatique d'informations), ce qui nécessite de poursuivre la professionnalisation des équipes en charge du contrôle fiscal au sein de l'administration ;
- 9. Poursuivre l'effort de définition des normes de référence en matière de prix de transfert notamment dans leurs modalités de mise en œuvre :**
 - *à l'échelon international, en précisant les lignes directrices de l'OCDE notamment par l'insertion d'exemples concrets ;*
 - *à l'échelon national, en publiant des instructions fiscales expliquant les principes et méthodes que l'administration entend mettre en œuvre pour les appliquer ;*
- 10. Lutter davantage contre les délocalisations artificielles de bénéficiaires dans les conventions fiscales en intégrant à l'ensemble des conventions de la France la clause anti-abus générale, en généralisant les clauses de bénéficiaire effectif dans les conventions et en précisant la définition de cette notion, en poursuivant la sécurisation des dispositifs anti-évasion nationaux ;**
- 11. Poursuivre l'action contre les pratiques « d'État-tunnel » au sein de l'Union européenne :**
 - *en agissant en faveur d'une révision des directives mère-fille et intérêts et redevances pour insérer l'obligation pour tous les États-membres de prévoir une retenue à la source sur les dividendes et redevances sortant de l'Union européenne, avec un taux plancher ;*
 - *en prônant la négociation de conventions fiscales uniques pour l'ensemble de l'Union européenne avec les États tiers, afin de prévenir les comportements d'optimisation qui pourraient résulter des différences dans le réseau conventionnel des États-membres.*

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 615170010-000117 – Dépôt légal : janvier 2017



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

