LES DIFFÉRENCES D'IMPOSITION SUR LES BÉNÉFICES ENTRE PME ET GRANDES ENTREPRISES

Juin 2023

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 *» (articles L.411-1 et suivants du code des juridictions financières (CJF)).*

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 (articles L. 411-4 et L. 411-5 du CJF).

Le président du CPO peut désigner, pour une durée d'un an, au plus quatre personnalités qualifiées, afin d'éclairer les délibérations du Conseil. Ces personnalités qualifiées assistent aux réunions du conseil mais n'ont pas voix délibérative (article L. 411-8 du CJF).

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 et des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence. Il peut également être saisi pour avis, dans les mêmes conditions, en vue d'apprécier les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières de toute modification de la législation ou de la réglementation en matière d'impositions de toutes natures ou de cotisations sociales. (article L. 411-3 du CJF).

L'organisation des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires

Le CPO est ***indépendant****. A cette fin, les membres du Conseil jouissent d'un mandat qui a été porté de deux à trois ans par la loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, mandat qui est renouvelable une fois. Ils «* ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée *». Le secret professionnel s'impose à eux (article L.411-12 du CJF).*

Le CPO est ***pluridisciplinair****e dans sa composition et* ***collégia****l 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, le directeur de la sécurité sociale, le directeur général des entreprises et le directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale assistent, à la demande de son président, à ses réunions et s'y expriment, sans voix délibérative, ou s'y font représenter.

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

Février 2023	*La TVA, un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*
Février 2022	*Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*
Septembre 2019	*La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*
Janvier 2018	*Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*
Janvier 2017	*Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*
Décembre 2016	*Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*
Décembre 2015	*La taxe sur la valeur ajoutée*
Février 2015	*Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*
Mai 2014	*Fiscalité locale et entreprises*
Juillet 2013	*La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*
Janvier 2013	*Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier*
Février 2012	*Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*
Novembre 2011	*L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011*
Mai 2011	*Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*

Octobre 2010	*Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux*
Mai 2010	*La fiscalité locale*
Octobre 2009	*Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*
Mars 2009	*Le patrimoine des ménages*
Novembre 2008	*La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*
Mars 2008	*Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés*
Mars 2008	*Les prélèvements obligatoires des indépendants*
Mars 2007	*La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*

Les études et avis à la demande du Parlement

Octobre 2022	*La fiscalité locale dans la perspective du Zéro artificialisation nette (ZAN)*
Septembre 2020	*Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée*
Juillet 2018	*Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*

Les notes du Conseil des prélèvements obligatoires

Juin 2023	*Note n°4 les enjeux de la TVA à l'ère du numérique*
Février 2022	*Note n°3 Baromètre des prélèvements obligatoires en France – Première édition 2021*

Juillet 2021	*Note n°2 Les enjeux pour la France des négociations à l'OCDE sur la taxation des bénéfices des multinationales*
Juillet 2021	*Note n°1 Quel taux pour l'impôt sur les sociétés en France ?*

Les rapports du Conseil des impôts

2005	*La fiscalité dérogatoire*
2004	*La concurrence fiscale et l'entreprise*
2003	*La fiscalité dérogatoire – pour un réexamen des dépenses fiscales*
2002	*Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*
2001	*La taxe à la valeur ajoutée*
2000	*L'imposition des revenus*
1999	*La fiscalité des revenus de l'épargne*
1998	*L'imposition du patrimoine*
1997	*La taxe professionnelle*
1995	*La contribution sociale généralisée*
1994	*Fiscalité et vie des entreprises*
1992	*La fiscalité de l'immobilier urbain*

1990	*L'impôt sur le revenu*
1989	*La fiscalité locale*
1987	*La fiscalité des entreprises*
1986	*L'imposition du capital*
1984	*L'impôts sur le revenu*
1983	*La taxe sur la valeur ajoutée*
1980	*L'imposition des bénéfices agricoles*
1979	*L'impôt sur le revenu*
1977	*L'imposition des bénéfices industriels et commerciaux*
1974	*L'impôt sur le revenu*
1974	*Application de l'article 5 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat*
1972	*L'impôt sur le revenu*

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Pierre MOSCOVICI, 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 :

- *M. Dominique BAERT, maire de Wattrelos et conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes*
- *M. Alain CHRÉTIEN, maire de Vesoul et président d'agglomération*
- *M. Samy BENOUDIZ, maire d'Aigremont et dirigeant de sociétés*
- *M. Pierre COLLIN, conseiller d'État*
- *M. Patrick WYON, conseiller à la Cour de cassation*
- *M^me^ Mathilde LIGNOT-LELOUP, conseillère maître à la Cour des comptes*
- *M^me^ Selma MAHFOUZ, inspectrice générale des finances*
- *M^me^ Cécilia BERTHAUD, inspectrice générale des finances*
- *M. Pierre-Louis BRAS, inspecteur général des affaires sociales*
- *M. Alain BAYET, inspecteur général de l'institut national de la statistique et des études économiques*
- *M. Pierre BOYER, professeur d'économie à l'École Polytechnique*
- *M. Frédéric DOUET, professeur de droit à l'université Rouen – Normandie*
- *M^me^ Lise PATUREAU, professeure d'économie à l'université Paris Dauphine*
- *M. Rémi PELLET, professeur de droit à l'université de Paris Cité et de Sciences Po Paris*
- *M^me^ Nathalie MOGNETTI, directrice fiscale de TotalEnergies*
- *M. Jacques CREYSSEL, délégué national de la fédération des entreprises du commerce et de la distribution*

En est membre, sans voix délibérative, M^me^ Elisabeth ASHWORTH, associée chez CMS Francis Lefebvre.

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est assuré par M. Guilhem BLONDY, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du CPO.

Les travaux de secrétariat du conseil sont réalisés par M^me^ Jacqueline SELLAM, chargée de mission.

Le rapport, présenté par M. Guilhem BLONDY, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du CPO, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 22 juin 2023.

Sommaire

SOMMAIRE **1**

SYNTHESE DE L'ETUDE **3**

SYNTHESE DES CONSTATS **5**

INTRODUCTION **7**

CHAPITRE I – DES DIFFERENCES DE PROFITABILITE PLUS MARQUEES ENTRE SECTEURS D'ACTIVITE QU'ENTRE CATEGORIES D'ENTREPRISES **9**

I - Un tissu économique national constitué majoritairement par des entreprises de taille petite, moyenne et intermédiaire **9**

II - Une marge plus faible mais une rentabilité financière plus élevée pour les PME **10**

A - Un taux de marge médian plus faible pour les PME (hors microentreprises) 10

B - Une rentabilité financière plus élevée pour les PME 11

C - Une proportion d'entreprises bénéficiaires supérieure chez les grandes entreprises 13

III - Des taux de marge et de profit très variables en fonction des secteurs d'activité **13**

CHAPITRE II – DES ECARTS DE TAXATION BRUTE ENTRE CATEGORIES D'ENTREPRISES EN VOIE DE REDUCTION DANS LA PERIODE RECENTE **15**

I - Une contribution des PME à l'IS brut proche de leur part dans la valeur ajoutée **15**

II - Un taux statutaire inférieur pour les PME **16**

III - Un taux effectif d'imposition moyen des grandes entreprises françaises désormais proche de la moyenne de la zone euro, mais trop instable sur longue période **18**

A - Un taux effectif moyen d'imposition des bénéfices désormais voisin de ceux de l'Allemagne et de l'Italie 20

B - Un taux effectif d'imposition trop instable sur longue période 20

IV - Un resserrement des écarts de taux implicite d'imposition des bénéfices entre PME et grandes entreprises **22**

A - Une baisse importante du taux d'imposition implicite des PME entre 2007 et 2019 23

B - Un rôle explicatif majeur du contexte financier et un effet significatif de certaines mesures fiscales 25

V - Un recours important des grandes entreprises aux crédits d'impôt, notamment en matière de recherche et d'innovation **28**

A - Une utilisation plus systématique des crédits d'impôt par les grandes entreprises 28

B - Une efficacité plus forte du crédit impôt recherche dans les PME 29

CHAPITRE III - UNE EVOLUTION DU CADRE INTERNATIONAL ET EUROPEEN AUX EFFETS INCERTAINS SUR LES DIFFERENCES DE TAXATION ENTRE PME ET GRANDES ENTREPRISES **33**

I - La taxation des bénéfices excédentaires : des mesures européennes temporaires ciblées sur la correction des rentes sectorielles **33**

A - Le plafonnement du prix de l'électricité : un rendement significatif, mais un effet négatif sur le bénéfice fiscal des entreprises productrices 34

B - La contribution de solidarité des entreprises des secteurs des énergies fossiles et du raffinage : un rendement limité en France 34

C - Des dispositifs à vocation sectorielle et temporaire 36
II - L'accord BEPS 2 : des conséquences difficiles à évaluer sur le rendement de l'IS en France 36
A - Le Pilier Un : un impact budgétaire faible pour la France 37
B - Le Pilier Deux : des chiffrages fragiles 38
III - Un agenda fiscal communautaire chargé : de DEBRA à BEFIT 40

ANNEXES 43

Annexe n° 1 : saisine du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale 44
Annexe n° 2 : prises de position antérieures du CPO sur le taux réduit d'IS pour les PME 45
Rapport du CPO : « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte », décembre 2016 45
Note du CPO : « Quel taux pour l'impôt sur les sociétés en France ? », février 2021 51
Annexe n° 3 : prise de position antérieure du CPO sur le crédit d'impôt recherche 53
Rapport du CPO : « Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire », février 202253
En présence de défaillances de marché, la fiscalité permet de favoriser l'innovation par plusieurs canaux 53
Le CIR est un instrument perfectible 54
Plusieurs scénarios d'évolution du CIR sont de nature à améliorer son efficience 59

Synthèse de l'étude

Les PME (hors microentreprises) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) représentent une part majoritaire de l'emploi salarié et de la valeur ajoutée en France dans les secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a saisi le CPO, sur le fondement de l'article L. 411-3 du code des juridictions financières, d'une étude relative aux écarts d'imposition sur les bénéfices en fonction de la taille des entreprises dans le cadre des travaux de la mission d'information qu'elle a constituée sur les différentiels de fiscalité entre entreprises.

Cette étude concerne l'impôt sur les sociétés (IS) et la contribution sociale sur les bénéfices (CSB). L'impôt sur le revenu dont sont redevables de nombreux micro-entrepreneurs n'a pas été étudié. Par ailleurs, il convient de rappeler que la taxation des bénéfices (IS, CSB et IR) représente moins de la moitié de la fiscalité pesant sur les entreprises en France.

Des différences de profitabilité plus marquées entre secteurs d'activité qu'entre catégories d'entreprises

Les écarts d'imposition entre entreprises sont d'abord déterminés par la rentabilité financière de celles-ci. Les PME, malgré une marge inférieure à celle des grandes entreprises et des ETI, présentent en moyenne une rentabilité financière supérieure. Ces différences de marges et de rentabilité en fonction de la taille des entreprises sont cependant moins marquées que celles observées entre secteurs d'activité.

Des écarts de taxation brute entre catégories d'entreprises en voie de réduction dans la période récente

Le poids relatif de l'imposition des bénéfices des entreprises peut être appréhendé par différents indicateurs.

La répartition de l'IS brut entre catégories d'entreprises en 2019 était proche de celle de la valeur ajoutée. Ce ratio, utile dans une approche macroéconomique, n'est cependant pas pertinent au niveau de l'entreprise dont les décisions sont influencées par le taux statutaire de l'IS (inscrit dans la loi) mais aussi par diverses mesures concernant son assiette.

Entre 2018 et 2022, la France a ramené le taux normal de l'IS de 33 à 25% des bénéfices. Cette diminution a permis de rapprocher fortement le taux statutaire et le taux effectif d'imposition des grandes entreprises de ceux pratiqués dans les autres pays de la zone euro, selon les données de la Commission européenne. Seule une stabilisation du taux français sur longue période permettra néanmoins d'ancrer dans la durée les anticipations des entreprises et d'influencer leurs décisions d'investissement.

La baisse du taux normal de l'IS a été obtenue en maintenant un taux réduit de 15% pour les PME. Cette pratique d'un taux statutaire différent en fonction de la taille des entreprises est minoritaire au sein de l'Union européenne. Elle est aussi critiquée par une partie de la littérature économique car elle favorise des distorsions dans l'allocation du capital et peut créer des effets de seuil de nature à freiner la croissance des entreprises.

Au-delà de l'existence de taux statutaires différents en fonction de la taille de l'entreprise, le taux implicite d'imposition qui rapporte l'impôt payé par l'entreprise à

une assiette économique, l'excédent net d'exploitation, permet d'apprécier les effets différenciés des règles de l'IS en fonction de la taille des entreprises. Son analyse sur longue période permet de constater que les écarts entre les catégories d'entreprises se sont fortement resserrés entre 2007 et 2019, en raison notamment de la limitation des avantages tirés par les grandes entreprises de la déductibilité des charges financières et des premières étapes de la baisse du taux normal de l'IS, centrées sur les PME et les ETI en 2018 et 2019.

La baisse du taux normal d'IS pour les grandes entreprises entre 2020 et 2022 et la remontée des taux d'intérêt en 2022 et 2023 devraient néanmoins réintroduire un écart avec le taux d'imposition implicite des PME, même si celles-ci ont bénéficié à nouveau de mesures favorables dans les lois de finances 2021 et 2023.

Par ailleurs, les grandes entreprises perçoivent une fraction des crédits d'impôt supérieure à leur poids dans l'IS brut. S'agissant du crédit impôt recherche, son utilisation importante par les grands groupes correspond toutefois à la part de ces firmes dans la dépense intérieure de recherche, d'innovation et de développement.

Une évolution du cadre international et européen aux effets incertains sur les différences de taxation entre PME et grandes entreprises

Dans les prochaines années, les différences d'imposition entre entreprises seront notamment affectées par les évolutions du cadre international et européen.

À court terme, la taxation des bénéfices excédentaires (dits aussi « superprofits » ou « profits exceptionnels ») mise en place par l'Union européenne vient atténuer des différences de rentabilité temporaires entre secteurs. Elle n'a cependant pas vocation à devenir un instrument de correction de différences structurelles d'imposition entre catégories d'entreprises.

À moyen terme, la mise en œuvre des deux piliers de l'accord BEPS 2 doit permettre d'atténuer l'érosion des bases fiscales par la concurrence fiscale agressive de certains États et réduire les transferts de profits. Le PLF 2024 inclura des dispositions transposant la directive GLoBE qui décline le deuxième pilier de l'accord BEPS 2 au niveau européen. Son impact sur les recettes de l'IS et sur le taux implicite d'imposition des grandes entreprises en France reste toutefois incertain.

À plus long terme, le projet de directive DEBRA qui visait à corriger le biais en faveur de l'endettement qui persiste dans l'imposition des bénéfices dans la plupart des pays européens a été repoussé par le Conseil de l'Union européenne en décembre 2022. La question de l'harmonisation des assiettes d'impôts sur les sociétés a été néanmoins rouverte et peut offrir des opportunités de mettre fin à la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne. Après une large consultation, la Commission européenne annonce pour le troisième trimestre 2023 une proposition de directive « BEFIT » (*Business in Europe Framework for Income Taxation*), qui a vocation à définir un corpus réglementaire unique en matière d'impôt sur les sociétés, reposant sur une assiette commune et une méthode de répartition forfaitaire des résultats, et à se substituer à la proposition précédente « ACCIS » (*Assiette Commune Consolidée d'Impôt sur les Sociétés*), qui n'a jamais pu recueillir l'unanimité des États membres.

D'éventuelles évolutions futures du cadre national de l'IS devront donc être articulées avec les propositions de la Commission.

Synthèse des constats

Constat n° 1 : Les PME (hors microentreprises) et les entreprises de taille intermédiaire représentent une part majoritaire de l'emploi salarié et de la valeur ajoutée en France dans les secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers.

Constat n° 2 : Les PME (hors microentreprises) présentent sur longue période une marge inférieure mais une rentabilité financière supérieure aux grandes entreprises.

Constat n° 3 : La marge des entreprises varie plus fortement en fonction de leur secteur d'activité qu'en fonction de leur taille.

Constat n° 4 : La contribution des PME à l'IS brut est proche de leur part dans la valeur ajoutée.

Constat n° 5 : Un quart des Etats membres de l'Union européenne, dont la France, possède un taux réduit d'IS.

Constat n° 6 : Le taux effectif d'imposition moyen des bénéfices des grandes entreprises françaises s'est rapproché de la moyenne de la zone euro dans la période récente.

Constat n° 7 : Sur longue période, le cadre français de l'imposition des bénéfices se caractérise par une instabilité plus forte que celle observée chez ses principaux voisins de l'Union européenne.

Constat n° 8 : Les écarts de taux implicite brut entre les catégories d'entreprises se sont fortement resserrés entre 2007 et 2019, en raison d'une limitation des avantages tirés par les grandes entreprises de la déductibilité des charges financières et de mesures fiscales favorables aux PME.

Constat n° 9 : La poursuite de la baisse du taux normal d'IS entre 2020 et 2022 et la remontée des taux d'intérêt en 2022 et 2023 réduisent plus fortement le taux implicite d'imposition des grandes entreprises, et pourraient en conséquence réintroduire un écart avec celui des PME.

Constat n° 10 : Les grandes entreprises reçoivent une part des crédits d'impôt supérieure à leur poids dans l'IS brut.

Constat n° 11 : Les mesures européennes de taxation des bénéfices excédentaires, temporaires et sectorielles, ne sont pas des instruments pertinents pour réduire durablement l'écart de taxation implicite entre PME et grandes entreprises.

Constat n° 12 : Le niveau de taxation sur les bénéfices des grandes entreprises en France devrait être accru par la mise en œuvre des deux piliers de l'accord BEPS 2 dans des proportions qui restent incertaines.

Constat n° 13 : D'éventuelles évolutions futures du cadre national de l'IS devront prendre en compte la prochaine proposition de directive BEFIT de la Commission européenne attendue à l'automne 2023.

Introduction

Par une lettre du 1er mars 2023, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a saisi le président du Conseil des prélèvement obligatoires (CPO) d'une demande d'étude sur *les taux d'imposition implicites des entreprises*. Celle-ci vise à *nourrir les travaux actuellement menés par la mission d'information constituée par la commission des finances portant sur les différentiels de fiscalité entre entreprises.*

La commission ayant entre temps reçu, comme le CPO, un chiffrage actualisé pour l'année 2019 des taux implicites d'imposition des bénéfices par catégories d'entreprises réalisé par la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances, la présente étude vise à mettre en perspective ces simulations :

- en rappelant les caractéristiques du tissu économique français en termes de taille, de profitabilité des entreprises et de répartition de l'impôt sur les sociétés (IS);

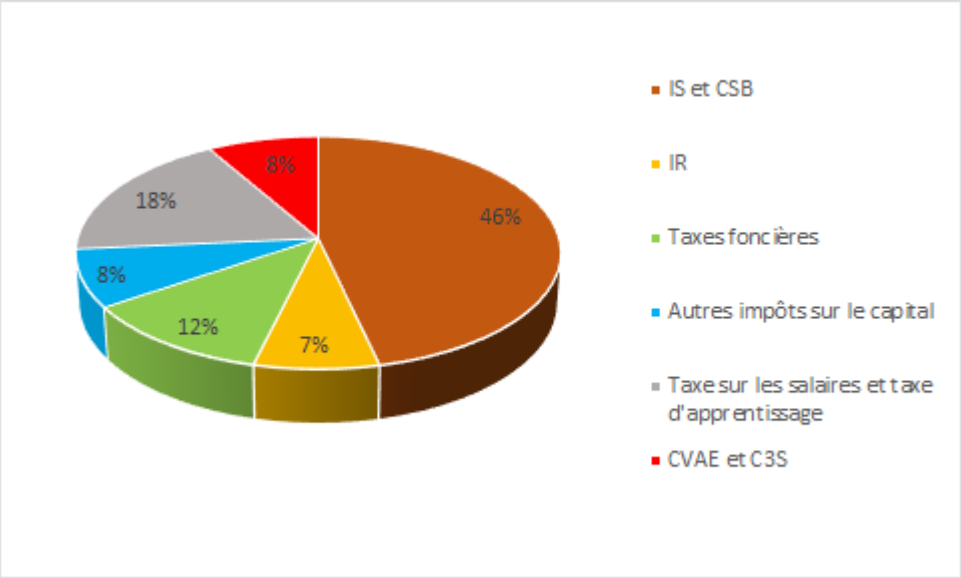
- en recensant les différentes mesures possibles de la taxation des bénéfices et leurs précautions d'emploi qui leur sont attachées avant d'analyser sur longue période (2007-2019) les évolutions des taux implicites d'imposition des bénéfices par catégories d'entreprises ;

- en mettant en évidence les évolutions du cadre international et européen qui pourraient infléchir ces taux implicites en 2023 et dans les prochaines années.

Cette étude cherche ainsi à établir certains constats relatifs à l'IS pour éclairer le travail de la mission d'information.

Ces constats ne portent pas sur l'ensemble de la fiscalité assise sur les entreprises. L'IS et la contribution sociale des bénéfices, qui forment l'objet de cette étude, représentaient 62,4 Md€ en 2021 en comptabilité nationale, soit 46% de la fiscalité assise sur les entreprises (hors cotisations sociales) et 86% de l'imposition de leurs bénéfices (le solde étant taxé au travers de l'impôt sur le revenu des personnes physiques).

Graphique n° 1 : La fiscalité assise sur les entreprises en France (2021)



Source : CPO (données : INSEE, comptes nationaux, et DGFIP)

.

* *

*

Chapitre I – Des différences de profitabilité plus marquées entre secteurs d'activité qu'entre catégories d'entreprises

I - Un tissu économique national constitué majoritairement par des entreprises de taille petite, moyenne et intermédiaire

En 2019[1], selon l 'INSEE, 3,32 millions d'entreprises[2] composaient les secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers[3].

L'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, et son décret d'application n°2008-1354 du 18 décembre 2008, ont introduit, pour les besoins de l'analyse statistique, une définition de l'entreprise et de sa taille à partir de critères économiques.

La catégorie des microentreprises (MIC) est constituée des entreprises qui d'une part occupent moins de 10 personnes, d'autre part ont un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros. En 2019, dans les secteurs précités, 3,17 millions de microentreprises employaient 2,33 millions de salariés (en équivalents temps plein ou ETP), soit 19 % du total et généraient 16 % de la valeur ajoutée.

La catégorie des petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui, d'une part, occupent moins de 250 personnes, d'autre part ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. En 2019, 143 618 PME hors MIC employaient 29 % des salariés (ETP) et généraient 24 % de la valeur ajoutée.

La catégorie des entreprises de taille intermédiaire (ETI) est constituée des entreprises qui n'appartiennent pas à la catégorie des PME et qui d'une part occupent moins de 5 000 personnes, d'autre part ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 1 500 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 2 000 millions d'euros. En 2019, 5 530 ETI employaient 24 % des salariés (ETP) et généraient 26 % de la valeur ajoutée.

La catégorie des grandes entreprises (GE) est constituée des entreprises qui ne sont pas classées dans les catégories précédentes. En 2019, 263 GE employaient 3,43 millions de salariés en équivalent temps plein (ETP), soit 28 % du total, et contribuaient à 34 % de la valeur ajoutée.

[1] Cette étude prend l'année 2019 comme référence. La dernière année disponible pour les données de l'enquête de l'INSEE sur les entreprises Ésane est 2020, mais celle-ci présente des valeurs atypiques en raison de la crise sanitaire.

[2] Une entreprise au sens économique correspond à la plus petite combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisationnelle jouissant d'une certaine autonomie de décision. Dans cette approche, toutes les sociétés dont le capital est détenu à plus de 50 % par une même société sont « agrégées » pour être analysée comme une seule entreprise au sens économique.

[3] INSEE, Esane 2019. Cet agrégat exclut l'éducation, la santé humaine et l'action sociale.

<u>Constat n° 1</u> : Les PME (hors microentreprises) et les entreprises de taille intermédiaire représentent une part majoritaire de l'emploi salarié et de la valeur ajoutée en France dans les secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers.

II - Une marge plus faible mais une rentabilité financière plus élevée pour les PME

Le taux de marge est le rapport entre l'excédent brut d'exploitation (EBE) et la valeur ajoutée d'une entreprise. Dans le partage de la valeur ajoutée, il mesure ce qui reste à disposition des entreprises pour rémunérer le capital et investir, une fois déduites les charges d'exploitation et notamment les rémunérations.

La rentabilité économique rapporte l'EBE au capital économique, c'est-à-dire à la somme des immobilisations corporelles et incorporelles brutes et du besoin de fonds de roulement.

La rentabilité financière rapporte pour sa part le résultat net comptable aux capitaux propres. Elle mesure la capacité des capitaux investis par les actionnaires à dégager un certain niveau de profit.

Enfin, la profitabilité est le rapport entre le résultat net comptable et le chiffre d'affaires hors taxes. Elle retrace la part de la production de l'entreprise qui reste à sa disposition pour rémunérer ses actionnaires et payer l'impôt sur les sociétés.

La rentabilité financière et la profitabilité avant impôts sont des indicateurs de la capacité contributive d'une entreprise à l'IS.

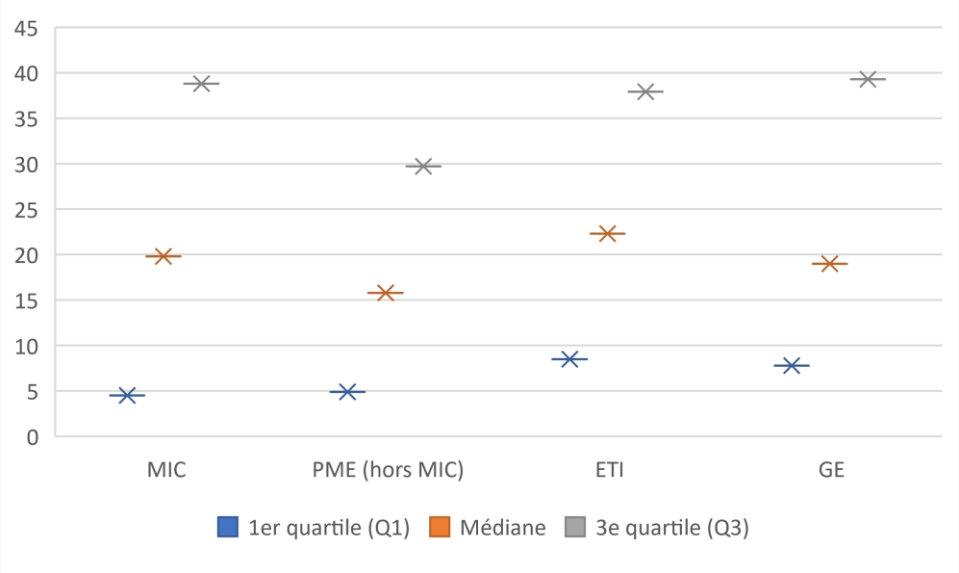
A - Un taux de marge médian plus faible pour les PME (hors microentreprises)

En 2019, le taux de marge était de 27,1 % pour les entreprises des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers.

Cette moyenne est cependant tirée vers le haut par les entreprises sans salarié, notamment les sociétés civiles immobilières (SCI). Le taux de marge médian des entreprises employeuses était de 19,2%.

Par catégorie d'entreprises employeuses, ce taux médian était plus élevé pour les ETI (22,3%), suivi des microentreprises (19,8%), des grandes entreprises (19%) et enfin des PME hors microentreprises (15,8%).

Graphique n° 2 : Taux de marge par catégories d'entreprises employeuses en 2019 (en % de la valeur ajoutée)



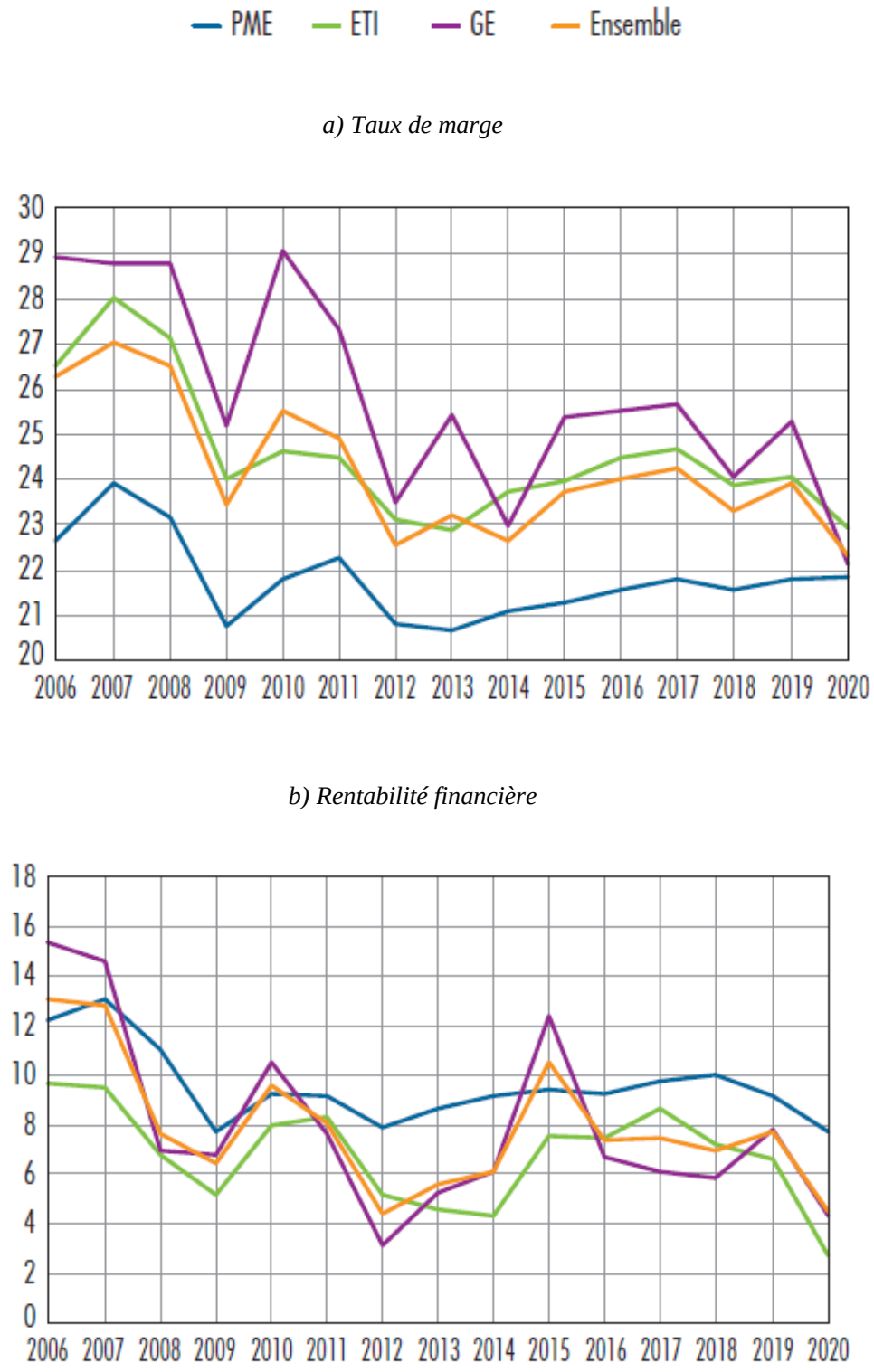
Note : le taux de marge n'est ici calculé que pour les entreprises ayant déclaré une valeur ajoutée au coût des facteurs strictement positive.
Champ : France, entreprises employeuses des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers, hors micro-entrepreneurs et micro-entreprises au sens fiscal.
Source : CPO (données : INSEE, Esane 2019)

B - Une rentabilité financière plus élevée pour les PME

Un taux de marge important peut être cependant compatible avec une rentabilité économique ou financière faible, si le capital d'exploitation est élevé et nécessite des investissements réguliers et donc des capitaux propres importants pour assurer le maintien de l'appareil de production.

Malgré des taux de marge plus élevés, les grandes entreprises et les ETI, plus capitalisées, ont ainsi une rentabilité financière significativement plus faible que les PME. Leur rentabilité financière s'établissait à 9% en 2019, contre 6,5% pour les ETI et 8% pour les grandes entreprises. Cette situation s'observe depuis les années 2010, à l'exception de 2015.

Graphique n° 3 : Taux de marge et rentabilité financière par catégorie d'entreprises (2006-2020)



Source : Banque de France, base FIBEN, octobre 2021

<u>Constat n° 2</u> : Les PME (hors microentreprises) présentent sur longue période une marge inférieure mais une rentabilité financière supérieure aux grandes entreprises.

C - Une proportion d'entreprises bénéficiaires supérieure chez les grandes entreprises

Le nombre de redevables à l'IS (2 millions en 2019, selon la DGFIP) est sensiblement inférieur à celui des entreprises recensées par l'INSEE (qui inclut des entreprises individuelles imposées à l'IR) et même à celui des entreprises assujetties à l'IS (2,1 millions). Le régime de l'intégration fiscale permet en effet à 36 000 groupes fiscaux[4] de déclarer un résultat commun dès lors qu'une société mère imposable en France détient directement ou indirectement 95% au moins du capital des filiales. Les redevables à l'IS (y compris secteurs agricole et financier) se répartissaient ainsi en 2019 entre 300 grandes entreprises, 7 000 ETI, 194 900 PME hors microentreprises et 1,81 million de microentreprises.

Au sein de ces redevables, seules les entreprises bénéficiaires acquittent l'IS.

En 2019, la proportion d'entreprises bénéficiaires était la plus élevée chez les grandes entreprises (76,2%), suivies à distance par les ETI (69,1%) et les PME hors microentreprises (65,2%), enfin par les microentreprises (48,2%).

Dans un contexte marqué par la crise sanitaire, la proportion d'entreprises bénéficiaires a fortement chuté en 2020 parmi les grandes entreprises (-11,7 points), les microentreprises et les ETI (respectivement –4,7 et -4,6 points), et dans une moindre mesure chez les PME hors microentreprises (-2 points).

III - Des taux de marge et de profit très variables en fonction des secteurs d'activité

La variabilité des taux de marge est plus importante entre secteurs d'activité que d'une catégorie d'entreprises à l'autre. En 2019, le taux de marge moyen était de 65% dans l'immobilier, 30% dans l'industrie, 28% dans les services, 24% dans les services (hors immobilier) et le transport et seulement 21% dans la construction.

Cette variabilité des taux de marge entre secteurs se reflète également au niveau des taux de profit avant impôt, supérieurs à 15% en 2019 dans l'immobilier, proches de 9% dans les services (hors immobilier), mais de seulement 6,9% dans l'industrie, 5,5% dans la construction, 3,4% dans le transport et 2,7% dans le commerce.

[4] Un groupe fiscal est constitué de plusieurs sociétés détenues à plus de 95 % par une autre société dite tête de groupe. Cette dernière est alors redevable de l'impôt sur les sociétés pour l'ensemble des sociétés du groupe fiscalement intégré. Les redevables de l'impôt sur les sociétés sont pour près de 98 % des sociétés indépendantes ; les autres sont des têtes de groupe fiscalement intégré (*Source : INSEE, Les entreprises en France, édition 2021*).

Tableau n° 1 : Taux de marge et taux de profit par secteur d'activité (2019)

	Industrie	Construction	Commerce	Transport et entreposage	Services (hors immobilier)	Immobilier	**Ensemble**
Taux de marge	30,1%	21,1%	25,7%	24,4%	23,7%	65,1%	**27,1%**
Taux de profit avant impôt	6,9%	5,5%	2,7%	3,4%	9,0%	15,5%	**5,7%**

Source : CPO (données : INSEE, Esane 2019, secteurs principalement marchands non agricoles non financiers)

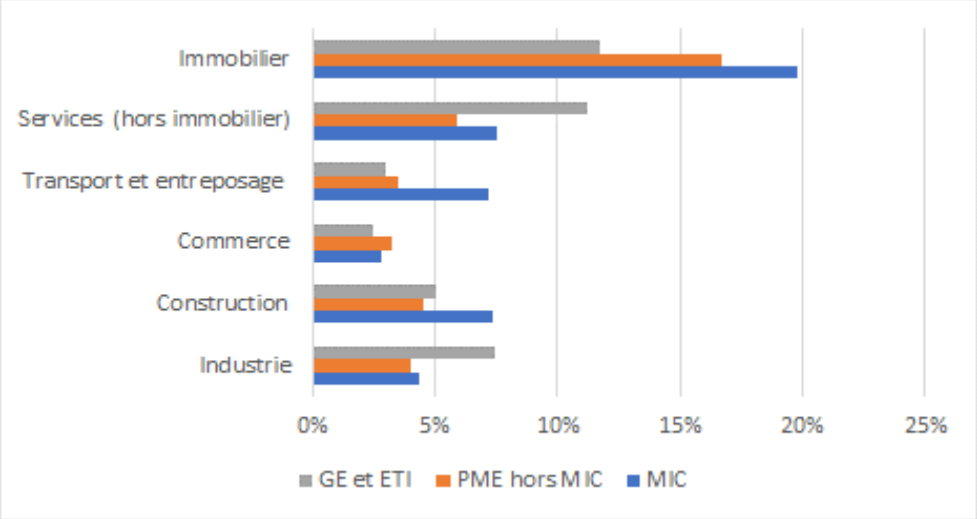
Le croisement de la profitabilité des entreprises par secteur et par catégorie permet de mettre en évidence des situations très hétérogènes :

- dans l'industrie et les services (hors immobilier), la profitabilité des grandes entreprises et des ETI est nettement supérieure à celle des PME et des microentreprises ;

- la situation est inversée dans la construction, les transports et l'immobilier ;

- dans le commerce, la profitabilité est peu liée à la taille de l'entreprise.

Graphique n° 4 : Taux de profit avant impôt par secteur et par catégorie d'entreprises (en %, 2019)



Source : CPO (données : INSEE, Esane 2019, secteurs principalement marchands non agricoles non financiers)

<u>Constat n° 3</u> : La marge et la profitabilité des entreprises varient plus fortement en fonction de leur secteur d'activité qu'en fonction de leur taille.

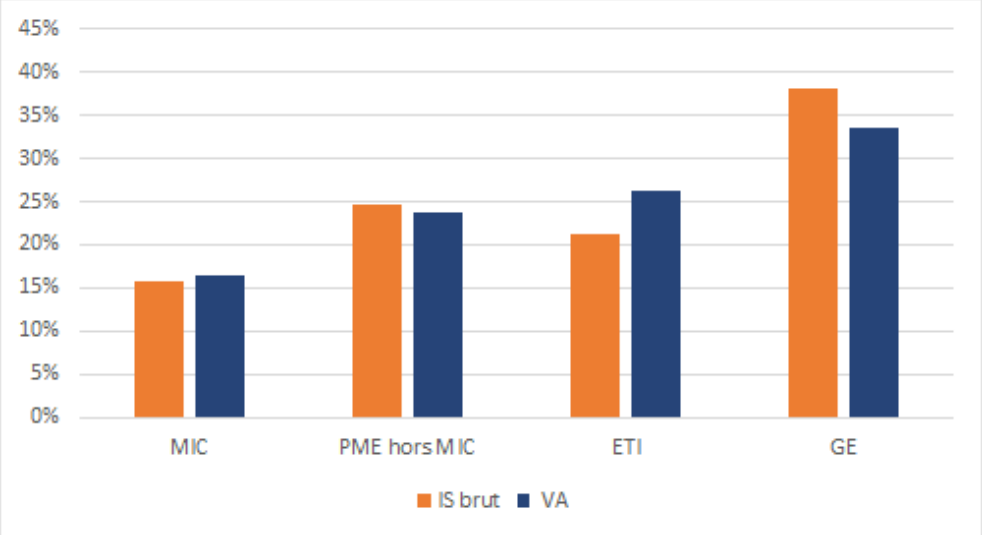
Chapitre II – Des écarts de taxation brute entre catégories d'entreprises en voie de réduction dans la période récente

Au niveau d'une économie, d'un secteur d'activité ou d'une catégorie d'entreprises, le poids de la taxation des bénéfices peut être retracé en rapportant celle-ci à la valeur ajoutée. Ce ratio n'est cependant pas pertinent au niveau de l'entreprise dont les décisions seront influencées par le taux statutaire de l'IS mais aussi par diverses mesures concernant son assiette. Des indicateurs comme les taux effectifs ou les taux implicites permettent de capturer l'effet de ces mesures d'assiette. Ils doivent néanmoins être interprétés avec prudence, car leur calcul repose en partie sur des conventions. Par ailleurs, aucune de ces mesures ne permet de réintégrer des profits qui seraient abusivement localisés hors de France.

I - Une contribution des PME à l'IS brut proche de leur part dans la valeur ajoutée

Des **ratios rapportant l'IS au PIB ou à la valeur ajoutée** sont couramment utilisés pour comparer le poids de la fiscalité sur les bénéfices entre pays, secteurs d'activité ou catégories d'entreprises.

Graphique n° 5 : Répartition de l'IS brut et de la valeur ajoutée entre catégories d'entreprises (2019)



Source : CPO (données : DGFIP)

Les grandes entreprises étaient redevables, en 2019, de 38% de l'IS brut, les ETI de 21%, les PME de 25% et les microentreprises 16%.

La part des PME et des microentreprises dans l'IS brut était donc proche de leur contribution à la valeur ajoutée.

Constat n° 4 : La contribution des PME à l'IS brut est proche de leur part dans la valeur ajoutée.

Les grandes entreprises étaient en revanche redevables en 2019 d'une proportion de l'IS brut supérieure à leur part dans la valeur ajoutée, à l'inverse des ETI. Cela reflétait notamment la plus forte proportion de grandes entreprises bénéficiaires (cf. *supra* chapitre I – II. C.)[5].

Par ailleurs, le rapport IS/ valeur ajoutée reflète globalement les écarts de marges entre secteurs. Hors activités financières et d'assurance, le secteur immobilier affichait ainsi en 2019 le ratio le plus élevé.

Tableau n° 2 : Ratio IS/ valeur ajoutée par secteur d'activité (2019)

Secteur	Industrie	Construction	Commerce, transport, hébergement, restauration	Immobilier	Autres services	**Ensemble**
IS/VA	4,3%	3,8%	4,4%	8,3%	4,2%	**4,4%**

Source : CPO (données : Insee, Esane 2019, secteurs principalement marchands non agricoles non financiers)

Ces indicateurs sont pertinents mais ne reflètent pas le poids de l'imposition du point de vue de l'entreprise, car la variable utilisée au dénominateur (valeur ajoutée) est une mesure de l'activité économique mais pas du profit de l'entreprise.

II - Un taux statutaire inférieur pour les PME

La comparaison des **taux statutaires** (taux prévu par les lois et règlements en vigueur) ne permet pas de prendre en compte les effets des différences d'assiette sur l'imposition des bénéfices des entreprises. Pour autant, elle doit être le point de départ de toute réflexion sur les différences de taxation du point de vue des entreprises. Information plus facile à obtenir et à analyser que les taux implicites ou effectifs, elle joue un effet de signal important pour les investisseurs.

Au 1er janvier 2023, le taux normal de l'IS en France est de 25%. En outre, les entreprises réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 7,63 M€ et dont l'IS dépasse 763 000 € sont également redevables de la contribution sociale sur les bénéfices (CSB) qui représente 3,3 % de l'IS dû.

[5] La réduction de la proportion de grandes entreprises bénéficiaires, en 2020, à un niveau proche de celui des ETI, s'est aussi traduite par un resserrement de cet écart. La part des grandes entreprises dans l'IS brut est tombée à 30% en 2020, tandis que celle des ETI remontait à 23%.

Un taux réduit de 15% s'applique aux PME, détenues à au moins 75% par des personnes physiques et ayant un chiffre d'affaires inférieur à 10 M€, pour la fraction du bénéfice inférieure ou égale à 42 500 €. Ce taux réduit, créé en 2001, n'est plus considéré comme une dépense fiscale depuis 2006 et rentre de ce fait dans le calcul de l'impôt. Son coût était estimé à 2,2 Md€ en 2019 pour 760 000 entreprises bénéficiaires[6].

Au sein de l'Union européenne, six autres États membres appliquent, comme la France, un taux réduit d'IS. Le Portugal est le seul pays possédant un IS progressif avec cinq taux marginaux différents, entre 17 et 30% en fonction du montant du bénéfice, auquel s'ajoute dans certaines municipalités un impôt local de 1,5%.

Tableau n° 3 : Taux réduits d'IS dans l'Union européenne (2021)

État membre	Taux normal	Taux réduit	Conditions
Belgique	25%	20%	Sur la part du bénéfice ≤ 100 000 €
France	28,4%	15%	CA ≤ 10 M€, sur la part du bénéfice ≤ 38 120 € (42 500 € à partir de 2023)
Lituanie	15%	5%	Employés ≤ 10, si bénéfice ≤ 300 000 €
Luxembourg	24,9%	22,8%	Si bénéfice ≤ 175 000 €
Pays-Bas	25%	15%	Sur la part du bénéfice ≤ 245 000 €
Pologne	19%	9%	Si produits ≤ 2 M€
Portugal	Hors Madère et Açores, cinq taux compris entre 17% (PME au sens européen, sur la part du bénéfice < 25 000 €) et 30% (sur la part du bénéfice ≥ 35 M€), impôt local additionnel de 1,5%		
République slovaque	21%	15%	Si produits ≤ 49 790 €

Source : CPO (données : OCDE, 2021)

<u>Constat n° 4</u> : Un quart des Etats membres de l'Union européenne, dont la France, possède un taux réduit d'IS.

La littérature économique porte une appréciation en majorité critique sur les taux réduits d'IS pour les PME[7].

[6] Projet de loi de finances 2019, fascicule « Voies et moyens », tome II.
[7] Pour une revue récente de la littérature économique sur le sujet : Marchese, ILO Working Paper 33, *Preferential tax regimes for MSEMs : operational aspects, impact evidence and policy implications*, 2021.

Les principales justifications avancées en leur faveur sont les coûts fixes du respect des obligations fiscales, qui rendent celui-ci proportionnellement plus onéreux pour les PME, et les plus grandes possibilités d'optimisation fiscale dont bénéficieraient les grandes entreprises.

En revanche, contrairement aux régimes micro-fiscaux, les taux réduits ne sont en général pas considérés comme efficaces pour réduire la part de l'économie informelle. De même, l'argument parfois tiré d'une moindre profitabilité des PME est à relativiser en France, au regard des éléments produits en première partie. Les difficultés d'accès au financement des PME peuvent, quant à elles, être plus directement atténuées par des politiques financières spécifiques plutôt que par un avantage fiscal identique, quel que soit la structure financière de la PME.

Surtout, ces taux réduits peuvent encourager une allocation non optimale des ressources et freiner la croissance des PME en créant des effets de seuil. Comme tout élément compliquant l'administration de l'impôt, ils favorisent aussi des comportements abusifs.

Après analyse de ses avantages et inconvénients, le CPO avait recommandé en 2016 de supprimer progressivement le taux réduit pour les PME afin de contribuer au financement d'une baisse du taux normal de l'IS pour l'ensemble des entreprises[8]. Cette baisse du taux normal a pu finalement être menée à son terme entre 2018 et 2022, sans remise en cause du taux réduit pour les PME. Dans le contexte de la sortie de la crise sanitaire, une note du CPO de juillet 2021 recommandait de *privilégier les mesures d'aides ciblées en faveur de l'investissement et de la capitalisation [des PME]* [9] de préférence à une extension du taux réduit.

Celui-ci a néanmoins connu deux élargissements de son champ dans la période récente. L'article 18 de la loi de finances pour 2021 (LFI 2021) a porté de 7,63 à 10 M€ le seuil de chiffre d'affaires au bénéfice du taux réduit. L'article 37 de la loi de finances pour 2023 (LFI 2023) a par ailleurs entériné un relèvement du plafond de bénéfices auquel ce taux est applicable de 38 200 à 42 500 €.

Les prises de positions antérieures du CPO sur le taux réduit d'IS pour les PME sont reproduites en annexe 2.

III - Un taux effectif d'imposition moyen des grandes entreprises françaises désormais proche de la moyenne de la zone euro, mais trop instable sur longue période

Le taux effectif d'imposition moyen (TEIM) mesure la différence entre la valeur actualisée nette d'un investissement rentable en l'absence d'imposition et la valeur actualisée nette du même investissement taxé selon la législation en vigueur.

Il correspond au calcul effectué par les entreprises lors des décisions d'investissement, mais est dépendant de l'investissement considéré et des conditions économiques dans lesquelles il est réalisé. Son calcul à l'échelle d'un pays, d'un secteur

[8] CPO, *Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte,* décembre 2017
[9] CPO, *Quel taux d'impôt sur les sociétés en France?,* juillet 2021

ou d'une catégorie d'entreprises, repose donc sur des hypothèses en partie conventionnelles.

La méthodologie utilisée par la Commission européenne et son prestataire ZEW (*Zentrum für europäische Wirtschatfsforschung*) pour calculer les TEIM des États de l'Union européenne est résumée dans l'encadré 1. La législation de référence utilisée est celle applicable aux grandes entreprises du secteur non financier. Les écarts entre les taux statutaires et les TEIM reflètent notamment les régimes d'amortissement accéléré et d'autres règles d'assiette.

Encadré 1 : les taux effectifs d'imposition publiés par la Commission européenne[10]

La méthodologie utilisée par ZEW pour le compte de la Commission européenne pour calculer les taux effectifs d'imposition des bénéfices dans l'Union européenne est basée sur les travaux de Devereux et Griffith (1999, 2003)[11].

L'approche proposée consiste à considérer l'investissement d'une société dans un pays. Pour un taux de rendement réel minimal après impôt donné demandé par l'actionnaire de la société, on calcule le taux de rendement réel avant impôt nécessaire, soit le coût du capital. La différence entre le coût du capital et le taux de rendement réel après impôt est le taux effectif d'imposition marginal.

Le taux effectif d'imposition moyen est la différence entre la valeur actualisée nette d'un investissement rentable en l'absence d'imposition et la valeur actualisée nette du même investissement taxé selon la législation en vigueur.

Dans les deux cas, on considère que les règles d'imposition restent identiques pendant la durée de l'investissement et de son amortissement.

Le calcul implique de faire des hypothèses sur l'investissement (coût initial, mode de financement, composition et durée d'amortissement, taux de rendement attendu) et les conditions économiques dans lesquelles il est réalisé (inflation, taux d'intérêt). Dans la méthode appliquée par la Commission européenne, l'investissement est constitué à parts égales d'actifs incorporels, immobiliers, corporels (hors immobilier), financiers et de stocks. L'investissement est autofinancé à 55%, le solde étant apporté par l'emprunt (35%) et une augmentation de capital (10%). L'inflation et les taux d'intérêt sont supposés identiques dans tous les pays de l'Union européenne afin de mettre en évidence les seuls écarts liées à la législation fiscale.

La législation fiscale retenue est celle qui s'applique aux grandes entreprises dans (c'est-à-dire, pour la France, hors taux réduit et y compris CSB) dans le secteur non financier.

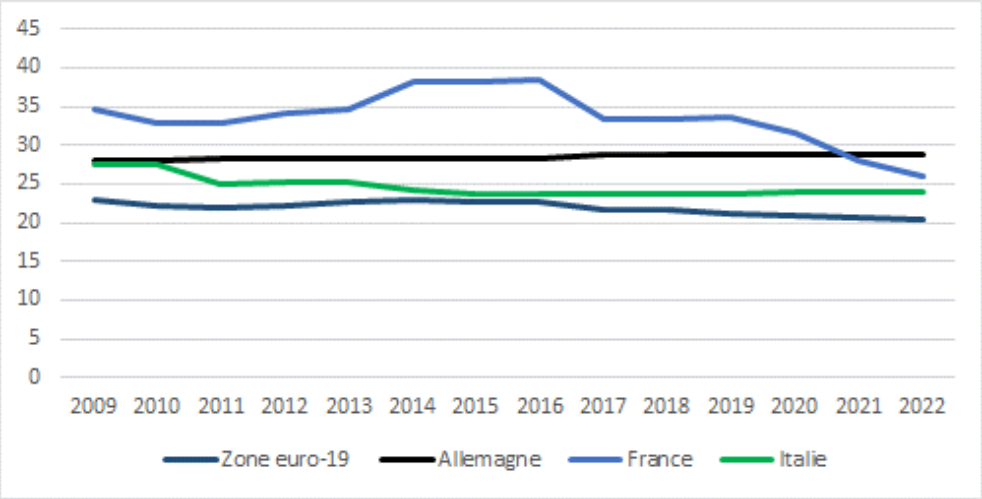
[10] Pour une présentation plus détaillée de la méthodologie : Commission européenne, *Effective Levels of Company Taxation within an Enlarged EU*, 2008

[11] M. P. Devereux et R. Griffith, *The Taxation of Discrete Investment Choices*, 1999, IFS Working Paper W98/16 & M. P. Devereux et R. Griffith (2003*), Evaluating Tax Policy for Location Decisions*, 2003, International Tax and Public Finance, Vol. 10, No. 2

A - Un taux effectif moyen d'imposition des bénéfices désormais voisin de ceux de l'Allemagne et de l'Italie

La baisse du taux statutaire engagée en 2018 se retrouve dans l'évolution du TEIM français qui a diminué, selon la Commission européenne, de 33,4 à 26% entre 2017 et 2022. Il est passé sous celui de l'Allemagne en 2021. L'écart avec la moyenne de la zone euro a été divisé par deux en cinq ans. Cette évolution est cohérente avec la recommandation 2 du rapport du CPO de décembre 2016 (*faire converger le taux d'IS vers la moyenne des grandes économies européennes*) et la recommandation 1 de la note du CPO de juillet 2021 (*poursuivre la stratégie visant à rapprocher le taux nominal de l'IS français de la moyenne de nos grands partenaires de l'UE et de l'OCDE, en tenant compte du contexte des finances publiques*) déjà cités.

Graphique n° 6 : Taux effectif d'imposition moyen des bénéfices dans la zone euro pour les grandes entreprises non financières, en % (2009-2022)



Source : CPO (données : Commission européenne). Moyenne non pondérée pour la zone euro.

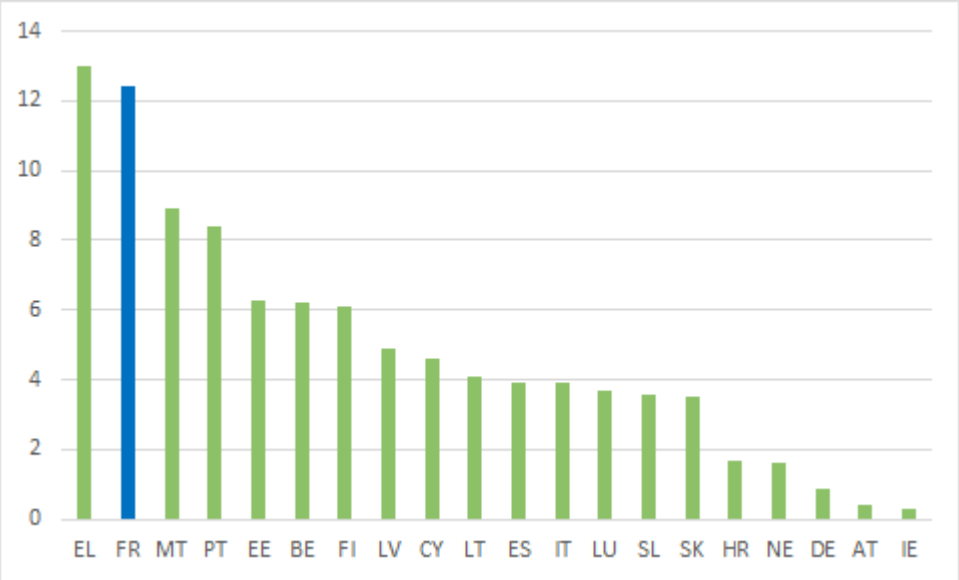
<u>Constat n° 6</u> : Le taux effectif d'imposition moyen des bénéfices des grandes entreprises françaises s'est rapproché de la moyenne de la zone euro dans la période récente.

B - Un taux effectif d'imposition trop instable sur longue période

La comparaison internationale met aussi en évidence l'instabilité de l'imposition des bénéfices en France. Celle-ci est susceptible de conduire les entreprises à introduire une prime de risque dans leurs décisions d'investissement, par comparaison à des pays plus stables.

Une enquête réalisée en 2016 par l'*European Tax policy Forum* et l'Université d'Oxford pour l'OCDE et le FMI dans le cadre des travaux du G20[12] montrait que l'incertitude concernant le taux d'imposition effectif des bénéfices était le premier facteur explicatif fiscal des décisions d'investissement et de leurs choix de localisation pour les grandes entreprises, devançant même le niveau de ce taux d'imposition effectif (avec des notes respectives de 3,9 et 3,7/5).

Graphique n° 7 : Écart entre le taux minimal et le taux maximal d'imposition effectif des bénéfices entre 2009 et 2022 (en points d'imposition)



Source : CPO (données : Commission européenne).

Or, entre 2009 et 2022, l'amplitude de variation du taux effectif d'imposition moyen des grandes entreprises représente 12,4 points en France. La moyenne non pondérée de la zone euro s'établit à 4,9 points. Seule la Grèce a connu une instabilité plus forte. Au cours de la même période, l'écart entre le taux minimal et le taux maximal a été inférieur à deux points en Allemagne, en Autriche, en Croatie, en Irlande et aux Pays-Bas.

Depuis la fin 2008, l'article 219 du Code général des impôts (CGI) qui définit la législation applicable à l'IS a été modifié à 26 reprises. Il n'y a pas eu d'année sans changement et le nombre de modifications au cours d'une même année a pu aller jusqu'à quatre (2011).

Cette instabilité juridique s'accompagne d'une insuffisante prise en compte des situations économiques en cours. Nos partenaires disposent dans ce domaine d'outils rarement utilisés en France:

[12] FMI/OCDE, *Tax certainty*, mars 2017. L'enquête été réalisée auprès de 724 firmes multinationales dont les sièges sociaux se répartissent entre 62 pays, représentant un chiffre d'affaires de 17 000 Md$.

- 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 ;
- 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.

La France dispose néanmoins d'un atout qui pourrait être davantage valorisé dans les années à venir : sa procédure de rescrit apparaît sûre au plan juridique.

Constat n° 7 : Sur longue période, le cadre français de l'imposition des bénéfices se caractérise par une instabilité plus forte que celle observée chez ses principaux voisins de la zone euro.

IV - Un resserrement des écarts de taux implicite d'imposition des bénéfices entre PME et grandes entreprises

Le taux implicite d'imposition rapporte les recettes d'impôt sur les sociétés à l'excédent net d'exploitation (ENE), calculé à partir de la comptabilité nationale (« taux macroéconomique ») ou des déclarations d'impôts (« taux microéconomique »). L'ENE correspond à l'EBE après déduction des dotations aux amortissements et provisions nettes des reprises.

L'ENE est considéré comme l'assiette économique de l'IS pour les sociétés non financières. En effet, le résultat financier de ces sociétés est principalement constitué de dividendes de filiales qui sont en grande partie exonérés, car ils ont été déjà été imposés au niveau de l'entreprise qui les verse Pour les sociétés financières, le résultat financier (constitué notamment d'intérêts et pas seulement de dividendes) constitue au contraire en général l'essentiel du bénéfice fiscal. Le taux implicite d'imposition n'est donc pas adapté pour l'analyse du secteur financier ni pour les activités pour lesquelles l'ENE n'approche que très partiellement les profits des entreprises (immobilier, notamment).

Le taux implicite présente plusieurs variantes, selon qu'il est calculé pour les seules entreprises bénéficiaires ou pour toutes les entreprises, que ces entreprises sont prises en compte isolément, c'est-à-dire par unité légale, par entreprise économique ou au niveau du groupe fiscal[13], et que les recettes prises en compte incluent ou non les crédits d'impôt.

La direction générale du Trésor calcule un taux implicite microéconomique pour l'IS des sociétés non financières, au niveau des redevables fiscaux, dans ses différentes variantes. Les simulations sont notamment disponibles pour les années 2007[14], 2013[15], et

[13] Cf. chapitre I, notes 1 et 3 pour les définitions d'une entreprise économique et d'un groupe fiscal.
[14] H. Partouche, M. Olivier, *Le taux de taxation implicite des bénéfices en France*, Trésor-éco n°88, juin 2011
[15] CPO, *Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte,* rapport particulier n°3 : N. Le Ru, *Toutes les entreprises ont-elles le même taux implicite d'impôt sur les sociétés ?*, janvier 2017

2019[16]. L'IPP a également publié une étude sur l'évolution des taux implicites d'imposition des profits entre 2005 et 2015[17].

Comme le rappelait le rapport du CPO de décembre 2016 sur l'impôt sur les sociétés[18], *retenir toutes les entreprises, même* [celles qui sont] *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 des taux d'imposition effectivement payés par les entreprises qui diffèrent par leur taille, l'analyse doit se rapprocher de « cas type »*. Il convient donc alors de privilégier le taux implicite calculé pour les seules entreprises bénéficiaires. L'impôt considéré au numérateur est alors pris en compte hors mécanisme de report[19], dans un souci de cohérence temporelle. Cet indicateur présente en outre l'avantage d'être moins sensible à la conjoncture et aux cessations d'activité d'entreprises.

La notion d'entreprise bénéficiaire peut être cependant interprétée comme se référant aux entreprises qui ont un résultat fiscal positif ou à celles qui ont un ENE positif. Dans les calculs ci-dessous, les entreprises bénéficiaires sont celles qui ont un ENE positif.

La direction générale du Trésor estime, en outre, que l'analyse du taux implicite hors crédits d'impôt doit être privilégiée, car ceux-ci sont plutôt assimilables à des subventions qu'à des baisses de fiscalité sur le capital[20].

Le choix effectué par le CPO dans ce rapport est de présenter séparément, au V de ce chapitre, les différences d'utilisation des crédits d'impôts en fonction de la taille des entreprises.

A - Une baisse importante du taux d'imposition implicite des PME entre 2007 et 2019

Le taux implicite d'imposition des sociétés non financières bénéficiaires s'établissait en France à 26% en 2019. Les grandes entreprises, les ETI et les PME présentaient des taux implicites voisins (respectivement 26, 25,9 et 27,5%). Seules les MIC étaient soumises à un taux significativement plus faible (22,6%), reflétant l'impact du taux réduit pour les PME (- 4,6 points). Le taux implicite des MIC mais aussi des

[16] Direction générale du trésor, *résultats détaillés des calculs de taux implicites d'impôt sur les sociétés, selon la taille d'entreprise, pour les sociétés non financières (exercice social 2019)*, mars 2023

[17] L. Bach, A. Bozio, C. Malgouyres, IPP, rapport n° 21, *L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs*

[18] CPO, janvier 2017, op. cit.

[19] Comme le CPO l'a montré dans ses rapports précédents, les données disponibles dans les déclarations fiscales ne permettent pas d'analyser facilement les niveaux d'imposition brute avant report, brute après reports ou nette. Ces deux premiers indicateurs doivent être estimés à partir des différents bénéfices réalisés par les entreprises et en leur appliquant les différents taux d'imposition en vigueur. Le niveau d'imposition nette est quant à lui approché par la déclaration du montant « impôts et bénéfices » dans les déclarations.

[20] En comptabilité nationale et depuis le passage au système européen de comptes de 2010, les crédits d'impôts sont des dépenses publiques (subventions) alors qu'ils étaient auparavant déduits du montant des recettes publiques, même s'ils donnaient lieu à remboursement. L'Insee, contrairement à Eurostat et à l'OCDE, a cependant choisi de déduire le montant total des crédits d'impôt (parts imputées et remboursées) de celui des prélèvements obligatoires de façon à faire apparaître la charge effective de ces prélèvements pour les contribuables (l'OCDE n'en déduit que la part imputée). Le montant pris en compte pour opérer cette déduction est le coût budgétaire des crédits d'impôt et non leur coût en droits constatés.

PME bénéficiait en outre de la réduction du taux d'IS à 28% pour les bénéfices n'excédant pas 500 000 € (respectivement, -3,2 et -3,5 points).

Toutes entreprises confondues, après prise en compte des déficits reportés et avant crédits d'impôts, les grandes entreprises bénéficiaient d'un taux d'imposition implicite plus favorable (28,7% contre 36,8% pour les PME) qui reflétait une proportion supérieure d'entreprises bénéficiaires en 2019 (cf. *supra* chapitre I-II-C). Comme évoqué précédemment, cette mesure paraît cependant moins pertinente dans le cadre d'une analyse qui se place du point de vue de l'entreprise.

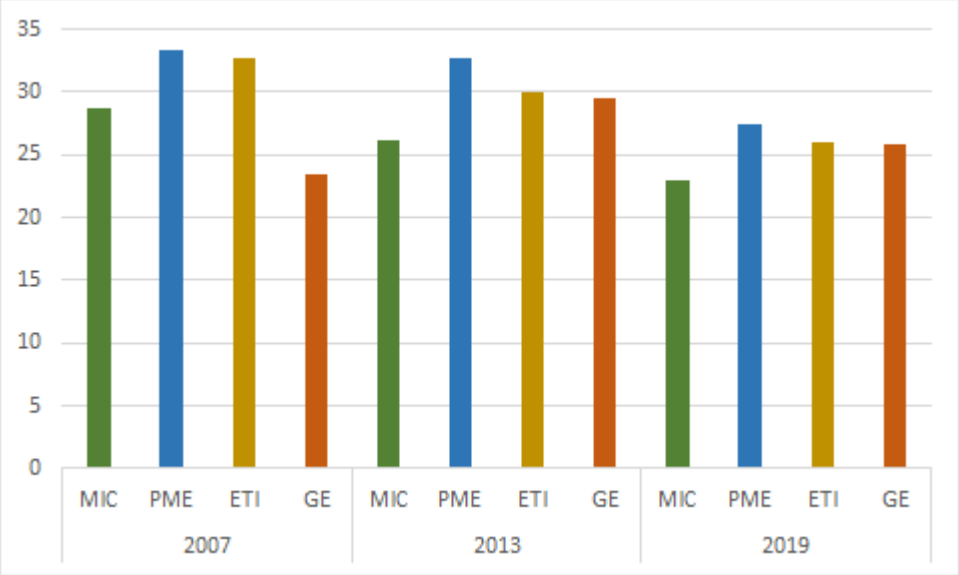
Tableau n° 4 : Taux implicites d'IS par catégories de redevables en 2019 – résultats détaillés

Par écart à l'ancien taux normal (33 1/3 %) *Résultats liasses 2019 à législation 2019* *En points du résultat d'exploitation*	MIC	PME hors MIC	ETI	GE	**Toutes sociétés non financières**
Référence	***33,3***	***33,3***	***33,3***	***33,3***	***33,3***
Règles d'assiette et de taux	**-10,7**	**-5,8**	**-7,4**	**-7,5**	**-7,4**
Déductibilité des intérêts d'emprunt	-1	-1,7	-5,8	-9,4	-5,5
Taux réduit PME	-4,6	-0,7	0	0	-0,7
Baisse du taux normal	-3,2	-3,5	-1,2	0	-1,6
Contribution sociale sur les bénéfices	0	0,1	0,5	0,7	0,4
Autres	-2	0	-0,9	1,2	0
Taux implicite (entreprises bénéficiaires) avant crédits d'impôt	**22,6**	**27,5**	**26**	**25,9**	**26**
Démographie	**11,3**	**9,3**	**7,7**	**2,8**	**6,5**
Part des entreprises déficitaires	18,1	13,2	10,6	5,7	10
Report des déficits passés	-6,8	-3,9	-2,9	-2,9	-3,5
Taux implicite (toutes entreprises) avant crédits d'impôt	**33,9**	**36,8**	**33,7**	**28,7**	**32,5**
Crédits d'impôt	**-23**	**-17**	**-12,4**	**-11,6**	**-14,1**
Crédit d'impôt recherche	-2,5	-3,6	-3,9	-5,4	-4,3
Crédit d'impôt compétivité emploi	-20,5	-13,4	-8,5	-6,2	-9,8
Taux implicite (toutes entreprises) après crédits d'impôt	**10,9**	**19,8**	**21,3**	**17,1**	**18,4**

Source : direction générale du Trésor

Quel que soit l'indicateur retenu, les différences de taxation entre catégories d'entreprises sont en nette réduction par rapport à celles constatées en 2007. Pour le taux implicite calculé sur les seules entreprises bénéficiaires, l'écart de taux implicite entre les PME hors MIC et les GE représentait ainsi 1,6 point en 2019, contre 9,9 en 2007.

Graphique n° 8 : Taux implicites d'IS pour les redevables bénéficiaires (2007, 2013 et 2019)



Source : CPO (données : direction générale du Trésor)

B - Un rôle explicatif majeur du contexte financier et un effet significatif de certaines mesures fiscales

1 - Un impact désormais plus limité de la déductibilité des charges financières sur le taux implicite d'imposition des grandes entreprises

Entre 2007 et 2019, le taux implicite d'IS des grandes entreprises a légèrement augmenté, de 23,4 à 25,9% (+2,4 points).

Cette évolution s'explique principalement par un effet plus faible de la déductibilité des intérêts d'emprunt sur le taux implicite qu'il réduit de 9,4 points en 2019 contre 13,9 en 2007. Ceci est dû à la fois à la baisse des taux, continue de 2012 à 2019, et à des mesures qui ont limité la déductibilité des intérêts[21]. La LFI pour 2013 plafonnait la déductibilité des charges financières à 75% de leur montant au-delà de 3 M€. Depuis la LFI pour 2019, transposant la directive ATAD (*Anti Tax Avoidance*)[22], les intérêts d'emprunt ne sont plus déductibles que dans la limite du montant le plus élevé entre 30 % du résultat avant impôts, intérêts, provisions et amortissements et 3 M€. Ces mesures s'inscrivent dans un effort plus global d'élargissement de l'assiette de l'IS.

[21] Dans son étude déjà citée, l'IPP notait un effet similaire sur la période 2005-2015 et l'attribuait aux mêmes causes.
[22] Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

Encadré n° 2 : L'élargissement de l'assiette de l'IS depuis 2007

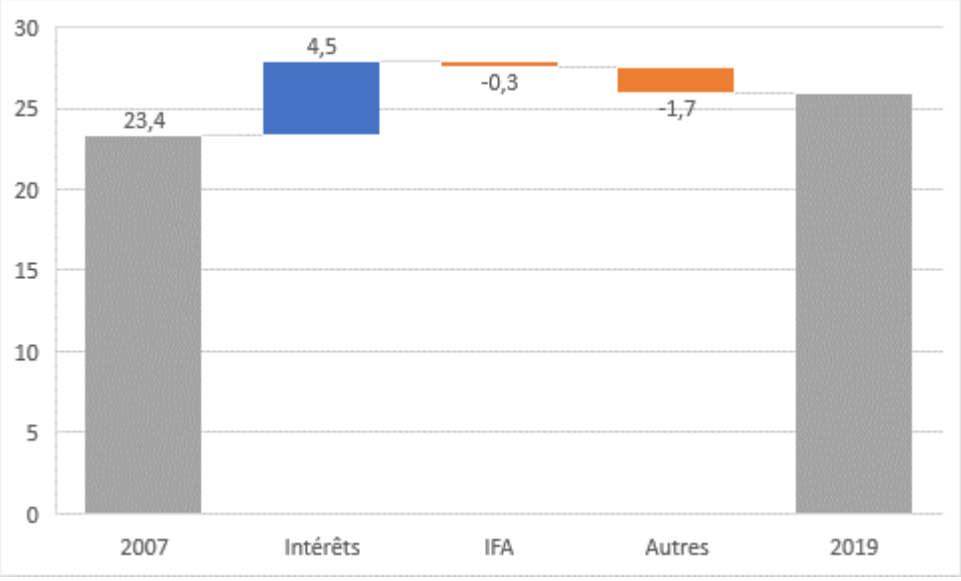
La déductibilité des charges financières a été plafonnée.

Le report des déficits sur les exercices suivants a été limité à 50 % des déficits constatés, au-delà du premier million. En cas de cession de l'entreprise, le droit au report est perdu. Le report en arrière a été notablement limité.

Les conditions d'exonération des plus-values de cession ont été durcies.

Les avantages du régime d'intégration fiscale se sont réduits sous l'effet de décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). En particulier les dividendes versés entre les entreprises du groupe ne sont plus intégralement déductibles.

Graphique n° 9 : Évolution du taux implicite d'IS des grandes entreprises entre 2007 et 2019



Source : CPO (données : direction générale du Trésor)

Note de lecture : la baisse des taux et le durcissement des règles concernant la déductibilité des charges d'intérêt ont augmenté le taux implicite d'imposition des bénéfices des grandes entreprises de 4,5 points entre 2007 et 2019.

La baisse du taux normal de l'IS avait, en revanche, en 2019 encore un effet marginal pour les grandes entreprises car elle ne concernait en 2018 et 2019 que la tranche de bénéfice fiscal inférieure à 500 000 €.

2 - Des mesures fiscales favorables aux PME

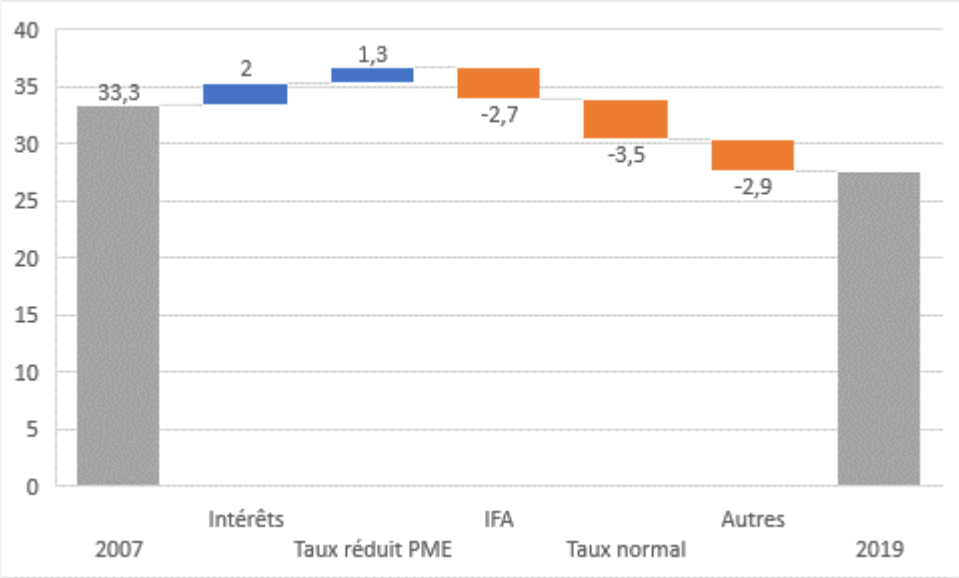
Parallèlement, entre 2007 et 2019, les PME ont bénéficié d'une forte réduction de leur taux implicite (-5,8 points).

Moins endettées, elles ont subi de façon beaucoup plus atténuée les effets de la baisse des taux et du durcissement des règles de déductibilité des charges financières sur le taux implicite (+2 points).

En revanche, elles ont bénéficié pleinement de la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle ou IFA (-2,7 points), effective en 2014, et, depuis 2018, de la réduction du taux normal de l'IS pour les premiers 500 000 € de bénéfice fiscal (-3,5 points).

En sens inverse, la non revalorisation du seuil de chiffre d'affaires et du plafond de bénéfice de leur taux réduit pendant la période analysée avait progressivement limité l'avantage qu'il procurait avec une réduction du taux implicite de 0,7 point seulement pour les PME hors microentreprises en 2019 (contre 2 points en 2007).

Graphique n° 10 : Évolution du taux d'imposition implicite des PME entre 2007 et 2019



Source : CPO (données : direction générale du Trésor)

Note de lecture : la suppression de l'IFA a diminué le taux implicite d'imposition des PME de 2,7 points entre 2007 et 2019.

<u>Constat n° 8</u> : Les écarts de taux implicite brut entre les catégories d'entreprises se sont fortement resserrés entre 2007 et 2019, en raison d'une limitation des avantages tirés par les grandes entreprises de la déductibilité des charges financières et de mesures fiscales favorables aux PME.

3 - Un arrêt du resserrement prévisible entre 2020 et 2022, dans un contexte de baisse générale des taux implicites

La poursuite de la baisse du taux normal de l'IS entre 2020 et 2022 va amplifier la réduction du taux implicite, cette fois-ci pour toutes les catégories d'entreprises.

Paradoxalement, elle devrait toutefois faire diverger à nouveau les taux implicites d'imposition entre catégories, dès lors que la baisse est concentrée entre 2020 et 2022 sur les grandes entreprises alors qu'elle a en grande partie eu lieu pour les PME en 2018 et 2019. À cet effet s'ajoute en 2022 et 2023 la remontée des taux d'intérêt qui augmente les charges financières déductibles, principalement pour les grandes entreprises qui sont plus endettées. Le dispositif mentionné plus haut de plafonnement de la déductibilité des charges financières prévu par la loi de finances pour 2019 limitera toutefois cet impact de la remontée des taux en comparaison des périodes précédentes de taux élevés.

Ces facteurs qui pourraient contribuer à écarter à nouveau les taux d'imposition à partir de 2020 sont contrebalancés en partie par la poursuite de mesures en faveur des PME. L'article 18 de la LFI 2021 prévoit que le taux réduit de 15 % bénéficie aux entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires n'excédant pas 10 M€ (contre 7,63 M€ antérieurement). L'article 37 de la LFI 2023 dispose qu'il s'applique désormais à la fraction du bénéfice des PME inférieure à 42 500 € (au lieu de 38 120 € précédemment).

<u>Constat n° 9</u> : La poursuite de la baisse du taux normal d'IS entre 2020 et 2022 et la remontée des taux d'intérêt en 2022 et 2023 réduisent plus fortement le taux implicite d'imposition des grandes entreprises, et pourraient en conséquence réintroduire un écart avec celui des PME.

V - Un recours important des grandes entreprises aux crédits d'impôt, notamment en matière de recherche et d'innovation

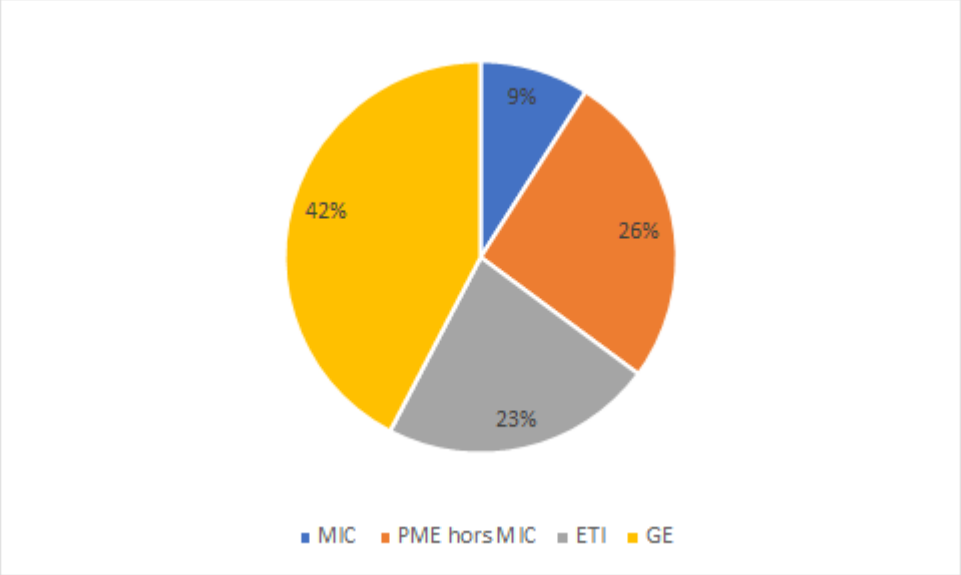
A - Une utilisation plus systématique des crédits d'impôt par les grandes entreprises

Les taux implicites d'imposition, tel que définis ci-dessus, ne prennent pas en compte les crédits d'impôts. Or les grandes entreprises recevaient 42% des crédits d'impôt en 2019, alors qu'elles n'étaient redevables que de 38% de l'IS brut. La proportion des crédits d'impôt dont bénéficiaient les ETI et les PME hors microentreprises étaient proches de leur contribution à l'IS. En revanche, les microentreprises qui étaient redevables de 16% de l'IS brut ne recevaient que 9% des crédits d'impôt.

Cette utilisation plus importante des crédits d'impôt par les grandes entreprises est encore plus manifeste quand on analyse le nombre de bénéficiaires. Les grandes entreprises redevables à l'IS bénéficiaient toutes en 2019 d'au moins un crédit d'impôt contre 61% des ETI, 30 % des PME et seulement 8% des microentreprises[23].

[23] Les microentreprises assujetties à l'IR bénéficient en revanche du régime micro-fiscal lorsque leur CA HT est inférieur à 77 700 € (188 700 € pour le commerce et la fourniture de logement).

Graphique n° 11 : Répartition des crédits d'impôt entre catégories d'entreprises (2019)



Source : CPO (données : DGFIP)

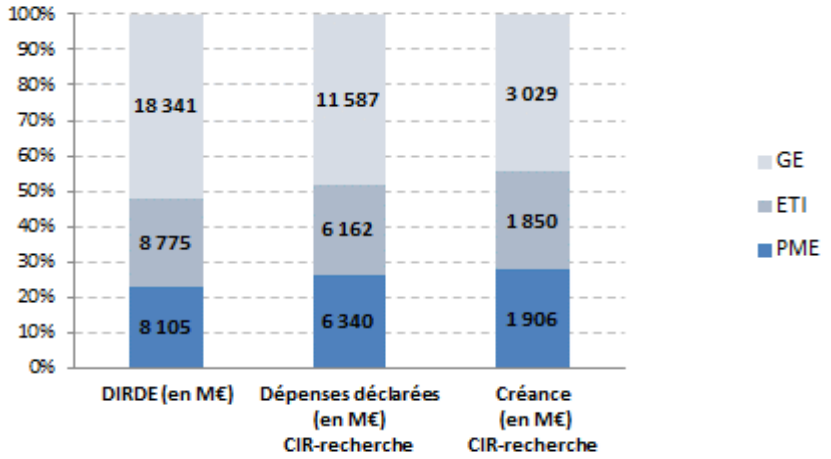
<u>Constat n° 10</u> : Les grandes entreprises reçoivent une part des crédits d'impôt supérieure à leur poids dans l'IS brut.

B - Une efficacité plus forte du crédit impôt recherche dans les PME

Depuis la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) au 1er janvier 2019 compensée en loi de financement de la sécurité sociale par un allègement supplémentaire des cotisations sociales patronales à compter de la même date, les principaux crédits d'impôt qui viennent réduire le rendement de l'IS sont les crédits d'impôt en faveur de la recherche (CIR) et de l'innovation (CII).

Les créances du CIR (IS et IR) représentaient 6,8 Md€ en 2019. Les grandes entreprises en captaient 45%, les ETI et les PME respectivement 27 et 28%. Cette répartition montre néanmoins un léger ciblage du CIR sur les PME puisque les grandes entreprises représentaient la même année 52% des dépenses de recherche, d'innovation et de développement expérimental des entreprises (DIRDE). En effet, depuis 2008, les dépenses de recherche sont éligibles au CIR à un taux de 30% jusqu'à un plafond annuel de 100 M€ et à un taux de 5% seulement au-delà.

Graphique n° 12 : Dépenses de recherche, d'innovation et de développement des entreprises, dépenses déclarées et CIR



Source : CPO (données : INSEE et MESR) Seules les dépenses de recherche et la créance afférente pour 2019 sont représentées ici.

Ce ciblage relatif va dans le sens des études de l'OCDE sur les incitations fiscales en faveur de la R&D[24]. Selon ces travaux, l'effet d'entraînement des crédits d'impôt en faveur de la dépense de R&D serait de 0,4 pour les grandes entreprises, de 1 pour les moyennes entreprises et de 1,4 pour les petites entreprises. Ces résultats sont en ligne avec ceux obtenus par l'IPP dans le cadre des évaluations du CIR menés par la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'innovation (CNEPI) qui concluent que les effets positifs de la réforme du CIR de 2008 sur l'innovation (emploi d'ingénieurs, dépôts de brevets) et l'activité (investissements incorporels des entreprises) ne sont significatifs que pour les PME[25].

Ces éléments ont conduit le CPO, dans son rapport de février 2022[26], à souligner que des avantages fiscaux en faveur de la R&D des entreprises étaient pertinents mais que le CIR comportait des éléments d'inefficience qui pouvaient justifier soit de réduire progressivement son plafond, soit de rationaliser certaines dépenses prises en compte dans l'assiette. Ces analyses sont rappelées en annexe 3.

La direction générale du Trésor considère, pour sa part, que la stabilité de la législation fiscale devrait être privilégiée à court terme, au vu de l'importance de ce crédit d'impôt pour l'attractivité du territoire. Elle estime que la réforme de 2008 a eu un effet macroéconomique favorable à l'horizon 2023 à la fois sur l'activité (+0,5 point de PIB) et l'emploi (+30 000 emplois)[27].

[24] OCDE, *Qu'en est-il de l'efficacité des incitations fiscales en faveur de la R&D ? Nouveaux éléments issus du projet microBeRD de l'OCDE*, 2020

[25] L. Bach, A. Bozio, A. Guillouzouic, C. Malgouyres, N. Serrano-Velarde, *Les impacts du crédit impôt recherche sur la performance économique des entreprises*, mai 2021

[26] CPO, *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, février 2022.

[27] C. Le Gall, W. Meignan, G. Roulleau, *Évaluation de la réforme de 2008 du crédit impôt recherche, Trésor-éco n° 290*, septembre 2021

Chapitre III - Une évolution du cadre international et européen aux effets incertains sur les différences de taxation entre PME et grandes entreprises

Au-delà des effets de la baisse du taux normal de l'IS entre 2020 et 2022 et de la remontée des taux à partir de 2022 qui pourraient recréer un écart d'imposition au détriment des PME, les différences d'imposition entre entreprises seront affectées en 2023 et les années suivantes par les évolutions du cadre international et européen.

I - La taxation des bénéfices excédentaires : des mesures européennes temporaires ciblées sur la correction des rentes sectorielles

L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 22 février 2022 a entraîné une forte hausse des prix des hydrocarbures et de l'électricité[28] en Europe qui s'est ensuite répercutée sur les biens et services dont la production est intensive en énergie (produits alimentaires et services de transport, notamment).

Cette augmentation des prix a engendré une hausse importante de la rentabilité des compagnies pétrolières, gazières et, dans une moindre mesure, électriques. Hors dépréciations des activités en Russie, le résultat net consolidé des cinq plus importantes compagnies productrices d'hydrocarbures mondiales s'est élevé à 199 Md$ en 2022, en hausse de 125 % par rapport à 2021[29].

Cette situation a conduit à la création de deux nouveaux prélèvements obligatoires par le Conseil de l'Union européenne en octobre 2022[30] portant respectivement sur le chiffre d'affaires des producteurs d'électricité et sur les bénéfices excédentaires (dits aussi « superprofits » ou « profits exceptionnels »)[31] du secteur des hydrocarbures pour les années 2022 et 2023.

[28] S'agissant de l'électricité, cette hausse a été accélérée par l'indisponibilité de nombreuses centrales nucléaires en 2022.
[29] Source : *Energy Monitor*, février 2023
[30] Règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie
[31] Ce rapport utilise le terme « bénéfices excédentaires » (*surplus profits*) qui est celui retenu dans le règlement communautaire. Le terme « superprofits » (*excess profits*) s'est imposé dans la communication publique en France, tandis que les médias de langue anglaise parlent le plus souvent de « bénéfices exceptionnels » (*windfall profits*).

A - Le plafonnement du prix de l'électricité : un rendement significatif, mais un effet négatif sur le bénéfice fiscal des entreprises productrices

Les recettes des producteurs d'électricité ont été plafonnées par le Conseil de l'Union européenne entre le 1er juillet 2022 et le 31 décembre 2023 à un prix qui ne peut pas dépasser 180 €/MWh. Les recettes excédentaires sont intégralement imposées (avec une option offerte aux États membres de limiter l'imposition à 90% des recettes excédentaires) et affectées aux clients finals d'électricité. Le prix-plafond peut être différencié selon la technologie de production utilisée. Lors de la présentation du projet de règlement, la Commission estimait à 117 Md€ sur dix-huit mois le rendement du plafonnement du prix au niveau de l'ensemble de l'Union européenne. Ce chiffrage est très dépendant des hypothèses faites sur le prix de l'électricité et des choix des États membres de fixer ou non un plafond plus exigeant que celui du règlement.

La France a choisi, aux termes de l'article 54 de la LFI pour 2023, d'appliquer l'abattement de 10% sur les recettes excédentaires, et de différencier fortement le prix-plafond selon la technologie : 90 MWh pour l'électricité nucléaire, 100 €/MWh pour l'éolien et 175 €/MWh pour le biogaz (LFI 2023, article 54). Lors de sa présentation au Parlement, en octobre 2022, le rendement de ce mécanisme était estimé entre 5 à 7 Md€ par le Gouvernement.

Le plafonnement s'assimile toutefois à une taxe sur le chiffre d'affaires et non à un impôt sur les bénéfices. Il n'affecte donc pas en tant que tel le taux d'imposition des bénéfices des entreprises concernées, mais réduit leur rentabilité et le bénéfice taxable.

B - La contribution de solidarité des entreprises des secteurs des énergies fossiles et du raffinage : un rendement limité en France

L'Union européenne demande également aux États membres de mettre en place une contribution de solidarité temporaire des entreprises des secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage. Elle est appliquée, à un taux fixé par l'État membre qui ne peut être inférieur à 33%, sur la part des bénéfices imposables de 2022 (puis 2023) qui excède de plus de 20 % la moyenne des bénéfices imposables des exercices fiscaux 2018 à 2021[32]. Lors de la présentation du projet de règlement, la Commission estimait à 25 Md€ sur deux ans le rendement de la contribution de solidarité pour l'ensemble de l'Union européenne

Comme une majorité d'États membres, la France a fait le choix de transposer le règlement au taux de 33% (LFI 2023, art. 40).

[32] Si la moyenne des bénéfices imposables de ces quatre exercices fiscaux est négative, les bénéfices imposables moyens sont égaux à zéro aux fins du calcul de la contribution de solidarité temporaire.

Tableau n° 5 : Contribution de solidarité – modalités (fin 2022)

Taux de 33%	Taux supérieur	Régime équivalent	Information non disponible	Exemption
Allemagne, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Finlande, France, Germany, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Slovénie, Suède	Autriche, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne (projet), Roumanie, Slovaquie, République tchèque	Espagne (1,2% du chiffre d'affaires),	Estonie, Lettonie, Luxembourg	Malte

Source : CPO (données : Nicolay, Steinbrenner, Woelfing et Spix, 2023)

Lors de sa présentation au Parlement, en octobre 2022, le Gouvernement estimait à seulement 200 M€ le rendement de la contribution de solidarité pour la France en 2023 (calculée sur les bénéfices 2022). Cette estimation est nettement inférieure à celles produites par une étude réalisée pour le Parlement européen[33] (2,5 Md€), par l'IPP[34] (entre 2,4 et 3,9 Md€) et par Deloitte[35] (entre 1 et 1,9 Md€). Ces estimations présentaient le défaut commun d'être fondées sur les bénéfices 2021 (Parlement européen) ou sur une extrapolation des bénéfices 2022 à partir des premiers trimestres de l'année (Gouvernement, IPP et Deloitte). Les estimations du Parlement européen, de l'IPP et de Deloitte négligent par ailleurs les effets de l'intégration fiscale et les différences entre le bénéfice fiscal et le résultat comptable avant impôts.

Depuis ces chiffrages, TotalÉnergies a communiqué sur un montant de contribution de solidarité d'environ 0,9 Md€[36] sur les bénéfices de 2022 à l'échelle de l'Union européenne, principalement concentré sur l'Allemagne et la Belgique. L'impôt dû en France serait très faible. Compte tenu du poids de cette entreprise dans ce secteur, ces montants accréditent l'estimation présentée par le Gouvernement.

[33] K. Nicolay, D. Steinbrenner, N. Woelfing et J. Spix, *The effectiveness and distributional consequences of excess profit taxes in light of the Commission's recommendation to Member States*, mars 2023

[34] L. Bach, A. Guillouzouic, C. Malgouyres, P. Dutronc-Postel, *Exposition à la crise énergétique et profits exceptionnels des entreprises,* décembre 2022

[35] J. Pellefigue, G. Papeians, *Analyse économique de la contribution de solidarité des énergéticiens*, décembre 2022

[36] TotalÉnergies, comptes financiers consolidés 2022, note 11

C - Des dispositifs à vocation sectorielle et temporaire

Les mesures prises par l'Union européenne ont été adoptées à la majorité qualifiée car elles ont été considérées comme des dispositifs d'urgence et non une législation communautaire en matière de fiscalité directe. Ce fondement et la procédure suivie ont d'ailleurs été évoqués par les filiales allemande et néerlandaise d'Exxon Mobil pour motiver le recours qu'elles ont déposé auprès de la Cour de justice de l'Union européenne contre l'instauration de la contribution de solidarité (auquel ne se sont pas associées les autres entreprises du secteur).

Ce fondement impose de garder un caractère proportionné à ces mesures en les limitant dans le temps (2022 et 2023) et dans leur champ (production d'électricité pour la première ; énergies fossiles et raffinage pour la seconde).

Par ailleurs, dans un contexte de retour à des prix de l'énergie plus conformes aux moyennes historiques, la pérennisation de ces dispositifs, même si elle était possible d'un point de vue juridique, n'entraînerait pas de recette supplémentaire, faute de base imposable.

Adaptées pour limiter la rente temporaire procurée par la situation géopolitique à deux secteurs d'activité, ils ne constituent donc pas une solution pérenne aux écarts de taxation implicite résiduels qui étaient observés en 2019 entre grandes entreprises et PME, tous secteurs confondus.

Constat n° 11 : Les mesures européennes de taxation des bénéfices excédentaires, temporaires et sectorielles, ne sont pas des instruments pertinents pour réduire durablement l'écart de taxation implicite entre PME et grandes entreprises.

II - L'accord BEPS 2 : des conséquences difficiles à évaluer sur le rendement de l'IS en France

Une source d'inégalité entre entreprises face à l'impôt sur les sociétés provient, indépendamment de leur taille, de la capacité de certaines entreprises transnationales de transférer des bénéfices d'un État où ils seraient plus lourdement imposés vers d'autres où ils le seraient moins.

Deux estimations, réalisées en 2018 et 2019 à partir de données macroéconomiques 2015, concluaient que les transferts de bénéfices depuis la France conduisaient à une perte annuelle de recettes fiscales d'environ 10 Md€[37]. Une autre étude macroéconomique plus récente aboutit à une estimation de pertes d'IS de 10,6 Md€ en 2019, soit 22% de l'IS collecté[38]. Une évaluation réalisée par le Conseil d'analyse économique (CAE) en 2019[39] sur les données administratives des entreprises de plus de

[37] T. Tørsløv, L. Wier et G. Zucman, *The Missing Profits of Nations*, NBER Working Paper n° 24701, 2018, et V. Vicard, *The Exorbitant Privilege of High Tax Countries*, CEPII Working Paper, n° 2019-06, mars 2019.
[38] L. Wier, G. Zucman, *Global Profit Shifting* 1975-2019, décembre 2022.
[39] C. Fouest, M. Parenti et F. Toubal, *Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ?*, note du CAE n° 54, novembre 2019

10 salariés et possédant au moins une filiale dans un paradis fiscal[40], aboutit à des montants plus faibles mais conséquents, de l'ordre de 4,6 Md€ par an en moyenne sur la période 2009-2016.

En novembre 2012, les ministres des finances du G20 ont chargé l'OCDE de l'élaboration d'un plan d'action relatif à l'érosion de la base d'imposition et du transfert des bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting-BEPS)*. Ces négociations se déroulent dans un cadre inclusif couvrant 139 pays et juridictions.

Une première convention multilatérale, signée à Paris en 2017, visait à lutter contre les dispositifs hybrides et l'utilisation abusive des conventions fiscales bilatérales et à améliorer l'efficacité des procédures amiables. Elle modernisait aussi la définition de l'établissement stable, sur laquelle est fondée la territorialité de l'impôt, mais certains États parties à la convention, comme l'Irlande dans l'Union européenne, ont choisi de ne pas appliquer cette disposition de la convention (article 12).

Le 8 octobre 2021, 137 des 139 parties du cadre inclusif ont signé une Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie. Cet accord, dont la mise en œuvre est en cours et soulève des difficultés techniques importantes, devrait aboutir à une augmentation importante des recettes fiscales des États ayant aujourd'hui les impositions les plus faibles, notamment dans les pays à revenus bas ou intermédiaires. Son impact sur l'imposition des grandes entreprises en France est plus incertain.

A - Le Pilier Un : un impact budgétaire faible pour la France

Le Pilier Un porte sur la répartition des droits d'imposition entre les « États sièges », où se situent les sièges sociaux des entreprises et les « États de marché » où ces entreprises effectuent effectivement leur activité économique.

Il permet de réattribuer des droits d'imposition sur une fraction des bénéfices des multinationales (Montant A) aux pays et juridictions de marché où elles exercent des activités commerciales, qu'elles y aient ou non une présence physique. Seules les entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires mondial dépasse 20 Md€ et dont la rentabilité est supérieure à 10 %, hors industries extractives et secteur financier, seront assujetties aux nouvelles règles, soit une centaine d'entreprises dans le monde (entre 2017 et 2021, entre 82 et 108, en fonction de l'année considérée, selon l'OCDE) et moins de dix en France. 25 % des bénéfices au-delà d'un seuil de profitabilité de 10 % (« bénéfice résiduel ») seront réattribués aux pays et juridictions de marché.

Le Pilier Un instaure également une approche simplifiée et rationalisée pour l'application du principe de pleine concurrence[41] aux prix de transfert (Montant B).

[40] La liste des paradis fiscaux prise en compte est plus longue que celle retenue par la Commission européenne. Elle inclut Hong Kong, Singapour et des pays européens comme l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

[41] Ce principe signifie que le prix pratiqué entre entreprises dépendantes doit être le même que celui qui aurait été attribué entre entreprises indépendantes ;

En contrepartie, les États parties s'engagent à renoncer aux taxes existantes sur les services numériques (basées sur le chiffre d'affaires).

La mise en œuvre du Pilier Un devrait prendre la forme d'une convention multilatérale, adoptée dans le cadre inclusif de l'OCDE en 2023, prévoyant des règles-types à introduire en droit national avant le 1er janvier 2024.

L'OCDE[42] estime le bénéfice résiduel taxable (montant A) des multinationales concernées à 132 Md$ en moyenne annuelle entre 2017 et 2021 (soit 116 Md€ en utilisant le taux moyen EUR-USD sur la période). Les revenus fiscaux additionnels pour l'ensemble des États seraient compris entre 12 et 25 Md$, principalement pour des pays à revenus faibles et intermédiaires, dans lesquels une grande partie de la production est réalisée par des filiales de groupes étrangers.

Ces résultats sont supérieurs à ceux d'une publication récente de l'*EU Tax Observatory*[43] qui estime sur des données 2020 le montant A à 94 Md€ et les revenus fiscaux additionnels à 15,6 Md€ pour 69 groupes concernés. Pour la France, les revenus bruts additionnels sont estimés par cette même étude à 664 M€ et les pertes liées à la réallocation vers d'autres États d'impôts dus par des multinationales ayant leur siège en France à 93 M€.

Ni les estimations de l'OCDE ni celles de l'*EU Tax Observatory* ne prennent cependant en compte la suppression des taxes numériques nationales. Or la taxe sur les services numériques françaises a eu un rendement de 591 M€ en 2022.

Les dernières estimations disponibles laissent donc penser que l'impact du Pilier Un en France sur l'IS serait faible, après prise en compte de la suppression de la taxe sur les services numériques. Le CPO concluait déjà dans une note de juillet 2021 sur la solution à deux piliers que *l'intérêt du Pilier Un ne réside pas, pour un pays comme la France, dans son impact budgétaire*[44].

B - Le Pilier Deux : des chiffrages fragiles

Le Pilier Deux établit une taxation minimale de 15% sur les résultats des entreprises multinationales. Il concerne les groupes réalisant un chiffre d'affaires consolidé d'au moins 750 M€. Une cinquantaine de groupes fiscaux sont concernés en France. Les groupes concernés bénéficient toutefois d'une déduction (*carve-out*) du profit taxable au titre de l'imposition minimale dans chaque pays, à hauteur de 8% du montant des actifs corporels et de 10% de la masse salariale dans ce pays (critères dits de substance économique). Cette déduction doit progressivement décroître sur dix ans pour atteindre 5% en régime de croisière.

L'imposition minimale est établie en deux étapes.

[42] OCDE, *Economic impact assessment of the two-pillar solution*, 2023
[43] M. Barake, E. Le Pouhaër. *Tax Revenue from Pillar One Amount A: Country-by-Country Estimates*, 2023
[44] CPO, *Les enjeux pour la France des négociations à l'OCDE sur la taxation des bénéfices des multinationales*, juillet 2021

La règle d'inclusion du revenu (RDIR) rend la société mère redevable dans l'État de siège d'un impôt complémentaire sur les bénéfices des sociétés affiliées situées dans des territoires où les taux d'imposition effectifs sont inférieurs au taux d'imposition effectif minimum (15%).

Un filet de sécurité est néanmoins nécessaire pour faire en sorte que l'impôt minimum soit payé, même lorsque l'entité au bénéfice faiblement imposé est détenue au travers d'une chaîne de propriété qui a pour effet que ce bénéfice échappe à la règle d'inclusion des revenus. La règle relative aux paiements insuffisamment imposés (RPII) permet dans ce cas à un État de refuser, pour toute entité d'un groupe assujetti, la déduction d'un paiement à une partie liée si ce paiement n'est pas assujetti à l'impôt au taux minimum.

Le Conseil de l'Union européenne a adopté en décembre 2022 une directive dite GloBE qui reprend les règles-types proposées par l'OCDE. Les règles de la directive sont applicables à compter de l'exercice fiscal 2024, ce qui implique une transposition courant 2023. Les États membres comptant au plus douze entités-mères de groupes ayant un chiffre d'affaires d'au moins 750 M€ sur leur territoire peuvent toutefois différer l'application des règles GloBE pendant six ans. La France a choisi d'inclure la transposition dans le projet de loi de finances pour 2024.

L'OCDE a réévalué à la hausse en janvier 2023 les recettes fiscales supplémentaires attendues du Pilier 2 au niveau mondial. Elle les estime, dans un scénario central, à 220 Md$ sur des données 2018 contre 150 Md$ sur des données 2017 en octobre 2021.

Sur la base de données 2017, l'*EU Tax Observatory*[45] évaluait à 232 Md€^{2021} les recettes fiscales supplémentaires engendrées par le Pilier Deux pour 46 pays avant prise en compte des déductions mais seulement à 203 Md€^{2021}, une fois les déductions du régime de croisière prises en compte (185 Md€^{2021} en appliquant la déduction prévue la première année). Pour la France, les gains sont estimés respectivement à 3,9 Md€^{2021} avant déduction, 3,3 en régime de croisière et 3,5 la première année. Un des points de fragilité du chiffrage, reconnu par les auteurs, est le risque de double compte des dividendes intra-groupe. Les données disponibles pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède suggèrent que ces dividendes peuvent représenter pour 2017 entre 16 % (Pays-Bas) et 52 % (Suède) des bénéfices (41 % pour le Royaume-Uni).

Par ailleurs, le chiffrage de l'*EU Tax Observatory* est statique et ne tient pas compte des effets dynamiques de l'impôt national domestique entrant en vigueur avec le taux minimal à 15 % : relocalisation des bénéfices vers les États de siège à partir des paradis fiscaux ; mais, en sens inverse, alignement des paradis fiscaux sur la taxation minimale.

Le CAE a modélisé ces effets comportementaux dans un chiffrage réalisé en 2021[46]. À partir d'une estimation de l'effet taux, voisine de celle de l'*EU Tax Observatory* (4 Md€, sans effet des déductions), il estimait un effet d'assiette positif à court terme (+2 Md€) mais négatif à long terme. Les recettes additionnelles d'IS engendrées par le Pilier Deux, tous effets confondus, se réduiraient ainsi à 2 Md€. Les

[45] M. Barake, T. Neef, P.-E. Chouc, G. Zucman, *Revenue effects of the Global Minimum Tax*, octobre 2021.
[46] S. Laffite, J. Martin, M. Parenti, B. Souillard, F. Toubal, *Taxation minimale des multinationales : contours et qualification*, Focus CAE, n° 064-2021, juin 2021

annonces effectuées par certains États font supposer une adaptation rapide des paradis fiscaux et assimilés au pilier Deux, ce qui pourrait ramener plus rapidement les recettes additionnelles vers cette prévision à long terme.

Plus complet que celui de l'*EU Tax Observatory* dans la modélisation des effets dynamiques du nouveau régime, ce chiffrage ne retraite pas non plus les dividendes intra-groupe et ne tient pas compte des déductions pour substance économique.

Ces deux estimations ne permettent donc pas à ce jour de conclure sur le quantum de recettes attendues pour la France de la mise en œuvre du Pilier Deux.

<u>Constat n° 12</u> : L'impact des deux piliers de l'accord BEPS 2 sur le niveau de taxation des bénéfices des grandes entreprises en France reste incertain.

III - Un agenda fiscal communautaire chargé : de DEBRA à BEFIT

La déductibilité des charges financières, bien que fortement réduite entre 2007 et 2019, reste le principal facteur explicatif des différences de taux d'imposition implicite des bénéfices entre les grandes entreprises et les PME (cf. partie II, tableau n° 4). La forte augmentation des taux d'intérêt survenue en 2022 pourrait venir creuser à nouveau cet écart.

Or la pertinence de la déductibilité des charges financières est remise en cause notamment par le FMI[47] qui met en évidence les distorsions créées par le « biais en faveur de l'endettement » de la fiscalité sur les bénéfices. Cette déductibilité incite les entreprises à privilégier le financement par l'emprunt à la levée de capitaux propres, accroissant les risques sur la stabilité financière, en contradiction avec les politiques mises en œuvre depuis la crise financière pour réduire l'effet de levier (ratio dette/capitaux propres)[48].

Les effets indésirables de la déductibilité à l'IS des charges financières ont conduit à sa limitation dans la période récente dans de nombreux pays, y compris en France (LFI 2013, puis 2019, dans le cadre de la transposition de la directive communautaire ATAD).

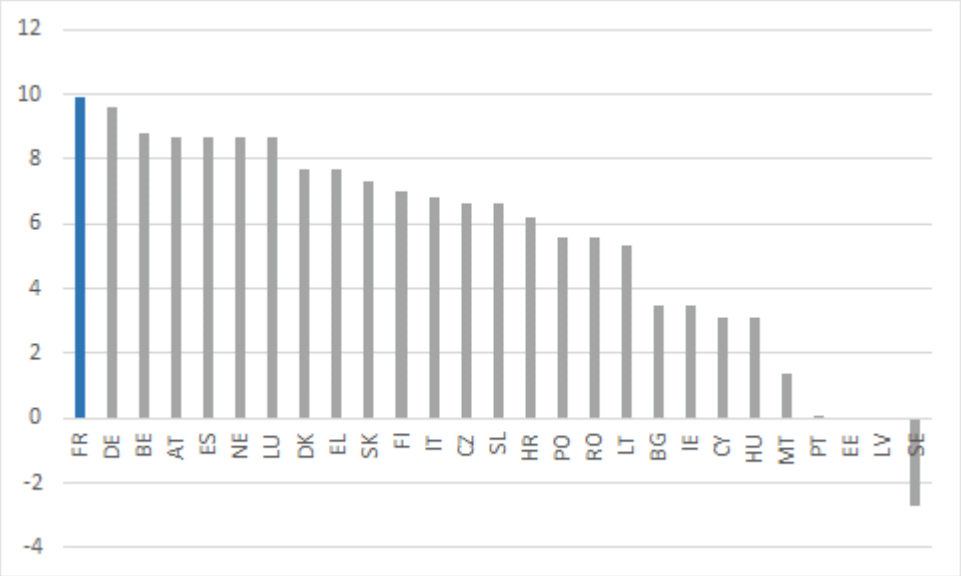
L'endettement des entreprises françaises a néanmoins continué de s'accroître, notamment en raison de la crise sanitaire, et atteignait 82,8% du PIB fin 2021, un montant sensiblement plus élevé que la moyenne de la zone euro (63,6%).

La Commission européenne estime que le biais en faveur de l'endettement du système fiscal reste élevé dans de nombreux pays européens. En France, l'écart entre le taux d'imposition effectif moyen d'un investissement autofinancé et d'un investissement financé par emprunt était ainsi d'environ 10 points en 2021 pour une grande entreprise.

[47] FMI, Staff report, *Tax Policy, Leverage and Macroeconomic Stability*, octobre 2016

[48] Ce biais peut être amplifié ou réduit par les modalités d'imposition des dividendes, des plus-values et des intérêts à l'IR. Le prélèvement forfaitaire unique (PFU) présente l'avantage de la neutralité, mais il n'a pas remis en cause les exonérations existant pour certaines formes d'intérêts (livrets réglementés).

Graphique n° 13 : Écart entre le taux effectif moyen d'imposition d'un investissement autofinancé et d'un investissement financé par emprunt en 2021 (en points d'imposition)



Source : CPO (données : Commission européenne et ZEW)

Plusieurs États membres (Belgique, Chypre, Italie, Malte, Pologne, Portugal) ont réduit ce biais fiscal en faveur de l'endettement en introduisant dans leur législation des dispositions permettant la déductibilité d'intérêts notionnels sur les capitaux propres des entreprises.

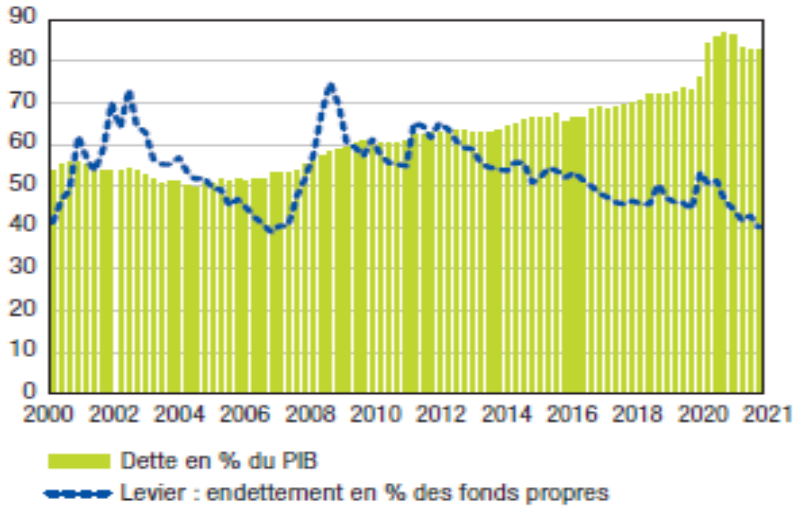
La Commission européenne souhaitait généraliser ce dispositif, ce qui l'avait conduit à présenter une proposition de directive en mai 2022 dite DEBRA (*Debt Equity Bias Reduction Allowance*). Celle-ci proposait de permettre, sous certaines conditions, aux sociétés non financières de déduire des intérêts notionnels sur l'augmentation des fonds propres, mais également de limiter, pour ces mêmes sociétés, la déductibilité fiscale des surcoûts d'emprunt au-delà de ces intérêts notionnels.

Cette proposition avait un coût budgétaire élevé. À l'échelle de l'Union européenne, son coût était estimé par la Commission entre 11 et 22 Md€[49]. Le durcissement de la déductibilité des charges d'intérêt suscitait en outre de fortes réticences de la part des entreprises, dans un contexte de remontée des taux d'intérêt.

La France n'a pas soutenu la proposition DEBRA. La direction de la législation fiscale (DLF) considère que le risque de surendettement des entreprises et d'atteinte à la stabilité du système financier lié à l'existence d'un biais fiscal n'est pas avéré. La diminution de l'effet de levier depuis la crise financière de 2010-2012 conduit effectivement à relativiser le risque lié à l'augmentation du taux d'endettement (en % du PIB) des entreprises françaises.

[49] Commission européenne, étude d'impact accompagnant le projet de directive DEBRA, 2022.

Graphique n° 14 : L'endettement des sociétés non financières en France



Source : Banque de France

En décembre 2022, le Conseil qui doit se prononcer à l'unanimité en matière de fiscalité directe a décidé de suspendre la négociation de la directive DEBRA, dans le contexte des autres réformes en cours de la fiscalité des entreprises : transposition et mise en œuvre de la directive GloBE et proposition de directive BEFIT (*Business in Europe : Framework for Income Taxation*), visant à harmoniser l'assiette de l'imposition des bénéfices des États membres, annoncé pour le troisième trimestre 2023.

L'initiative BEFIT a été annoncée, pour la première fois en 2021, dans le cadre de la communication de la Commission sur la fiscalité des entreprises pour le 21ème siècle pour promouvoir un cadre solide, efficace et équitable en matière d'impôt sur les sociétés au sein de l'UE. L'objectif déclaré de la Commission est de fournir un nouveau cadre pour l'impôt sur les bénéfices des entreprises afin de stimuler la compétitivité du marché unique, de réduire les coûts de mise en conformité et de soutenir les investissements dans l'UE. Une consultation publique a été organisée et s'est achevée le 23 janvier 2023. La proposition de directive BEFIT s'appuiera sur les travaux menés dans le cadre des précédentes initiatives de l'UE qui ont échoué – l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) de 2011 et les deux propositions relatives à l'assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS et ACIS) de 2016. En outre, il est prévu que la proposition de directive BEFIT soit compatible avec les principes qui sous-tendent l'approche à deux piliers adoptée par l'OCDE et, si possible, s'appuie sur ceux-ci.

Le contexte fiscal particulièrement mouvant aux plans international et communautaire incite ainsi à une certaine retenue dans les évolutions de l'IS d'initiative nationale jusqu'à la publication de la proposition de directive BEFIT de la Commission européenne.

<u>Constat n° 13</u> : D'éventuelles évolutions futures du cadre national de l'IS devront prendre en compte la proposition de directive BEFIT de la Commission européenne attendue à l'automne 2023.

***

Annexes

Annexe n° 1 : saisine du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 043

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 1er mars 2023

KCC A2300125 KZZ
13/03/2023

Monsieur le Premier président,

À la suite d'échanges avec le secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires, j'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, la réalisation par le Conseil des prélèvements obligatoires, en application de l'article L. 331-3 du code des juridictions financières, d'une étude portant sur les taux d'imposition implicites des bénéfices des entreprises.

En mobilisant les données disponibles les plus récentes, cette étude actualiserait les travaux menés par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2016 et publiés dans le cadre du rapport particulier n° 3 adossé au rapport portant sur l'adaptation de l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte. Elle pourrait de surcroît s'appuyer sur les méthodes respectivement retenues par la direction générale du Trésor en 2011, le Conseil des prélèvements obligatoires en 2016 et l'Institut des politiques publiques en 2019. Elle viserait enfin à mettre en lumière les facteurs pouvant expliquer d'éventuelles évolutions sur la période récente, notamment au regard des modifications des règles de taux et d'assiette adoptées par le législateur entre les années 2017 et 2021 en matière d'impôt sur les sociétés.

Cette étude viendrait nourrir les travaux actuellement menés par la mission d'information constituée par la commission des finances portant sur les différentiels de fiscalité entre entreprises, que je rapporte conjointement avec M. le rapporteur général Jean-René Cazeneuve. En conséquence, il serait précieux que cette étude puisse être remise à la commission d'ici le mois de juin 2023.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier président, l'expression de mes salutations respectueuses.

Éric COQUEREL

Monsieur Pierre Moscovici
Président du Conseil des prélèvements obligatoires
13 rue Cambon
75100 Paris Cedex 01

Annexe n° 2 : prises de position antérieures du CPO sur le taux réduit d'IS pour les PME

Rapport du CPO : « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte », décembre 2016

En 2014, 670 000 petites et moyennes entreprises bénéficiaient du taux réduit de 15 %, pour un coût global de 2,6 Md€[50]. 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 PME[51].

Tableau n° 1 : 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	30,0
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.

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 :

[50] Source : Voies et moyens Tome II –Annexe au projet de loi de finances pour 2016.
[51] Source : Fonds monétaire international FMI-Fiscal monitor 2016.

- **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 2001[52], de ce dispositif[53]. La baisse de l'IS est en effet une façon de réduire le coût des capitaux propres, les bénéfices réinvestis dans l'entreprise n'étant pas, contrairement aux intérêts de la dette, déductibles du bénéfice imposable[54].

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 Bpifrance[55]. Par ailleurs, **le contexte a changé** depuis l'introduction de cette mesure en 2001 : la situation actuelle se caractérise par une abondance des capitaux disponibles[56]. 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, mais n'a pas favorisé l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire capables de se développer internationalement[57].

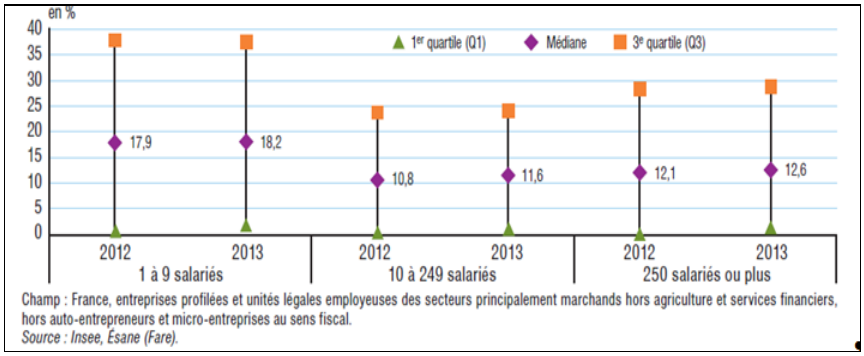
- **« *prendre en compte la capacité contributive particulière et les charges des plus petites entreprises* »** :

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 bénéfices des PME.

Le postulat d'une moindre rentabilité des petites entreprises n'est pas fondé. D'une part, le taux de marge[58] 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).

[52] Article 7 de la loi n°2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.
[53] Cf. exposé des motifs du projet de loi.
[54] 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* ».
[55] 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.
[56] *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%).* »
[57] 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.
[58] Rapport entre l'excédent brut d'exploitation et la valeur ajoutée.

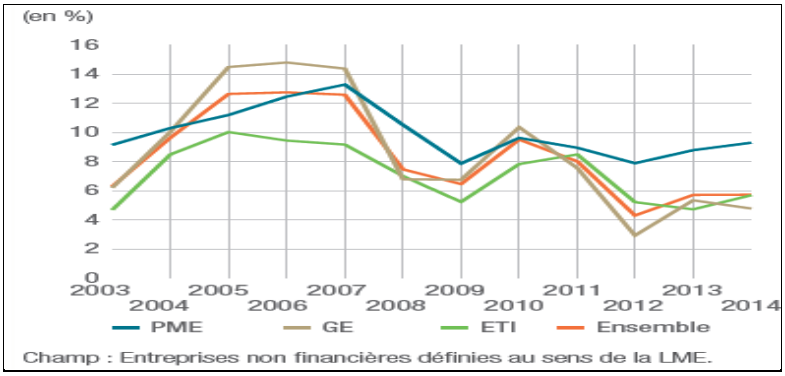
Graphique n° 1 : Taux de marge des entreprises (hors agriculture et services financiers) employeuses entre 2012 et 2013



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

D'autre part, la rentabilité financière nette[59] 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).

Graphique n° 2 :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.

[59] Rapport entre la capacité nette d'autofinancement et les capitaux propres.

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 implicites[60], alors que les entreprises en phase de développement et d'amélioration de leur productivité resteraient pénalisées par un IS élevé[61].

Toujours selon l'OCDE[62], « *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* »[63].

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 2009[64], 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 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

[60] OCDE, *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries* (septembre 2015).
[61] Notamment car la croissance de ces entreprises repose en grande partie sur le réinvestissement des profits réalisés.
[62] OCDE, *Taxation and Economic Growth* (juillet 2008), A Johansson, C Heady, J Arnold, B Brys et L Vartia.
[63] OCDE, 2010, *Tax Policy Studies Tax Policy Reform and Economic Growth*.
[64] « *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée* ».

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° 2 : 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%

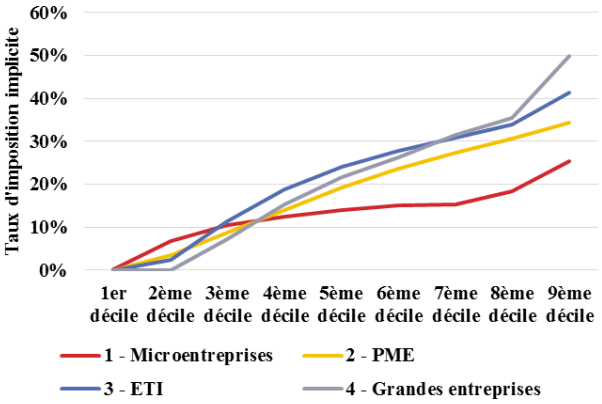
Source : Direction générale du Trésor, calculs réalisés pour le CPO[65]

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.

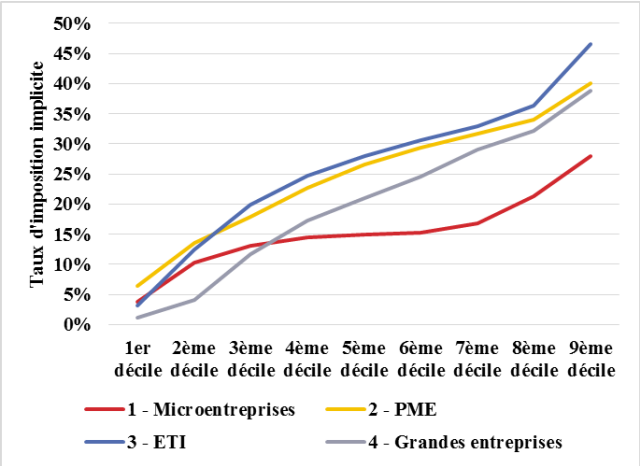
Il est par ailleurs utile d'observer la distribution du taux implicite d'imposition au sein de chacune des catégories d'entreprises. Il en ressort que l'écart de taux d'imposition implicite entre plusieurs entreprises d'une même catégorie est notablement plus important que l'écart du taux d'imposition moyen de ces catégories. Ce constat s'observe pour l'année 2014 mais aussi pour l'année 2011, où l'écart de taux implicite d'imposition moyen entre les PME et les grandes entreprises est important quelle que soit la méthode de calcul retenue.

[65] 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 …).

Graphique n° 3 : 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° 4 : 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

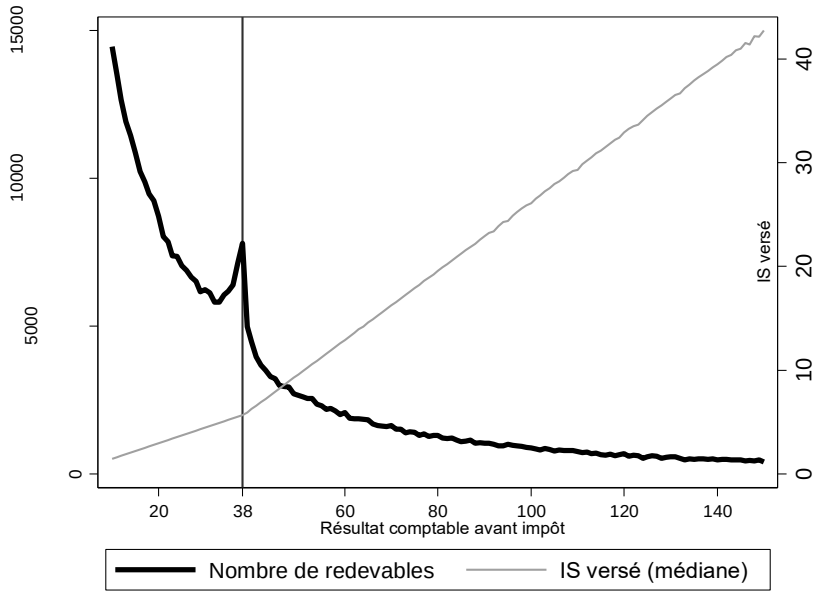
Les causes de ces écarts au sein de chaque catégorie d'entreprises n'ont pu être explicitées. Le taux étant calculé à partir de l'impôt avant report des déficits, la cyclicité de l'activité des entreprises ne peut toutefois en être la source.

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 influer sur l'arbitrage entre imposition sur le revenu et imposition sur les sociétés pour les petits entrepreneurs.

Graphique n° 5 : 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).

Note du CPO : « Quel taux pour l'impôt sur les sociétés en France ? », février 2021

En 2014, 670 000 petites et moyennes entreprises bénéficiaient du taux réduit de 15 %), pour un coût global de 2,6 Md€[66]. Les arguments généralement avancés en faveur d'un taux réduit pour les PME sont essentiellement les suivants :

- soutenir le financement parfois difficile de ces entreprises en renforçant leurs fonds propres : c'était l'objectif affiché par le législateur français lors de

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

l'instauration, dans la loi de finances pour 2001[67], de ce dispositif[68]. La baisse de l'IS est en effet une façon de réduire le coût des capitaux propres, les bénéfices réinvestis dans l'entreprise n'étant pas, contrairement aux intérêts de la dette, déductibles du bénéfice imposable[69]. 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 Bpifrance[70]. Par ailleurs, 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, mais n'a pas favorisé l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire capables de se développer internationalement[71] ;

- 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 bénéfices des PME. Or le postulat d'une moindre rentabilité des petites entreprises n'est pas fondé. Quand bien même il existerait un différentiel 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 argument ne plaide donc aujourd'hui pour une augmentation de l'écart de taxation des bénéfices entre les PME et les autres entreprises.

En définitive, le CPO recommande de poursuivre la stratégie visant à rapprocher le taux nominal français de la moyenne de l'OCDE ou de la zone euro, qui s'établissent aujourd'hui à un niveau proche de 25%. Pour les PME, il ne paraît pas souhaitable d'augmenter l'écart de taux de taxation des bénéfices avec les autres entreprises, mais il conviendrait d'encourager d'autres dispositifs plus efficaces - fonds d'investissement en fonds propres ou en prêts gérés pour le compte de l'État par Bpifrance notamment - pour aider ces dernières à investir ou à renforcer leurs fonds propres.

[67] Article 7 de la loi n°2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.
[68] Cf. exposé des motifs du projet de loi
[69] 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 ».
[70] 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.
[71] 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.

Annexe n° 3 : prise de position antérieure du CPO sur le crédit d'impôt recherche

Rapport du CPO : « Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire », février 2022

En présence de défaillances de marché, la fiscalité permet de favoriser l'innovation par plusieurs canaux

L'intervention publique en faveur de l'innovation est justifiée par l'existence d'externalités qui correspondent à des défaillances de marché. À titre d'exemple, la protection intellectuelle qui est nécessaire pour inciter à l'innovation retarde la pleine appropriation des rendements de l'innovation[72]. Ce mécanisme conduit certaines entreprises à adopter un comportement de « passager clandestin » et à innover en imitant leurs concurrents au lieu d'investir elles-mêmes dans des activités innovantes. Par ailleurs, des asymétries d'information peuvent entraîner un rationnement des financements de l'innovation. Les activités de recherche, développement et innovation privées sont en général procycliques, faisant partie des dépenses les plus affectées dans les phases de récession, sans pour autant rebondir dans les mêmes proportions en phase de reprise[73]. Enfin certaines défaillances sont de nature systémique, liées à des défauts d'interaction entre les acteurs du système d'innovation.

Les aides à l'innovation sont habituellement classées en deux catégories, les aides directes telles que les subventions et les aides indirectes telles que les incitations fiscales. Le principal avantage des incitations fiscales réside dans leur plus grande « neutralité », laissant aux entreprises le soin d'allouer elles-mêmes les fonds aux projets qui leur semblent les plus appropriés. Elles présentent aussi des inconvénients, notamment l'absence de pilotage, la difficulté de ciblage, le risque d'effet d'aubaine et de « re-labellisation » de dépenses de R&D. Il n'existe pas *a priori* de répartition optimale entre aides directes et indirectes en faveur de l'innovation. Les pays de l'OCDE présentent ainsi des profils variés.

On peut schématiquement distinguer six canaux principaux à travers lesquels se transmettent les effets des incitations fiscales en faveur de l'innovation[74] :

- la quantité et la qualité d'innovation – c'est le cas pour le CIR qui vise à accroître les dépenses de R&D des entreprises ;
- la localisation géographique des activités d'innovation, au plan international comme national – c'était le cas pour les exonérations prévues en faveur des entreprises des pôles de compétitivité ;

[72] P. Romer, 1990, « *Endogenous technological change* », Journal of Political Economy ; P. Aghion *et al.*, 1992, « *A Model of Growth Through Creative Destruction* », Econometrica.
[73] Gadi Barlevy, 2007, « *On the Cyclicality of Research and Development* », American Economic Review, vol. 97-4.
[74] Ufuk Akcigit et Stefanie Stantcheva, 2020, « Taxation and innovation, what do we know? », National bureau of economic research, Working paper 27109.

- la prise en compte du cycle de vie et de l'âge des entreprises – c'est le cas du dispositif Jeunes entreprises innovantes (JEI), ouvert aux entreprises jusqu'à huit ans après leur création ;
- le niveau de formation – par exemple le volet « Jeunes docteurs » du CIR ;
- le financement de l'innovation – c'est le cas du volet « désintermédié » de l'avantage fiscal IR-PME pour l'investissement via les fonds communs de placement pour l'innovation (FCPI) ;
- la répartition entre recherche fondamentale et appliquée et l'orientation sectorielle de la recherche.

A cet égard, les travaux de l'OCDE[75] indiquent que dans l'ensemble, les incitations fiscales en faveur de la R&D sont mieux à même de favoriser les activités de développement expérimental des entreprises, tandis que le financement public direct semble mieux stimuler la recherche fondamentale qui, bien qu'orientée vers des applications ultimes, reste malgré tout plus éloignée du marché[76].

Le CIR est un instrument perfectible

Une efficacité limitée en termes de développement de la R&D privée

Les évaluations du CIR menées sous l'égide de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'innovation (CNEPI) concluent à une efficacité globale limitée du dispositif.

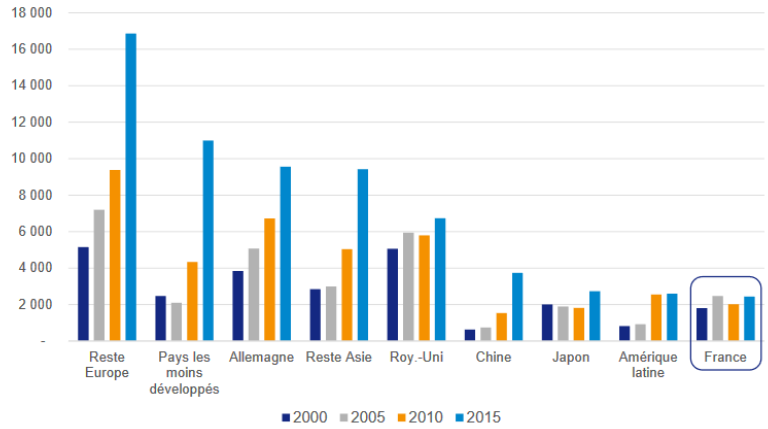
Elles soulignent[77] tout d'abord certains effets positifs du dispositif. Ainsi, le CIR conduit les entreprises à accroître leur niveau de dépenses de R&D d'un montant à peu près équivalent à la dépense fiscale additionnelle, soit un effet d'entraînement autour de 1. Cependant, les études empiriques menées par l'OCDE précisent que cet effet d'entraînement serait plus important pour les petites et moyennes entreprises (PME) que pour les grands groupes[78].

Selon ces mêmes évaluations[79], la réforme de 2008 du CIR a eu des effets positifs sur les variables d'innovation (comme l'emploi d'ingénieurs et le dépôt de brevets) et les variables d'activité (comme la croissance de l'investissement ou du chiffre d'affaires) qui ne concernent que les PME.

En revanche, les données disponibles montrent que les effets du CIR n'ont pas été suffisants pour inverser la perte d'attractivité du territoire français concernant la localisation de la R&D des multinationales étrangères[80].

[75] OCDE, septembre 2020, Note sur les politiques STI, « Qu'en est-il de l'efficacité des incitations fiscales en faveur de la R&D ? ».
[76] OCDE, 2020, « *The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19* ».
[77] CNEPI, 2019, « L'impact du crédit impôt recherche ».
[78] OCDE, 2020, « Qu'en est-il de l'efficacité des incitations fiscales en faveur de la R&D ? Nouveaux éléments issus du projet microBeRD de l'OCDE » : l'effet d'entrainement des crédits d'impôt en faveur de la dépense de R&D est de 0,4 pour les grandes entreprises, de 1 pour les moyennes entreprises et de 1,4 pour les petites entreprises.
[79] L. Bach et al., 2021, « Les impacts du crédit d'impôt recherche sur la performance économique des entreprises », Rapport IPP n° 33.
[80] S. Lhuillery et al. (2021) « La R&D des groupes français et le CIR », Document de travail NEOMA BS.

Graphique n° 6 : R&D réalisée à l'étranger par les filiales étrangères des groupes américains, par région et par pays sélectionnés (en millions de dollars américains 2010)

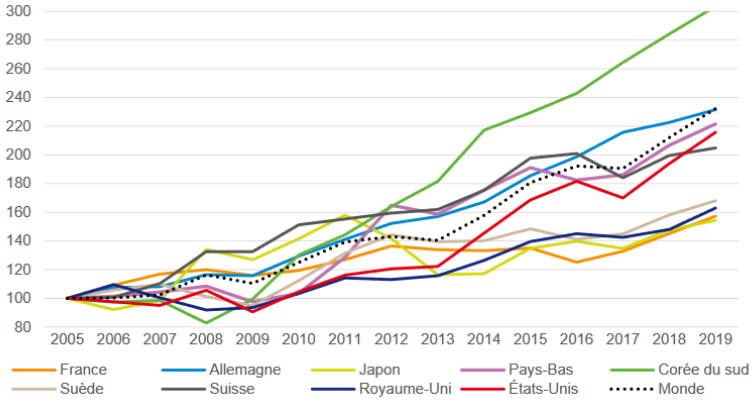


Source : EU Industrial R&D Investment Scoreboard, étude NEOMA-BS 2021.

Sur la période 2000-2016, on observe que le poids des groupes étrangers dans la R&D des entreprises en France a baissé de 2 points, tendance appuyées par le fait que la hausse de la R&D des entreprises étrangères en France est plus faible que dans le reste du monde pour ces mêmes groupes. Le renforcement du CIR en 2008 ne semble donc pas avoir empêché la perte d'attractivité de la France en termes de localisation de la R&D des groupes étrangers. Les groupes américains ont par exemple bien davantage investi en R&D dans d'autres pays européens, notamment en Allemagne, où les coûts de la R&D sont pourtant plus élevés. Le dernier exemple en date est l'implantation de l'usine Tesla de batteries à Berlin, les arguments clés ayant été la souplesse des procédures d'implantation et la qualité de l'ingénierie allemande.

De même, si les entreprises multinationales françaises ont accru leurs dépenses de R&D au cours des deux dernières décennies, elles l'ont fait à un rythme moins soutenu que celles des principaux pays de l'OCDE.

Graphique n° 7 : Evolution des montants de R&D dépensés par les groupes qui investissent le plus en R&D, par pays (base 100 en 2005)



Source : EU Industrial R&D Investment Scoreboard, étude NEOMA-BS 2021.

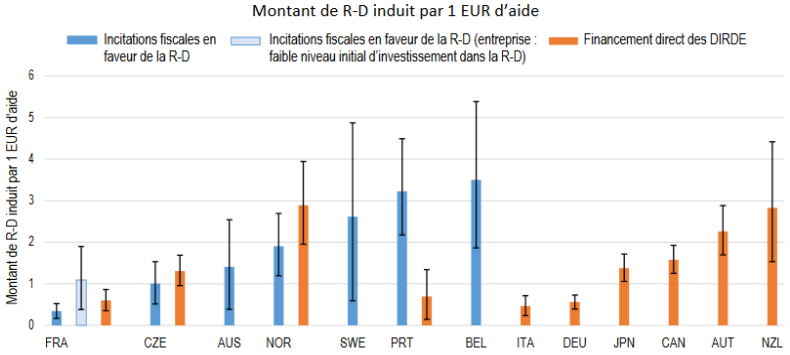
L'effet d'entraînement des incitations fiscales à la R&D s'avère plus fort pour les PME que pour les entreprises de plus grande taille[81]. Ainsi, selon l'OCDE, pour chaque euro d'aide fiscale reçue, les petites entreprises (moins de 50 salariés) investissent plus de 1,4 € dans la R&D, les moyennes entreprises (5 à 249 salariés) 1 € et les grandes entreprises (250 salariés ou plus) seulement 0,4 €, ce qui, selon l'étude, met en évidence le fait que les plus petites entreprises réalisent en moyenne moins de R&D[82]. Ces résultats expliquent pourquoi plusieurs pays ont mis en place des mécanismes de plafonnement pour limiter la générosité des dispositifs.

Selon cette étude de l'OCDE, la France affiche le ratio d'apport différentiel le plus faible (0.34), ce qui s'explique, du moins en partie, par le niveau relativement élevé des dépenses de R&D d'une entreprise moyenne dans l'échantillon utilisé pour l'estimation. Pour les aux entreprises affichant un faible niveau initial d'investissement dans la R-D (moitié inférieure de la distribution de la R-D), on obtient un ratio proche de 1. Au total, en France, les aides fiscales à la R&D se traduisent par un surcroît de dépenses de R&D relativement plus faible que pour les pays de taille comparable, dans lesquels l'aide fiscale est moins généreuse et ciblée en général sur les entreprises de taille modeste. (cf. graphique 18).

[81] Castellacci and Lie, 2015, « Do the effects of R&D tax credits vary across industries? A meta-regression analysis » ; Dechezleprêtre *et al.*, 2016, « Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D » ; OCDE 2020.

[82] OCDE, 2020. L'étude précise que « ces disparités disparaissent dès lors que les dépenses initiales de R&D réalisées par chaque entreprise sont prises en compte dans l'analyse. Il y a lieu d'en conclure que si les incitations fiscales à la R-D stimulent l'activité de R-D des petites entreprises, ce n'est pas seulement en raison de leur taille, mais aussi parce qu'elles sont généralement moins actives dans ce domaine.

Graphique n° 8 : Capacité des incitations fiscales en faveur de la R&D et des aides directes à stimuler la R&D des entreprises



Note: Ce graphique illustre le montant de R-D induit par 1 EUR d'aide publique (ratio d'apport différentiel brut) par type de moyen d'action. Les « moustaches » indiquent l'intervalle de confiance à 90%, dans lequel il est probable à 90% que se trouve la « vraie » valeur du ratio d'apport différentiel.

Source : OCDE, 2020, « The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OCD microBeRD project, 2016-19 ».

L'OCDE indique également que les incitations fiscales à la dépense de R&D sont plus efficaces sur les entreprises qui effectuent peu de R&D que sur celles qui en effectuent beaucoup. Elle recommande, en conséquence, de plafonner les dispositifs tels que les crédits d'impôt[83].

Ces études appellent toutefois des analyses complémentaires, parfois rendues difficiles par l'absence ou l'imprécision des données disponibles :

- elles assimilent fréquemment recherche et innovation, alors qu'il s'agit d'activités distinctes, même si elles sont complémentaires ;
- l'étude sur l'efficacité comparée entre grandes et petites entreprises ne se fonde que sur les effets multiplicateurs et ne comporte pas d'analyse relative à l'efficacité des innovations et recherches financées ;
- dans une économie de plus en plus tournée vers les services, la notion d'innovation évolue, avec notamment le poids croissant du digital.

Un dispositif qui demeure complexe malgré des améliorations récentes

Certaines modalités du périmètre et de l'assiette du CIR apparaissent complexes et ne sont pas toujours efficaces :

[83] ODE, 2020, ibid : « l'analyse transnationale conclut à un effet d'entraînement limité parmi les entreprises des secteurs à forte intensité de R&D (industrie pharmaceutique, fabrication d'ordinateurs, R&D scientifique, secteurs associés à un ratio d'apport différentiel de 0.3) par comparaison avec les secteurs à moindre intensité de R&D (ratio d'apport différentiel de 1.1). Il y a donc tout lieu de penser que l'effet d'entraînement des incitations fiscales en faveur de la R&D sera plus important si elles plafonnent le montant des dépenses de R&D ou réduisent le taux du crédit ou de l'allègement d'impôt sur la R&D dès qu'un certain seuil est atteint ».

- l'inclusion dans l'assiette du CIR des dépenses relatives aux brevets, à la veille technologique et à la normalisation est redondante avec l'existence de dispositifs budgétaires aux objectifs équivalents ciblés sur les PME ;
- le doublement de l'assiette des dépenses relatives à l'embauche de jeunes docteurs, outre qu'il aboutit à ce que le montant du crédit d'impôt excède la rémunération du docteur, n'incite pas à l'embauche de doctorants selon une évaluation récente menée par la CNEPI[84] ;
- l'inclusion d'un forfait pour les dépenses de fonctionnement a suscité des interrogations sur sa conformité au droit européen, motif qui a conduit à la suppression à compter de 2022 du doublement de l'assiette pour la sous-traitance à un organisme de recherche public.

Le contrôle fiscal du CIR est quant à lui en voie d'amélioration. Le taux de couverture des contrôles apparaît suffisant et le suivi des contrôles sera plus fin avec le déploiement du système d'information PILAT.

L'amélioration du suivi des contrôles par la DGFIP

L'application Alpage, système d'information (SI) utilisé par l'administration fiscale, ne permet pas aujourd'hui de quantifier le nombre de contrôles comportant l'examen du CIR. La mise en place du SI PILAT va permettre de suivre les motifs de contrôle jusqu'au recouvrement des droits et pénalités.

Le module PILOT-CF sera accessible à compter de mai 2022. Il sera ensuite progressivement enrichi et reprendra complètement Alpage à compter de décembre 2023.

Le CIR est désormais un élément de programmation des contrôles pour l'administration fiscale, compte tenu de son impact budgétaire important et de la constatation de fraudes significatives liées à certaines situations récurrentes. La coordination des contrôles entre la DGFiP et les experts du MESRI va être révisée pour les rendre plus cohérents.

L'évaluation du crédit d'impôt innovation (CII)[85] fait, quant à elle, ressortir des effets positifs pour les entreprises bénéficiaires, sans toutefois qu'un lien de causalité puisse être attribué au dispositif. Enfin, l'intégration du crédit d'impôt collection (CIC) au sein du CIR ne possède pas de justification économique ou fiscale, les dépenses d'élaboration d'une nouvelle collection ne présentant pas d'externalité positive et le ciblage d'un seul secteur d'activité allant à l'encontre de la logique générale du CIR.

En définitive, les résultats nuancés du CIR plaident pour une réflexion sur la place qu'il occupe dans la politique française de soutien à l'innovation.

[84] B. Bernela, L. Bonnal, C. Bonnard, J. Calmand, J.F. Giret (resp. scientifique), 2018, « Une évaluation des effets du dispositif Jeunes Docteurs sur l'accès aux emplois de R&D ».
[85] INSEE, Simon Bunel et Benjamin Hadjibeyli, 2019, « Évaluation du crédit d'impôt innovation », documents de travail.

Plusieurs scénarios d'évolution du CIR sont de nature à améliorer son efficience

Trois scénarios d'évolution du CIR

Principal instrument du système d'aides fiscales à l'innovation, le CIR est aussi celui dont la réforme est la plus discutée, pour des raisons à la fois économiques (le CIR est un dispositif favorisant la compétitivité fiscale de la France dans un contexte d'imposition élevée des entreprises) et budgétaires (le coût du CIR apparaît élevé, notamment au regard des crédits accordés à la recherche publique). Parmi les solutions les plus souvent évoquées, on peut distinguer deux familles de scénarios qui s'appuient sur les résultats des différentes évaluations :

- **un premier scénario** consisterait à recentrer le CIR sur les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), afin de concentrer la créance fiscale là où les évaluations soulignent qu'elle est la plus efficace. La mise en œuvre de ce scénario peut se décliner sous la forme de plusieurs options, en fonction de l'objectif principal recherché (cf. tableau n° 7).

Tableau n° 1 : Modalités de mise en œuvre d'un CIR davantage centré sur les PME et les ETI

	Modalités	Observations
Option (a)	Suppression du taux de 5 % et abaissement du plafond de dépenses de 100 M€ à 20 M€, avec un taux à 30 % inchangé	Ce scénario entraîne une recette fiscale supplémentaire de l'ordre de 1,6 Md€, qui pourrait être, en partie réorientée vers le financement des aides directes à l'innovation ou vers la recherche publique
Option (b)	Suppression du taux de 5 % et abaissement du plafond de dépenses de 100 M€ à 20 M€, avec un taux augmenté à 40 %	Ce scénario permet de renforcer l'aide fiscale accordée aux PME à coût inchangé
Option (c)	Suppression du plafond de 100 M€ et du taux de 5 % et introduction de trois taux : 40 % pour les PME 25 % pour les ETI 10 % pour les grandes entreprises.	Ce scénario permet de renforcer l'aide fiscale accordée aux PME à coût inchangé mais risque d'entraîner des effets de seuil, lorsqu'une PME devient une ETI par exemple.

Source : CPO

Ces variantes entraînent des variations différentes de la créance de CIR et de la répartition de cette créance par catégorie d'entreprises, comme l'illustre le tableau n° 7. Les options (a) et (b) ne différencient pas l'accès au dispositif en fonction de la taille de l'entreprise, à la différence de l'option (c), dont il faut toutefois souligner qu'elle est fragilisée par sa compatibilité problématique avec le droit européen ;

- **un deuxième scénario** maintiendrait la configuration actuelle du CIR et se contenterait de proposer une rationalisation des éléments les moins efficients de son assiette : suppression du doublement de l'assiette pour les jeunes docteurs ; exclusion des dépenses de veille technologique, gestion des brevets et normalisation ; suppression des dépenses de fonctionnement ; suppression du crédit d'impôt collection ;

- **un troisième scénario** serait celui d'un « CIR vert », incitant aux dépenses de recherche dans le domaine de l'environnement. Si l'innovation est essentielle à la transition écologique, la mise en place d'un « CIR vert » devrait surmonter au préalable

trois difficultés : la définition de ce qui relève de la R&D verte, même si la taxonomie européenne des activités vertes ou durables facilitera les arbitrages ; la vérification de la compatibilité de cet instrument avec le droit européen des aides d'État ; l'adaptation du contrôle fiscal afin d'intégrer cette dimension nouvelle. Il s'y ajoute des obstacles propres au poids des investissements antérieurs dans la R&D « grise »86 et aux effets d'apprentissage et de réseaux.

Ces obstacles soulignés par la théorie économique expliquent la faible croissance de la R&D « verte » en France. Selon les chiffres de l'enquête annuelle R&D réalisée par le MESRI[87], qui la définit comme la recherche sur « la protection de l'air ambiant et du climat, la protection de l'eau, la gestion des déchets, la protection des sols et des eaux souterraines, la réduction du bruit et des vibrations, la protection des espèces et des habitats et la protection contre les rayonnements »[88], elle ne représentait que 11 % de la dépense intérieure de recherche en France en 2018, en faible progression depuis 2005 (5 %) et 2014 (8 %).

En définitive, même si la mise en œuvre d'un « CIR vert » apparaît difficile à court terme, il apparaît souhaitable d'en analyser la faisabilité.

Un impact budgétaire variable en fonction des options retenues

Les développements ci-dessus montrent que seuls les deux premiers scénarios (plafonnement plus strict du CIR et rationalisation des dépenses éligibles) sont praticables à court-moyen terme, et que la faisabilité du troisième (CIR vert) devrait être analysée. L'impact budgétaire de ces deux scénarios est résumé dans les tableaux n° 8 et n° 9.

Tableau n° 2 : Impact budgétaire des différentes modalités de mise en œuvre du scénario par rapport à la référence (en M€)

	Référence	Option a	Option b	Option c
Créance totale	6 410	4 820	6 420	6 400
Créance pour les PME	2 110	2 070	2 740	2 810
Créance pour les ETI	2 130	1 650	2 200	2 000
Créance pour les grandes entreprises (calcul de la créance au niveau des groupes économiques)	2 170	1 100	1 470	1 590

Source : CPO

86 Cf. Aghion et al., 2012, « Crise et croissance : une stratégie pour la France ». C'est ce qu'on appelle le phénomène de dépendance au sentier selon lequel les conditions initiales et les antécédents historiques influencent les décisions immédiates et futures.

87 L'enquête demande aux entreprises de ventiler leurs dépenses en R&D entre plusieurs postes : l'informatique et développement de logiciels, les biotechnologies, la protection de l'environnement, les nouveaux matériaux et les sciences humaines et sociales (SHS).

88 En sont exclues les activités qui ont trait à la gestion des ressources naturelles.

Tableau n° 3 : Impact budgétaire des pistes de rationalisation du CIR

Modifications	Économie budgétaire
Calcul au niveau du groupe plutôt qu'au niveau des filiales, avec comme critère 95 % de détention	470 M€
Calcul au niveau du groupe plutôt qu'au niveau des filiales, avec comme critère 50% de détention	960 M€
Suppression de la sous-traitance privée	-50 M€
Suppression du doublement de l'assiette pour les jeunes docteurs	90 M€
Exclusion des dépenses de veille technologique, gestion des brevets et normalisation	250 M€
Suppression des dépenses de fonctionnement, sans compensation	1 670 M€
Suppression des dépenses de fonctionnement, compensée avec un taux à 40 %	110M€
Suppression du crédit d'impôt collection	40 M€

Source : CPO

S'agissant du premier scénario (tableau n° 8), seule l'option (a) entraînerait une baisse du coût du dispositif (-1,6 Md€), centrée sur les grandes entreprises qui contribueraient à cette baisse pour près d'1 Md€. Le scénario de rationalisation, quant à lui, pourrait conduire, selon les modalités retenues, à une réduction du coût du CIR pouvant aller jusqu'à 3 Md€, même si la faisabilité de cette rationalisation apparaît sujette à caution, tant les éléments concernés par une éventuelle suppression sont susceptibles de déséquilibrer certaines situations faisant l'objet d'une attention soutenue, comme l'embauche des jeunes docteurs ou les dépenses de veille technologique ou de gestion des brevets.

En définitive, la piste d'un plafonnement progressif plus strict du CIR est privilégiée par le CPO, pour les raisons suivantes :

- le contexte de baisse du taux nominal de l'IS qui réduit d'ores et déjà l'intensité de cette incitation fiscale ;
- le fait que tous les pays de l'OCDE ayant mis en place un CIR aient opté pour un plafonnement nettement plus faible que celui en vigueur dans notre pays (4 M€ en Allemagne, par exemple) ;
- le souci de privilégier la stabilité des incitations et de ne pas dénaturer un dispositif qui reste, malgré son efficacité limitée, un élément d'attractivité fiscale pour notre pays.

Ce scénario devrait s'accompagner d'une adaptation des règles relatives aux aides d'Etat, notamment le règlement UE n° 1407-2013 dit *de minimis*[89], afin de permettre à l'ensemble des acteurs de participer à l'effort de recherche et d'innovation.

[89] Ce règlement européen plafonne à 200.000 € sur une période de 3 ans les aides publiques versées aux entreprises et non soumises à une autorisation préalable de la Commission européenne. Il est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2023.