

**Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.**

RAPPORT PARTICULIER N° 5
**Comment se situe la France dans la concurrence
internationale en matière d'impôt sur les sociétés ?**

Antoine CHOUC
Inspecteur des finances

Thierry MADIÈS
Professeur d'économie à l'Université de Fribourg / Universität Freiburg
(Suisse)

Rapporteurs

RAPPORT PARTICULIER N° 5

Comment se situe la France dans la concurrence internationale en matière d'impôt sur les sociétés ?

Antoine CHOUC

Inspecteur des finances

Thierry MADIÈS

*Professeur d'économie à l'Université de
Fribourg / Universität Freiburg
(Suisse)*

SYNTHESE

1. La compétitivité de l'impôt sur les sociétés n'est qu'un des multiples déterminants de l'attractivité globale d'un pays et il existe plusieurs facteurs d'attractivité non fiscaux qui peuvent atténuer l'intensité de la concurrence fiscale. Toutefois, si le potentiel de marché d'une économie, les effets d'agglomération ou la qualité des infrastructures peuvent réduire la sensibilité des investissements directs étrangers (IDE) à l'impôt sur les sociétés, leur effet d'atténuation s'amenuise à mesure que l'intégration économique s'accroît. C'est notamment le cas dans l'Union européenne. La sensibilité des IDE à l'impôt sur les sociétés est mesurée empiriquement¹. Si les évaluations diffèrent selon les études et les méthodes économétriques utilisées, une méta-analyse (de Mooij et Ederveen, 2006) montre qu'en moyenne une baisse de 1 point de pourcentage du taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés augmenterait les IDE entrants dans un pays d'environ 3 %.
2. Dans ce contexte, comment se positionne la France en matière d'impôt sur les sociétés ?
3. En 1994, le Conseil des impôts concluait que la France n'était pas exposée à la concurrence fiscale du fait de son vaste réseau de conventions fiscales et de son taux nominal qui venait alors d'être abaissé et était ainsi parmi les plus faibles de l'Union européenne. En 2009, le CPO dressait le constat d'un IS au taux nettement plus élevé que ses principaux partenaires mais avec des règles d'assiette favorables permettant de maintenir un avantage comparatif.
4. Depuis lors, l'écart de taux nominal de la France avec ses principaux partenaires de l'Union européenne et de l'OCDE a continué de se creuser. Alors que la France avait en 1995 un taux nominal maximal d'IS inférieur à la moyenne de l'UE 15 (-1,4 point), il est aujourd'hui supérieur de 11,5 points² en 2014 à la moyenne de l'UE 15 (moyenne de 26,5 %).
5. Les règles d'assiette se sont également durcies dans les dernières années, en particulier en ce qui concerne la déductibilité des charges financières (instauration d'un plafonnement en plus des nombreuses mesures ciblées qui limitent la déductibilité) et les règles de report des déficits (plafonnement en montant du report en avant, restrictions du report en arrière), deux règles qui constituaient jusqu'alors un avantage comparatif de l'IS français.
6. Le principal facteur d'attractivité du système fiscal français réside désormais dans le **crédit impôt recherche**, particulièrement favorable, quoique pénalisé par son instabilité et sa complexité, source d'insécurité juridique. D'autres avantages comparatifs existent, mais sont d'une fragilité croissante sur le plan juridique :
 - ◆ malgré un taux de détention exigé parmi les plus élevés de l'Union européenne (95 %), le **régime d'intégration fiscale** est plébiscité par les entreprises et constitue un élément important de l'attractivité du système fiscal français. Toutefois, comme le récent arrêt *Steria*³ de la CJUE l'a montré, les possibilités de neutralisation d'opérations *intra*-groupe, non directement liées à la compensation des pertes et profits, qui sont accordées aux sociétés intégrées (par définition résidentes) ne sont pas entièrement sûres au regard du droit de l'Union européenne ;

¹ Cette sensibilité est mesurée à la fois par rapport aux taux nominaux de l'IS mais aussi et surtout par rapport aux taux effectifs d'imposition, taux simulés qui permettent de mesurer l'attractivité fiscale en tenant compte des règles d'assiette (cf. méthodologie *infra*).

² En prenant en compte les contributions additionnelles (contribution sociale sur les bénéfices et contribution exceptionnelle).

³ CJUE, 2 septembre 2015, aff. C-386/14, Groupe Steria SCA c/ Ministère des finances et des comptes publics.

- ◆ le **taux réduit d'imposition pour les revenus tirés des brevets** constitue également un facteur d'attractivité du système fiscal français. L'avantage pourrait tout de même être amené à se réduire si la France tire les conséquences de l'approche « nexus » promue par l'OCDE dans le cadre des accords BEPS et qui repose sur l'idée que doit exister un lien, au sein d'un même État, entre le bénéficiaire d'un avantage fiscal sur les brevets et la réalisation de dépenses de recherche sur le territoire.
7. Les taux nominaux maintenus à un niveau élevé et le durcissement des règles d'assiette se sont traduits par la **détérioration depuis 2009 de la compétitivité de l'impôt sur les sociétés français**, mesurée au niveau macroéconomique par les taux implicites d'imposition et au niveau microéconomique par les taux effectifs d'imposition.
 8. Enfin, l'attractivité d'un système fiscal se mesure également à l'aune de la sécurité juridique qu'il offre aux acteurs économiques. À cet égard, la France semble pénalisée par une instabilité juridique, couplée à une insuffisante prise en compte des situations économiques en cours et un dialogue difficile entre l'entreprise et l'administration fiscale. Elle dispose néanmoins d'un atout qui pourrait être davantage valorisé dans les années à venir : à la différence de certains États, où les procédures de « *rulings* » ont été mises en cause par la Commission européenne sur le fondement de la réglementation relative aux aides d'État, la procédure de rescrit française apparaît sûre sur le plan juridique et constitue un instrument à développer et améliorer (vers plus de célérité et de transparence) pour renforcer la sécurité juridique des entreprises. Dans le même souci de fluidifier les relations entre les entreprises et l'administration fiscale, la procédure de régularisation spontanée pourraient également être assouplie.
 9. Il ne revenait pas à ce rapport particulier d'analyser précisément l'impact budgétaire et économique d'éventuelles évolutions de l'IS (objet du rapport particulier n° 6). Toutefois, l'analyse de la concurrence fiscale, du point de vue de la science économique, et les comparaisons internationales permettent de dégager des orientations qui pourraient paraître pertinentes.
 10. En ce qui concerne les **taux**, à l'évidence, la France ne peut s'engager dans une course au moins-disant, non soutenable sur le plan budgétaire et aux bénéfices économiques pour le moins incertains. En revanche, sa stratégie pourrait viser à limiter les effets d'une position trop visiblement défavorable et, partant, à se situer dans la moyenne de ses principaux partenaires de l'Union européenne. Des études économétriques montrent que si des taux élevés ont un impact négatif sur la capacité d'un pays à attirer des investissements étrangers, des taux plus faibles que la moyenne ne se traduisent pas nécessairement par des flux d'IDE plus importants. Il faut également relever que même les États-Unis, qui disposent de puissants facteurs d'attractivité propres, commencent à envisager une baisse de leur taux d'IS.
 11. Les marges de manœuvre sur les **règles d'assiette** pour compenser la baisse des taux apparaissent étroites. Certaines évolutions apparaissent toutefois possibles et permettraient de concilier un objectif d'élargissement de l'assiette, de simplification et d'harmonisation au regard des pratiques des pays de l'Union européenne et de l'OCDE. Par exemple, un plafonnement de la déductibilité des charges financières en pourcentage de l'EBITDA et non plus de manière forfaitaire permettrait à la fois une clarification des multiples règles de déductibilité aujourd'hui enchevêtrées, une convergence vis-à-vis de nos partenaires européens et un potentiel élargissement de l'assiette (impact analysé dans le rapport particulier n° 6). De même, une adaptation des règles d'assiette pour le bénéfice du taux réduit pour la fiscalité des brevets gagnerait à être envisagée pour tenir compte des préconisations de l'OCDE et se conformer à l'approche du lien (approche « nexus »). Une réflexion sur une possible évolution du régime d'intégration fiscale pourrait également être menée, dans un souci de sécurité juridique, pour éviter des ajustements au fur à mesure d'éventuelles jurisprudences de la CJUE.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	9
1. LES EFFETS DE LA CONCURRENCE FISCALE PORTANT SUR L'IMPOSITION DES BENEFCES DES SOCIETES : MECANISMES THEORIQUES ET RESULTATS DES TRAVAUX EMPIRIQUES.....	11
1.1. La concurrence fiscale conduit à une course au « moins-disant fiscal » et à reporter la charge fiscale sur le facteur immobile sous un jeu d'hypothèses restrictif.....	11
1.1.1. <i>Le modèle économique standard dans lequel l'imposition des bénéfécies se traduit par une course au moins disant fiscal repose sur des hypothèses restrictives.....</i>	<i>11</i>
1.1.2. <i>En situation de concurrence fiscale, la charge de l'impôt repose in fine sur le facteur le moins immobile</i>	<i>15</i>
1.1.3. <i>Pour une partie de la théorie économique, la concurrence fiscale est vertueuse en ce qu'elle inciterait les gouvernements à une gestion publique efficace.....</i>	<i>17</i>
1.2. La modification des hypothèses du modèle standard permet de montrer que la concurrence fiscale ne conduit pas nécessairement, et loin s'en faut, à une course au moins disant-fiscal.....	18
1.2.1. <i>La prise en compte de la taille des pays.....</i>	<i>18</i>
1.2.2. <i>Les différences de productivité et de qualité des infrastructures publiques.....</i>	<i>21</i>
1.2.3. <i>Concurrence fiscale entre pays du « cœur » et de la périphérie.....</i>	<i>23</i>
1.3. La prise en compte des stratégies d'entreprises (diversification internationale des portefeuilles, comportement d'optimisation fiscale) peut également avoir un impact sur l'intensité de la concurrence fiscale.....	26
1.3.1. <i>La diversification internationale des portefeuilles se traduit par une atténuation de l'intensité de la concurrence fiscale.....</i>	<i>27</i>
1.3.2. <i>Les comportements d'optimisation fiscale des entreprises, vérifiés sur le plan empirique, ont un effet ambigu sur la concurrence fiscale</i>	<i>28</i>
1.4. Les études empiriques montrent une sensibilité des investissements directs étrangers à l'IS, accentuée par l'intégration économique mais qui peut être en partie compensée par des infrastructures publiques de qualité et par la présence d'économies d'agglomération	31
1.4.1. <i>Taux nominaux, taux implicites et taux effectifs : les différentes mesures de la charge fiscale pesant sur les entreprises.....</i>	<i>31</i>
1.4.2. <i>Quel bilan tirer des études économétriques portant sur la sensibilité des IDE aux écarts de fiscalité sur le bénéfice des sociétés ?</i>	<i>33</i>
1.5. Les comportements mimétiques observés entre pays sur les taux d'imposition des sociétés résultent vraisemblablement de la concurrence fiscale.....	39
1.6. Conclusion sur les enseignements de la littérature économique.....	42
2. LA PLACE DE LA FRANCE DANS LA CONCURRENCE FISCALE INTERNATIONALE EN MATIERE D'IMPOT SUR LES SOCIETES.....	43
2.1. En matière de taux, la France se distingue par un taux nominal parmi les plus élevé de l'OCDE et un taux réduit pour les PME.....	43
2.1.1. <i>La France est caractérisée par un taux nominal élevé et l'écart de taux avec ses principaux partenaires s'est accru dans les dernières années</i>	<i>43</i>

2.1.2.	<i>La France se singularise également par l'existence d'un taux réduit pour les petites et moyennes entreprises (PME)</i>	<i>45</i>
2.2.	<i>Longtemps attractives, les règles d'assiette apparaissent moins favorables, sous l'effet de modifications législatives récentes</i>	<i>46</i>
2.2.1.	<i>Longtemps favorables, les mécanismes de report des déficits applicables en France ne constituent plus un avantage comparatif.....</i>	<i>46</i>
2.2.2.	<i>Les règles de déductibilité de l'amortissement apparaissent dans l'ensemble favorables.....</i>	<i>49</i>
2.2.3.	<i>Les incitations fiscales à la R&D et la fiscalité des brevets constituent des règles d'assiette particulièrement attractives</i>	<i>50</i>
2.2.4.	<i>Le mécanisme de déductibilité des charges financières appliqué en France est caractérisé par sa complexité et a progressivement perdu en attractivité.....</i>	<i>58</i>
2.2.5.	<i>En matière de fiscalité de groupe, si le régime d'intégration fiscale demeure favorable, quoique fragile, les conditions du régime mère-fille et d'exonération des plus-values de cessions de titres ne constituent pas un avantage comparatif.....</i>	<i>62</i>
2.3.	<i>Avec un taux nominal parmi les plus élevés et des avantages d'assiette qui s'amenuisent, la compétitivité de l'impôt sur les sociétés français, mesurée par les taux implicites et les taux effectifs d'imposition, s'est détériorée</i>	<i>68</i>
2.3.1.	<i>Le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France est parmi les plus élevés dans l'Union européenne</i>	<i>68</i>
2.3.2.	<i>La position de la France en matière de taux effectifs moyens d'imposition s'est dégradée depuis 2009</i>	<i>71</i>
2.4.	<i>Au-delà des modalités de l'impôt sur les sociétés, la France peut également être pénalisée par une instabilité de la norme fiscale et les relations entre l'administration fiscale et les entreprises apparaissent perfectibles</i>	<i>75</i>
2.4.1.	<i>Si la rétroactivité juridique de la norme fiscale fait l'objet d'un encadrement comparable aux autres États, l'instabilité de la norme fiscale en France et la moindre attention aux situations en cours est source d'insécurité juridique.....</i>	<i>75</i>
2.4.2.	<i>Alors que les systèmes de « ruling » en place dans plusieurs pays de l'UE sont remis en cause, le régime de rescrits existant en France est un gage de sécurité juridique qui pourrait toutefois gagner en efficacité et en transparence.....</i>	<i>80</i>
2.4.3.	<i>Le contrôle fiscal des grandes entreprises est, en France, encore loin des procédures de relation de confiance en place notamment au Royaume-Uni.....</i>	<i>84</i>
3.	PERSPECTIVES	86
ANNEXES	89

Introduction

12. Un rapport du Conseil des impôts consacré à l'imposition des entreprises, en 1994⁴, estimait que la France n'était pas particulièrement exposée à la concurrence fiscale, du fait de son réseau dense et efficace de conventions bilatérales et surtout de son faible taux d'IS. À l'époque en effet, le taux de 33,3 % observé en 1993 était l'un des plus bas de la Communauté européenne. Au début des années 1990, le souci de se positionner favorablement a même conduit la France à anticiper sur les évolutions en étant parmi les premiers États à réduire significativement le taux nominal, de 45 % en 1986 à 33,3 % en 1993.
13. Un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) concluait 15 ans plus tard⁵ que la position de la France en matière de concurrence fiscale était contrastée : si le taux nominal d'imposition des bénéficiaires était désormais élevé par rapport aux principaux partenaires de la France, il était compensé par des règles d'assiette favorables aux entreprises, notamment en ce qui concerne le régime d'intégration fiscale, le report des pertes et le crédit d'impôt recherche.
14. En se fondant sur une analyse préalable des enjeux économiques de la concurrence fiscale en matière d'impôt sur les sociétés, ce rapport particulier vise à situer l'impôt sur les sociétés français par rapport aux règles d'assiette et de taux applicables dans d'autres pays de l'Union européenne ou de l'OCDE.
15. La concurrence fiscale est ici entendue au sens de la concurrence sur la localisation des activités et de l'emploi qui rejoint la problématique de l'attractivité du système fiscal français. La question de l'optimisation et de l'évasion fiscale internationale, en d'autres termes, la concurrence qui peut exister sur la localisation de la base d'imposition, indépendamment de l'activité, n'est donc spécifiquement traitée.
16. La comparaison des règles d'assiette entre États de l'Union européenne permet de faire ressortir les principales spécificités françaises et, partant, les principaux enjeux et difficultés d'une harmonisation de l'assiette au niveau européen. En revanche, l'analyse d'impact des évolutions de l'IS français éventuellement nécessaires dans le cadre du projet ACCIS relève du rapport particulier n° 6.

⁴ *Fiscalité et vie des entreprises*, Conseil des impôts, treizième rapport au Président de la République, 1994.

⁵ *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2009.

17. En termes de périmètre, conformément à la position du CPO exprimée dans les premières séances, ce rapport ne traite pas du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), indépendant de la mécanique générale de l'impôt sur les sociétés. En effet, dans son calcul comme dans son objet, le CICE s'apparente à une subvention visant à réduire le coût du travail. Il fait au demeurant l'objet d'un suivi spécifique dont les travaux sont synthétisés dans des rapports annuels⁶. En revanche, le crédit d'impôt recherche (CIR), principale dépense fiscale en matière d'IS (hors CICE), qui constitue un élément important de l'attractivité française et qui la distingue de ses principaux partenaires, a été intégré à l'analyse. Ce rapport n'analyse pas dans une logique comparative l'intégralité des 89 dépenses fiscales en matière d'IS recensées dans les annexes du projet de loi de finances pour 2016⁷. Toutefois, les dépenses fiscales qui présentent un enjeu en termes de montant et/ou de compétitivité⁸ du système fiscal (règles d'amortissement, taux réduit sur les revenus des brevets...) sont intégrées à l'analyse.

18. La première partie de ce rapport présente la théorie économique de la concurrence fiscale et la littérature empirique existante en vue de dégager les principaux enseignements en termes de politique économique.
19. Au regard de ces analyses, la seconde partie compare la France à ses principaux partenaires en ce qui concerne les règles de taux et d'assiette. Cette partie analyse également les mécanismes de sécurité juridique, qui constituent un facteur d'attractivité au-delà des modalités de calcul de l'impôt.

20. Sur le plan méthodologique, la première partie du rapport s'appuie sur une analyse de la littérature économique et des études économétriques existantes sur la question de la concurrence fiscale.
21. L'analyse comparative des systèmes fiscaux présentée dans la seconde partie se fonde sur les réponses des attachés fiscaux pour les pays suivants, sélectionnés pour être représentatifs de petits et grands pays de l'OCDE et de l'Union européenne ainsi que de grands pays émergents : Allemagne, Belgique, Canada, Chine, Espagne, États-Unis, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni. L'analyse a été complétée par les études et des données ciblées publiées par l'OCDE, la Commission européenne, des centres de recherche ainsi que par diverses entreprises et sociétés d'avocats⁹.

⁶ <http://www.strategie.gouv.fr/publications/rapport-2015-comite-de-suivi-credit-dimpot-competitivite-lemploi>.

⁷ Dans le tome II de l'annexe « Évaluation des voies et moyens » du projet de loi de finances.

⁸ Des dépenses fiscales aux montants élevés mais qui ne présentent pas un réel enjeu sur le plan de l'attractivité du système fiscal ne sont pas analysées dans ce rapport (ex. l'exonération d'IS dont bénéficie les organismes HLM évaluée à 1 Md€ en 2015).

⁹ Et notamment, *Deloitte Tax Highlights and International Tax and Business Guide*, publié par le cabinet Deloitte ainsi que *The Worldwide Corporate Tax Guide* publié annuellement par la société d'avocats EY. À signaler également l'étude récente « *Compétition fiscale et projet d'une assiette commune de l'impôt sur les sociétés en Europe : quelle stratégie adopter ?* », EY Société d'avocats, mai 2016.

1. Les effets de la concurrence fiscale portant sur l'imposition des bénéficiaires des sociétés : mécanismes théoriques et résultats des travaux empiriques

22. L'objet de cette partie est de présenter les mécanismes sous-jacents à la concurrence fiscale en mettant en lumière les hypothèses sur lesquelles reposent nombre d'idées reçues. Nous nous appuyons à la fois sur la littérature théorique et empirique qui a connu un essor très important au cours des vingt dernières années.
23. Nous empruntons à des champs divers de l'analyse économique : économie des finances publiques et de la taxation optimale, économie internationale et encore économie géographique.
24. La première section présente le modèle de base de concurrence fiscale ; la deuxième section s'intéresse à la concurrence fiscale entre « petits » pays et « grands » pays ; la troisième section montre que le résultat standard de « course au moins disant fiscal » est très fragile ; la quatrième section traite des questions d'optimisation fiscale ; la cinquième section relève que la concurrence fiscale peut être un moyen de « discipliner » les décideurs publics ; enfin les sixième et septième sections cherchent à documenter empiriquement l'existence de la concurrence fiscale.

1.1. La concurrence fiscale conduit à une course au « moins-disant fiscal » et à reporter la charge fiscale sur le facteur immobile sous un jeu d'hypothèses restrictif

1.1.1. Le modèle économique standard dans lequel l'imposition des bénéfices se traduit par une course au moins disant fiscal repose sur des hypothèses restrictives

25. La littérature théorique sur la concurrence fiscale s'appuie sur les travaux fondateurs de Zodrow et Mieszkowsky¹⁰ (1986) et Wildasin¹¹ (1988)¹². Le modèle stylisé présenté ci-après emprunte à Wilson (1999) et doit être considéré comme un point de départ utile pour discuter des mécanismes en jeu derrière les questions de concurrence fiscale¹³.

¹⁰ Zodrow, G.R., and P. Mieszkowski (1986), "Pigou, tax competition and the underprovision of local public goods", *Journal of Urban Economics*, 19:356-370.

¹¹ Wildasin, D.E. (1988), "Nash equilibria in models of fiscal competition", *Journal of Public Economics*, 35(2):229-240.

¹² Ces modèles ont été utilisés initialement pour étudier la concurrence fiscale entre collectivités locales appartenant à un même espace national. Le lecteur trouvera une revue de la littérature théorique très bien faite dans Wilson (1999) et Keen et Konrad (2012). Nous nous appuyons en partie sur ces travaux dans les développements qui suivent. Wilson, J.D. (1999), "Theories of tax competition", *National Tax Journal*, 52(2):269-304. Keen, M., and K.A., Konrad (2012). "International Tax Competition and Coordination," Working Papers international_tax_competition and tax coordination, Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance.

¹³ Les hypothèses du modèle seront discutées dans la suite du rapport.

26. (i) Les hypothèses du modèle de base de concurrence fiscale – L'économie mondiale est formée de N pays identiques. On supposera dans un premier temps que ces pays sont de petite taille et on s'intéressera à un pays représentatif de tous les autres (raison pour laquelle les indices correspondant aux pays sont omis). À l'intérieur de chaque pays, des entreprises produisent un seul bien qui est vendu sur un marché parfaitement concurrentiel. Ce bien est produit en utilisant un facteur de production mobile (capital) et un facteur immobile (travail). L'offre de travail des ménages est en outre supposée parfaitement inélastique. La fonction de production s'écrit formellement : $F(K)$ où K est le capital investi dans le pays. Le facteur travail étant fixe on l'omet dans la fonction de production. Le capital¹⁴ peut être compris comme un continuum d'investisseurs parfaitement divisibles. La production de bien privé augmente avec la quantité de capital investie mais de moins en moins vite. Techniquement la productivité marginale du capital est positive ($F' > 0$) et décroissante ($F'' < 0$)¹⁵. Le bien produit est vendu comme un bien de consommation finale aux ménages et comme un bien de consommation intermédiaire au gouvernement que celui-ci va transformer en bien public. Le taux de transformation technique du bien public en bien privé est supposé égal à 1 : il faut « sacrifier » une unité de bien privé pour produire une unité de bien public.
27. Les ménages sont tous supposés identiques de sorte que l'on peut sacrifier à la fiction de l'individu représentatif¹⁶. Les gouvernements sont supposés bienveillants (hypothèse du modèle discutée au point 1.1.3) et maximisent l'utilité de l'individu représentatif résidant dans le pays qu'il administre. La fonction d'utilité s'écrit de la façon suivante : $U(x, Z)$ où x est la consommation de bien privé et Z la consommation de bien public. Cette fonction d'utilité est telle que l'utilité marginale des deux biens est positive et décroissante : la satisfaction de l'individu représentatif augmente avec la consommation de chacun des deux biens mais au fur et à mesure que l'individu consomme davantage de ces biens il est soumis à un phénomène de satiété : l'utilité totale augmente mais de moins en moins vite.
28. Le revenu privé de l'individu représentatif est formé de son salaire (ce qu'il reste au facteur immobile une fois que le capital a été rémunéré à sa productivité marginale) et des revenus du capital qu'il perçoit quel que soit le pays où le capital a été investi. Le revenu privé est entièrement consommé (il n'y a donc pas d'épargne).
29. Une hypothèse fondamentale du modèle est que tous les pays prélèvent un impôt sur le capital prélevé à la source (principe de territorialité) pour financer le bien public. La contrainte budgétaire du gouvernement s'écrit :

$$Z = t.K(r + t) \quad (1)$$

Où $K(r + t)$ représente la demande de capital dans le pays qui est une fonction décroissante du coût du capital noté $r + t$. Les entreprises investissent en effet jusqu'au point où la productivité marginale du capital est égale à son coût $r + t$.

30. Le rendement net (après impôt) du capital r est le même dans tous les pays du monde compte tenu de la parfaite mobilité du capital :

$$F'(K) - t = r \quad (2)$$

¹⁴ Le terme de « capital » doit être entendu ici dans un sens générique car ce modèle peut être facilement modifié de façon à prendre tout autre facteur mobile contribuant à la production réelle.

¹⁵ La loi des rendements marginaux décroissants signifie que la productivité marginale du facteur variable (ici le facteur capital) doit décroître à un moment ou à un autre dès lors que l'on a un facteur fixe dans l'économie (ici le facteur travail). De façon encore plus simple, ceci signifie que le rendement d'une unité supplémentaire de capital (le facteur travail étant fixe) diminue (respectivement augmente) quand la quantité de capital investie dans un pays augmente (respectivement diminue).

¹⁶ Cette hypothèse est discutée dans la section 1.5.

31. Les pays étant de petite taille, on peut supposer que leur politique fiscale n'aura aucun effet sur le rendement net du capital mondial. On notera que l'impôt sur le capital doit être compris ici comme un taux marginal effectif d'imposition prélevé sur chaque unité de capital investie dans le pays considéré et non pas uniquement comme un taux statutaire¹⁷. L'équation (2) permet de comprendre qu'un pays qui augmenterait unilatéralement son taux d'imposition provoquerait des délocalisations de capital vers les autres pays (K diminue). La fuite de capital se traduit par une augmentation de la productivité marginale du capital dans le pays de départ en vertu de la loi des rendements marginaux décroissants (cf. *supra*). Les délocalisations de capital se poursuivront tant que la productivité marginale du capital n'aura pas augmenté suffisamment pour compenser l'augmentation d'impôt et donc tant que le rendement net du capital dans le pays de départ ne sera pas égal à celui prévalant ailleurs dans le monde.
32. (ii) *L'équilibre de concurrence fiscale entre petits pays identiques* – Intéressons-nous au cas d'un petit pays dont l'offre de capital est parfaitement élastique compte tenu de l'hypothèse de mobilité parfaite du capital. Le gouvernement de ce pays choisit le taux d'imposition qui maximise l'utilité de l'individu représentatif en tenant compte de la contrainte de budgétaire publique donnée par l'équation (1) et en considérant que le capital est parfaitement mobile de sorte que le rendement net du capital est le même partout (équation (2)). Il est intéressant de comprendre intuitivement comment un gouvernement choisit la quantité de bien public.
33. On se souviendra que pour produire davantage de bien public le gouvernement doit augmenter son taux d'imposition sur le capital. Le taux d'imposition optimal du point de vue du gouvernement est celui qui égalise le bénéfice marginal (BM) encore appelé disponibilité marginale à payer le bien public que l'individu représentatif retire de la consommation d'une unité supplémentaire de bien public¹⁸ au coût marginal de fourniture de ce bien public (appelé coût marginal des fonds publics, CMFP). Ce CMFP dépend de l'élasticité (sensibilité) de la demande de capital à son coût (ε) comme le montre l'équation (4) dans le cas d'un petit pays :

$$BM = \frac{1}{1-\zeta\varepsilon} = CMFB > 1 \quad (4)$$

Où $\zeta = t/r + t$ et ε est l'élasticité de la demande de capital au coût du capital (mesurée positivement).

34. Plus l'élasticité de la demande de capital du point de vue du pays est élevée (en valeur absolue) et plus le CMFB (terme de droite de l'équation) sera lui-même élevé. Autrement dit, il sera d'autant plus coûteux pour un gouvernement d'offrir une unité supplémentaire de bien public qu'il doit faire face à une fuite importante de capital en réaction à l'augmentation de son taux d'impôt. Taxer le facteur travail ou imposer le capital selon le principe de résidence serait plus judicieux dans un tel modèle (voir annexe 1 du rapport pour un traitement plus technique).

¹⁷ On notera que l'impôt tel qu'il est modélisé ne frappe pas le rendement marginal de l'investissement mais chaque unité de capital productif. Lockwood (2004) montre dans un modèle avec interactions stratégiques que la concurrence fiscale est plus « agressive » quand c'est le rendement du capital qui est taxé. Lockwood, B. (2004), "Competition in unit vs. ad valorem taxes", *International Tax and Public Finance*, 11(6):763-772.

¹⁸ Le bénéfice marginal du bien public est aussi appelé taux marginal de substitution entre le bien public et le bien privé – il dépend des préférences des consommateurs pour les deux biens qui sont supposées identiques dans tous les pays.

35. **Résultat 1** – Le modèle théorique standard montre que la concurrence fiscale conduit à des taux d'imposition trop faibles pour financer le niveau de dépenses publiques souhaité par les ménages. Ce résultat est obtenu cependant sous des hypothèses très restrictives : (H1) les pays sont identiques ; (H2) les gouvernements représentent parfaitement les préférences des ménages supposés identiques ; (H3) le capital productif est taxé selon le principe de territorialité (source) et il peut se délocaliser sans coût ; (H4) les revenus du travail ne sont pas taxés alors que les salariés sont parfaitement sédentaires.
36. (iii) *L'équilibre de concurrence fiscale entre grands pays identiques* – Les pays sont de grande taille dans le sens où ils possèdent une part importante du stock mondial de capital (supposé lui fixe et donc parfaitement inélastique) et ont un « pouvoir de marché ». Leur politique fiscale peut donc influencer sur le rendement net du capital mondial. Si l'on suppose maintenant que le nombre de pays en concurrence est limité et que ceux-ci peuvent adopter des comportements stratégiques, alors la concurrence fiscale est modélisée sous la forme d'un jeu non-coopératif dans lequel les États cherchent à attirer du capital productif supposé parfaitement mobile en manipulant son taux d'impôt. Le concept d'équilibre est l'équilibre de Nash. Chaque gouvernement choisit le taux d'imposition sur le capital qui maximise l'utilité de l'individu représentatif en considérant comme donnés les taux d'imposition choisis par les autres pays. L'allocation du capital entre pays ainsi que le rendement net du capital mondial sont donc fonction des taux d'imposition choisis par chacun des pays.
37. L'offre agrégée de capital dans le monde étant fixe, une fuite de capital d'un pays suite à l'augmentation unilatérale du taux d'imposition dans le pays en question constitue une offre supplémentaire de capital pour les autres pays. Cette offre supplémentaire de capital constitue une externalité positive pour le reste de l'économie. Celle-ci n'est pas prise en compte par le gouvernement qui augmente son taux d'imposition. En effet, dans un contexte non coopératif ce dernier ne prend pas en compte l'effet positif de sa politique fiscale sur le bien-être des ménages résidents dans les autres pays. Le coût marginal des fonds publics (CMFB) perçu par un gouvernement soumis à la concurrence des autres pays est encore une fois plus élevé que le coût marginal social auquel un gouvernement « supranational » ferait face. Le coût marginal de produire une unité de bien public serait pour un gouvernement supranational égal à 1 (taux de transformation technique) car l'offre agrégée est fixe et l'impôt sur le capital n'est donc pas générateur de distorsions au niveau de l'économie mondiale.
38. Il serait aisé de montrer que l'élasticité du capital dépend du nombre de pays en concurrence. On montre plus précisément que plus le nombre de pays en concurrence est faible, plus le CMFP sera faible (Hoyt, 1991)¹⁹. Dans ce modèle, la taille des pays est inversement reliée à leur nombre car le stock de capital mondial reste le même. Dans le cas où la concurrence fiscale a lieu entre des pays de grande taille (qui ont un pouvoir de marché sur le marché du capital) alors **une augmentation d'impôt dans un pays va avoir un effet dépressif sur le rendement net du capital ($\Delta r < 0$) dans le reste du monde** car l'offre supplémentaire de capital dans le reste du monde augmente de façon significative. **L'effet dépressif sur le rendement net du capital dans le reste de l'économie freine alors les fuites de capitaux.** L'offre de capital devient en quelque sorte moins élastique. L'équation (4) peut se réécrire de la façon suivante :

$$BM = \frac{1}{1 - \zeta \varepsilon (1 + \Delta r)} = CMFB \quad (5)$$

¹⁹ Hoyt, W.H. (1991), "Property taxation, Nash equilibrium, and market power", *Journal of Urban Economics*, 34, 123-131.

39. **Résultat 2** – *Le modèle standard de concurrence fiscale montre que la concurrence fiscale entre grands pays est moins intense que la concurrence entre un très grand nombre de petits pays. Les taux d'imposition sont plus élevés à l'équilibre de concurrence fiscale entre grands pays.*
40. Les développements précédents ont montré que la concurrence fiscale se traduit par des interactions « stratégiques » entre les taux d'imposition des différents pays et que l'intensité de cette concurrence dépend de l'élasticité du capital aux taux d'imposition. Les sections 1.6 et 1.7 de ce rapport ont précisément pour objet de fournir des estimations économétriques de cette élasticité.

1.1.2. En situation de concurrence fiscale, la charge de l'impôt repose *in fine* sur le facteur le moins immobile

41. Le modèle standard montre que la charge fiscale portant sur le capital repose *in fine* sur le facteur immobile, en l'occurrence ici le facteur travail. Prenons le cas d'un petit pays, sans influence sur le rendement mondial du capital : les revenus du capital ne sont pas affectés par une augmentation de l'impôt à la source de Δt car le capital peut s'investir au taux r partout dans le monde. C'est le salaire qui va décroître du montant $K \cdot \Delta t$ pour « absorber » l'augmentation du coût du capital afin d'éviter que les entreprises ne fassent des profits négatifs. Le problème est que le capital est mobile de sorte que l'augmentation du taux d'impôt doit permettre non seulement de financer « techniquement » le bien public (donc le coût en termes de bien privé sacrifié pour le produire est égal à 1) mais aussi la perte de recettes fiscales liée aux sorties de capitaux égale à $t \cdot \Delta K$. La baisse de salaire sera donc égale à $1 - (t \cdot \Delta K) > 1$ ²⁰.

²⁰ $\Delta K < 0$.

42. Cette question a fait l'objet de nombreux travaux empiriques qui confirment le fait que les salaires supportent dans le long terme une part importante de la charge fiscale pesant sur les entreprises. La concurrence fiscale en est sans doute un des vecteurs. Arulampalam, Devereux et Maffini (2012) ont étudié un panel de 50 000 entreprises dans neuf pays de l'Union européenne pour la période 1996-2003. L'élasticité des salaires au taux d'impôt sur les sociétés est estimée à - 0,093. Ceci signifie qu'un euro supplémentaire d'impôt sur les sociétés se traduit en moyenne par une baisse des salaires de 49 cents dans le long terme. Un fait intéressant est que ces résultats sont homogènes sur l'échantillon de multinationales retenu²¹. Dwenger, Rattenhuber et Steiner (2013) mesurent l'incidence d'une variation de l'impôt sur sociétés sur les salaires à l'échelon régional (*Landër*) en Allemagne pour la période 1998-2006²². Les résultats obtenus prennent en compte les effets des négociations salariales (et l'emploi) et montrent qu'une baisse de 1 euro de la charge fiscale représentée par l'impôt sur le bénéfice des sociétés conduit à une augmentation de salaires dans une fourchette comprise entre 19 et 29 cents. Cet effet est de moitié moindre à celui obtenu par les autres études sur la question. Des travaux menés au niveau des États fédérés américains (voir par exemple Felix, 2009) ont montré qu'une augmentation de l'impôt sur les sociétés a un effet plus important sur les salaires des travailleurs qualifiés que sur celui des travailleurs non qualifiés (le travail qualifié et le capital sont des facteurs de production complémentaires) et que cet effet augmente dans le temps (signe que la globalisation augmenterait l'élasticité des salaires aux taux d'impôt sur les sociétés ?)²³.
43. Soulignons que la baisse du taux d'impôt sur les sociétés peut avoir un effet sur la création de personnes morales soumises à cet impôt (« *incorporation* ») car elle accroît la différence avec les taux d'impôt sur le revenu des particuliers. Ceci a été montré en particulier par de Mooij et Nicodème (2008) dans une étude portant sur 17 pays européens sur la période 1997-2003. Il apparaît qu'une augmentation de 1 point de pourcentage de l'écart entre ces deux taux conduit à une augmentation de 1 % du nombre d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés. Les auteurs estiment que 12 à 21 % des recettes fiscales collectées au titre de l'impôt sur les sociétés sont dues à cette simple différence de taux. Cette dernière s'est accrue dans le temps à cause de la concurrence fiscale et contribue à l'érosion des recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu.²⁴
44. **Résultat 3** – *Le modèle standard de concurrence fiscale montre qu'une augmentation de la charge fiscale pesant sur le capital (les entreprises) conduit à une baisse des revenus du travail. Ceci est corroboré par les travaux empiriques. Il existe de fortes présomptions que la mobilité du capital contribue à augmenter l'élasticité (la sensibilité) des salaires aux taux d'impôt sur les sociétés.*

²¹ Arulampalam, W., Devereux, M., P., Maffini, G., (2012). « The direct incidence of corporate income tax on wages », *European Economic Review*, (56): 1038-1054.

²² Dwenger, N., Rattenhuber, P., Steiner, V., (2013). « Sharing the burden: Empirical evidence on corporate tax incidence », Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance. Le lecteur trouvera aussi dans cet article une revue de littérature sur la question.

²³ Felix, A., (2009). "Do state corporate income taxes reduce wages?", *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, second quarter.

²⁴ Mooij, R.A. de, Nicodème, G. (2008). « Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU », *International Tax and Public Finance*, 15: 478-498.

1.1.3. Pour une partie de la théorie économique, la concurrence fiscale est vertueuse en ce qu'elle inciterait les gouvernements à une gestion publique efficace

45. Nous avons supposé jusqu'à présent que les gouvernements sont « bienveillants » au sens économique dans la mesure où ils maximisent l'utilité de l'individu représentatif. Des auteurs comme Brennan et Buchanan (1977, 1980)²⁵ réfutent cette hypothèse et considèrent que les gouvernements cherchent plutôt à maximiser leurs propres intérêts, c'est-à-dire à maximiser les recettes fiscales (une proportion fixe de ces dernières pouvant cependant servir à fournir des biens publics aux citoyens). La concurrence fiscale constitue alors un moyen de limiter les éventuels comportements de « prédation » des pouvoirs publics. La littérature économique montre cependant que si l'on considère l'existence d'interactions verticales entre échelons de gouvernement, alors la concurrence fiscale « horizontale » ne joue plus nécessairement son rôle de discipline (cf. annexe 2 du rapport).
46. On comprendra que si la littérature standard sur la concurrence fiscale considère généralement que la coopération fiscale permet de réduire les inefficacités liées à la concurrence fiscale (en internalisant les externalités fiscales responsables du résultat de sous-optimalité), les tenants de l'approche de Brennan et Buchanan considèrent au contraire que tout processus de coopération produit des effets comparables à un cartel (fiscal).
47. Edward et Keen (1996)²⁶ proposent un modèle intermédiaire dans lequel les gouvernements ne sont ni totalement prédateurs, ni totalement bienveillants. Les deux auteurs obtiennent une règle tout à fait intuitive : la coopération fiscale, qui se caractérise par une augmentation coordonnée des taux d'impôt sur le capital, n'est souhaitable que si l'élasticité du capital par rapport au taux d'impôt (qui détermine les inefficacités liées à la concurrence fiscale) est supérieure (en valeur absolue) à la propension des gouvernements à extraire des ressources fiscales pour eux-mêmes (inefficacités politiques).
48. Il existe une littérature empirique abondante qui cherche à tester (souvent indirectement) l'hypothèse dite du Léviathan (gouvernement prédateur) en cherchant à établir une relation négative entre le niveau de décentralisation (supposée apporter davantage de concurrence entre collectivités publiques décentralisées) et la taille du secteur public. Ces études sont généralement menées au niveau des échelons de gouvernements sous-nationaux, par exemple des états fédérés américains ou des cantons suisses qui confèrent aux collectivités locales des degrés d'autonomie très différents. Ces travaux ne permettent de trancher ni sur la question de savoir si les élus sont plutôt bienveillants ou prédateurs, ni sur celle de savoir si la concurrence fiscale réduit la taille du secteur public²⁷.
49. **Résultat 4** – Une partie de la littérature soutient que la concurrence fiscale aurait le pouvoir de discipliner les élus et contribuerait à diminuer la taille du secteur public. Ceci n'est tranché ni sur le plan théorique, ni sur le plan empirique.

²⁵ Brennan, G., and J. M. Buchanan (1977). "Towards a tax constitution of Leviathan", *Journal of Public Economics* 8: 255-274. Brennan, G., and J. M. Buchanan (1980), *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution* (Cambridge University Press).

²⁶ Edwards, J., and M. Keen (1996), "Tax competition and Leviathan", *European Economic Review*, 40(1):113-134.

²⁷ Il existe aussi une littérature importante sur la question très proche du lien entre décentralisation et corruption (Bjedov, Madiès et Schnyder, 2010). Bjedov T., T. Madiès and S. Schnyder S. (2010), "Corruption and decentralization: What economists have to say about it", *Urban Public Economics Review*, 13: 12-33.

50. On notera pour conclure que la littérature sur la concurrence fiscale s'est aussi développée de façon à prendre en compte plus finement les processus de décision politique. Certains modèles introduisent par exemple la possibilité que des groupes d'intérêt fassent du lobbying pour défendre leurs intérêts. Le pouvoir de négociation de ces lobbies va évidemment avoir un effet sur la politique fiscale choisie par les pouvoirs publics. D'autres modèles introduisent la possibilité que la politique fiscale soit choisie à l'issue d'un processus électoral. Ce type de modèles s'appuie généralement sur le théorème de l'électeur médian²⁸. L'électeur médian est l'électeur décisionnel. On montre par exemple que si l'électeur médian possède une part de capital plus faible que la moyenne alors il sera tenté de taxer le capital plus fortement que ne le ferait un planificateur bienveillant. Dans le cas inverse il pourrait chercher à subventionner le capital au prix par exemple d'une taxation plus importante des revenus du travail.

1.2. La modification des hypothèses du modèle standard permet de montrer que la concurrence fiscale ne conduit pas nécessairement, et loin s'en faut, à une course au moins disant-fiscal

51. Nous mettons en exergue dans les développements qui suivent un certain nombre d'arguments permettant de relativiser l'idée que la concurrence fiscale conduirait inexorablement à des taux d'imposition trop bas.

1.2.1. La prise en compte de la taille des pays

52. Nous avons supposé jusqu'à présent que les pays en concurrence étaient identiques. Il s'agit maintenant de savoir quel est l'équilibre de concurrence fiscale entre « grands » et « petits » pays. Encore faut-il s'entendre sur la définition de la taille d'un pays. Celle-ci peut faire référence à sa population mais aussi à son PIB ou à la taille de son marché économique appelée « potentiel de marché » dans la littérature économique. Les effets sur la concurrence fiscale peuvent être différents selon le critère retenu comme nous le montrons dans ce qui suit.

²⁸ Très schématiquement l'idée est que sous certaines conditions les préférences des électeurs coïncident avec celles de l'électeur médian. Les candidats souhaitant gagner les élections vont choisir des programmes qui correspondent à la politique préférée de l'électeur médian.

53. (i) *Concurrence fiscale entre un petit et un grand pays du point de vue de leur population* – Le modèle de concurrence fiscale standard peut facilement être adapté pour traiter de cette question. On suppose que les pays sont différents en termes de population mais que leurs dotations en capital par tête sont les mêmes (Bucovetsky, 1991²⁹ ; Wilson, 1991³⁰). Cela signifie que le pays avec la plus grande population est aussi celui qui détient le plus de capital initialement. On montre alors que le petit pays prélève à l'équilibre un taux d'impôt sur le capital prélevé à la source plus faible que le grand pays. L'intuition est la même que précédemment dans le cas de la concurrence fiscale entre « grands pays » : le coût marginal des fonds publics perçu par un grand pays est plus faible que celui perçu par un petit pays car le premier a un pouvoir de marché sur le marché mondial du capital. Il prélève donc un taux plus élevé à l'équilibre que le petit pays³¹. Wilson (1991) montre alors que le petit pays est importateur net de capital tandis que le grand pays est exportateur net de capital. Le bien-être du petit pays est plus élevé que celui du grand pays. Il est même plus élevé qu'en l'absence de concurrence fiscale. Une telle situation (absence de concurrence fiscale) prévaudrait dans le cas où le bien public est financé par des impôts forfaitaires sur les ménages ou par un impôt sur les revenus du travail sous l'hypothèse d'immobilité des ménages et d'une offre de travail inélastique).
54. On formulera le résultat suivant obtenu théoriquement et vérifié empiriquement (Exbrayat et Geys, 2014)³² :
55. **Résultat 5** – *Les petits pays en termes de population ont en moyenne des taux d'impôt sur les sociétés plus faibles que les grands pays en situation de concurrence fiscale.*
56. (ii) *Concurrence fiscale entre petits pays et grands pays du point de vue de la taille de leur marché potentiel* – Le fait d'appartenir au grand marché unique européen (ou d'en être proche) permet à des petits pays comme la Belgique, les Pays-Bas ou la Suisse de bénéficier d'un potentiel de marché plus élevé que celui de pays plus grands en termes de taille de population comme l'Espagne ou la France. Il existe donc un découplage entre la population d'un pays et la taille de son marché si l'on suppose que les « effets frontières » sont faibles au sein de l'Union européenne. N'importe quel investisseur peut alors se localiser dans un petit pays tout en disposant d'un accès privilégié au grand marché européen (l'accès au marché est un critère essentiel des investissements directs étrangers « horizontaux »).

²⁹ Bucovetsky, S. (1991), "Asymmetric tax competition", *Journal of Urban Economics*, 30(2):167–181.

³⁰ Wilson, J.D. (1991), "Tax competition with interregional differences in factor in factor endowments", *Regional Science and Urban Economics*, 21(3):423–451.

³¹ Ce résultat repose sur l'hypothèse que les dotations en capital par tête sont initialement les mêmes. Des travaux ont pu montrer que lever cette hypothèse rendait ce résultat plus fragile.

³² Exbrayat N. and B. Geys (2014) "Trade integration and business tax differentials: Evidence from OECD countries", *International Tax and Public Finance*, 21(2) : 298-323.

57. Le résultat 5 est obtenu dans le cadre du modèle standard de concurrence fiscale dans lequel le bien produit est échangé sur un marché parfaitement concurrentiel. Les effets potentiels de la taxation du capital sur le commerce des biens entre pays sont absents de ce modèle. On suppose de surcroît que les rendements d'échelle dans la production sont constants. Les travaux de la nouvelle économie géographique amènent un éclairage différent en supposant que les marchés ne sont pas parfaitement intégrés et que la différence de taille entre pays est liée à la taille du marché qui est accessible aux entreprises quand elles sont localisées dans le pays en question (« potentiel de marché » au sens de Harris, 1954³³). Les rendements d'échelle sont supposés croissants³⁴.
58. Les travaux de Ottaviano et Van Ypersele (2005)³⁵, et ceux de Haufler et Wooton (2010)³⁶, sont représentatifs de cette nouvelle approche. Les premiers utilisent un modèle de concurrence monopolistique tandis que les seconds utilisent un modèle de concurrence oligopolistique. Ces modèles montrent généralement que le pays où la demande pour le bien produit avec des rendements d'échelle croissants (« secteur moderne ») est la plus élevée attire une part de la production plus que proportionnelle à sa population car les entreprises peuvent économiser davantage sur les coûts de transport en se localisant près d'un grand marché (« *home-market effect* »). Ce résultat est vrai même si le grand pays taxe davantage les entreprises que le petit pays (ce qui constitue une différence avec le modèle précédent de Wilson, 1991). Les entreprises font donc davantage de profits sur les grands marchés, ce qui réduit l'élasticité de leur base imposable (autrement dit ces entreprises sont moins sensibles à des écarts de fiscalité) et conduit le gouvernement du grand pays à taxer plus fortement les entreprises. À l'inverse, le gouvernement du petit pays qui ne bénéficie pas de l'avantage conféré par un grand marché taxe moins fortement les entreprises.
59. Lorsque le niveau d'intégration commerciale progresse (autrement dit quand les barrières à l'échange diminuent) alors le grand pays est contraint dans sa capacité à lever un taux d'impôt élevé et l'écart de taux d'imposition entre le grand pays et le petit pays se resserre. Ces prédictions sont testées par Exbrayat et Geys (2014) en utilisant un échantillon de 26 pays de l'OCDE sur la période 1982-2004 et en contrôlant pour le biais d'endogénéité lié à l'intégration commerciale. Leurs résultats peuvent être résumés de la façon suivante :

³³ Harris, C. (1954), "The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States", *Annals of the Association of American Geographers*, 64: 315-348.

³⁴ La notion de rendements d'échelle constants signifie que si l'on double les intrants nécessaires à la production alors celle-ci double aussi. Les coûts unitaires de production sont alors constants. Dans le cas de rendements d'échelle internes (à la firme) croissants, la production fait plus que doubler quand on multiplie par deux les intrants. Les coûts unitaires de production diminuent donc quand la production et la taille de l'entreprise augmente. Ces économies d'échelles internes résultent de la présence de coûts fixes ou irrécupérables comme les dépenses de R&D associées par exemple au développement d'un nouveau prototype. La baisse des coûts unitaires s'explique par le fait que les coûts fixes sont « amortis » sur une échelle de production plus grande. La présence d'économies d'échelle interne fait que les structures de marché ne sont plus concurrentielles mais oligopolistiques et que les entreprises soient amenées à concentrer leurs activités sur un petit nombre de sites (force d'agglomération). La Commission européenne a cherché à évaluer les économies d'échelle internes secteur par secteur au moment de la mise en place du grand marché unique européen. On s'attendait en effet à ce que ce dernier permette aux entreprises opérant dans des secteurs où les économies d'échelle sont fortes de réduire leurs coûts unitaires de production grâce à l'accroissement de leur échelle de production. On parlera de rendements d'échelle externes croissants (ou économies d'échelle externes) quand les coûts unitaires de production d'une entreprise diminuent avec la taille (le nombre d'entreprises) du secteur dans laquelle elle est localisée. Les entreprises peuvent continuer à être en situation de concurrence sur le marché des biens. Les gains de productivité liés à la proximité avec d'autres entreprises du même secteur peuvent expliquer ces économies d'échelle externes (effets d'agglomération).

³⁵ Ottaviano, G., and T. van Ypersele, (2005). "Market size and tax competition," *Journal of International Economics*, 67(1): 25-46.

³⁶ Haufler, A., and I. Wooton (2010), "Competition for firms in an oligopolistic industry: the impact of economic integration", *Journal of International Economics*, 80(2):239-248.

60. **Résultat 6** – On montre d'un point de vue théorique et empirique que les pays bénéficiant d'un potentiel de marché important pour les entreprises ont en moyenne des taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés plus élevés que les pays ayant un potentiel de marché faible. Les pays ayant un potentiel de marché élevé peuvent être des petits pays en termes de population. L'écart de taux d'imposition se réduit au fur et à mesure que la libéralisation commerciale progresse.

1.2.2. Les différences de productivité et de qualité des infrastructures publiques

61. (i) Différence de « productivités » entre pays – Nous avons supposé jusqu'à présent que les pays étaient identiques du point de vue de leur productivité. Pourtant certains pays offrent de meilleures conditions de production aux entreprises que d'autres car ils disposent d'une main d'œuvre plus qualifiée ou de meilleures infrastructures de transport. Cai et Treisman (2005)³⁷ ont pu montrer dans un modèle de concurrence fiscale proche du modèle standard (mais dans lequel les pays ou régions se font concurrence sur des biens publics augmentant la productivité des entreprises) que si les pays sont très différents du point de vue de leur productivité alors le pays qui est le moins bien doté abandonne la compétition. Plutôt que de continuer à investir dans des infrastructures productives pour les entreprises, les gouvernements de ces pays se tournent vers des activités non productives ou de recherche de rente. L'équilibre de concurrence fiscale se traduit alors par une situation dans laquelle la mobilité du capital ne fait qu'accentuer les disparités entre pays (ou régions à l'intérieur d'un même pays) sans nécessairement conduire les pays les plus riches à baisser leur taux d'imposition.
62. Taylor (1992)³⁸ obtient un résultat comparable en utilisant un modèle de compétition analogue à une course à l'innovation et au brevet. Deux pays (ou deux régions) sont mis(e)s en compétition par un investisseur de grande taille qui a besoin d'un certain niveau d'infrastructures publiques avant de s'installer dans l'une ou l'autre des régions. La région la plus pauvre abandonne à un moment la compétition et laisse la région la plus riche continuer à investir dans des infrastructures publiques et attirer le projet d'investissement qui lui confèrera une rente (analogue à celle d'un brevet pour un inventeur). Cette rente peut prendre la forme de recettes fiscales supplémentaire et de création d'emplois.

Encadré 1 : Les différences de coûts unitaires du travail ont-elles un effet sur les taux d'impôt sur les sociétés et la concurrence fiscale entre pays ?

La question du lien entre coût du travail (ou salaire) et taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés est complexe car elle n'est pas univoque. Nous avons en effet montré que les pays ou États fédérés (dans le cas des États-Unis) qui ont des taux d'impôt sur les sociétés élevés ont aussi des salaires plus faibles en moyenne. La concurrence fiscale liée à la mobilité du capital expliquerait en grande partie cette relation (résultat 3). Mittermaier et Rincke (2013)³⁹ étudient l'autre facette de cette relation en cherchant à montrer que les pays ayant des coûts salariaux unitaires élevés vont en quelque sorte « compenser » les entreprises avec des taux d'impôt sur les sociétés plus faibles.

³⁷ Cai, H., and D. Treisman (2005), "Does competition for capital discipline governments? Decentralization, globalization, and public policy", *American Economic Review*, 95(3):817– 830.

³⁸ Taylor, L., (1992). "Infrastructural competition among jurisdictions", *Journal of Public Economics*, 49: 241-259.

³⁹ Mittermaier F. and J. Rincke (2013), « Do countries compensate firms for international wage differentials? », *Journal of Public Economics*, 102: 23–36.

Les auteurs choisissent une stratégie d'identification originale pour prendre en compte le biais d'endogénéité entre le coût du travail et la fiscalité sur le bénéfice des sociétés : l'effondrement du bloc communiste est utilisé comme expérience naturelle car ce « choc », indépendant des politiques fiscales, va induire une variation sans précédent des écarts de coûts du travail entre pays d'Europe de l'Est et pays d'Europe de l'Ouest. De surcroît, ce « choc » a sans doute affecté de façon différente les pays d'Europe de l'Ouest selon qu'ils étaient proches ou éloignés de l'Est. Les auteurs montrent alors que, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 1 dollar du différentiel de coût salarial unitaire d'un pays par rapport au coût salarial unitaire moyen des autres pays de l'échantillon (pondéré par leur éloignement du pays en question) se traduit par une baisse du taux d'impôt sur les sociétés de 1 point de pourcentage. De façon tout à fait intéressante, les auteurs montrent aussi que les effets directs de la concurrence fiscale (effets sur les taux d'impôt sur les sociétés) sont réduits (voire deviennent non significatifs) une fois que l'on prend en compte les écarts de coûts salariaux.

En conséquence, il apparaît que les effets de la concurrence fiscale sur la baisse des taux d'impôt sur les sociétés sont moins significatifs lorsque les écarts de coûts salariaux entre pays sont importants.

63. (ii) *Infrastructures publiques et concurrence fiscale* – Le modèle standard de concurrence fiscale suppose que les pays se font concurrence seulement sur les taux d'imposition sur le capital. Or la concurrence peut porter aussi sur certaines dépenses publiques productives comme cela est le cas dans le modèle de Cai et Treisman (2005). La concurrence fiscale peut conduire dans ce cas à une production sur-optimale des biens publics productifs (et non plus sous optimale). L'intuition est relativement simple : un pays qui augmenterait son taux d'impôt sur le capital ferait face à une fuite de capital (premier effet) mais en même temps il existe une force de rappel par rapport au modèle standard car les recettes fiscales provenant de la taxation du capital servent à financer un bien public (infrastructure) qui accroît la productivité des entreprises et rend ce pays plus attractif (deuxième effet). Ceci peut freiner les sorties de capital ou même provoquer une entrée nette de capital dans le pays qui augmente son taux d'impôt (ce qui engendre alors une externalité négative, et non plus positive, sur les autres pays). Il peut arriver que ce deuxième effet l'emporte sur le premier de sorte que les biens publics sont produits en quantité sur-optimale (Bayindir-Upmann, 1998⁴⁰)⁴¹. Keen et Marchand (1997)⁴² montrent de leur côté que dans le cas où deux biens publics sont offerts, alors le bien public bénéficiant aux ménages est produit en quantité sous-optimale tandis que le bien public destiné aux entreprises est produit de façon sur-optimale⁴³.

⁴⁰ Bayindir-Upmann, T. (1998), "Two Games of Interjurisdictional Competition When Local Governments Provide Industrial Public Goods", *International Tax and Public Finance*, 5(4): 471-487.

⁴¹ Les contributions de Noiset (1995), Matsumoto (2010), Egger et Falkinger (2006) ou encore Dhillon, Wooders et Zissimos (2007) cherchent à identifier les conditions sous lesquelles il peut y avoir sur-provision de bien publics. Noiset, L. (1995). "Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods: Comment", *Journal of Urban Economics*, 38 (3): 312-16. Matsumoto, M. (2010), "Entry in tax competition: a note", *International Tax and Public Finance*, Springer, 17(6): 627-639. Egger, H. and J. Falkinger (2006), "The role of public infrastructure and subsidies for firm location and international outsourcing", *European Economic Review*, 50(8): 1993-2015. Dhillon, A., M. Wooders, and B. Zissimos (2007), "Tax Competition Reconsidered", *Journal of Public Economic Theory*, 9(3): 391-423.

⁴² Keen, M., and M. Marchand (1997), "Fiscal competition and the pattern of public spending", *Journal of Public Economics*, 66(1):33-53.

⁴³ Des travaux réalisés en Chine où les échelons de gouvernements sous-nationaux se font concurrence sur les infrastructures publiques pour attirer des investisseurs (notamment étrangers) montrent que cela se fait au détriment des dépenses publiques destinées aux ménages (Zhang et Chen, 2007). Zhang, H. and X. Chen (2007). « Fiscal competition and the structure of local public expenditure in China », *Frontiers of Economics in China*, 2(2): 237-249.

64. Une autre partie de la littérature théorique s'est intéressée à des modèles dans lesquels deux pays ou deux régions⁴⁴ différents en termes de productivité se font concurrence pour attirer un investisseur en lui proposant des exonérations fiscales ou des subventions à l'installation. Le type de modèle utilisé est un modèle d'enchères à deux périodes (King, McAfee et Welling, 1993)⁴⁵. L'investisseur doit payer un coût fixe lorsqu'il s'installe dans un pays (mais aussi quand il se délocalise). L'investissement procure au pays hôte une rente (des recettes fiscales et des emplois supplémentaires) qui n'est connue qu'*ex post* au moment où l'investissement est réalisé. Il ressort de l'analyse que si deux pays (ou régions) sont très différents du point de vue de leur productivité (ou de leurs atouts en matière de localisation), alors les considérations financières sont moins importantes et le pays (la région) qui jouit de facteurs de localisation attractifs pour les entreprises attire l'investisseur sans s'engager dans une surenchère coûteuse pour les finances publiques.
65. À l'inverse, plus les pays (régions) sont proches du point de vue des conditions de production qu'ils offrent aux investisseurs et plus ces derniers font monter les enchères pour obtenir les aides financières les plus importantes possibles. Dans le même ordre d'idée, Justman, Thisse et van Ypersele (2005)⁴⁶ montrent que si les régions (ou les pays) ont une stratégie de « niche » et peuvent différencier leurs infrastructures horizontalement (techniquement chaque région va offrir une infrastructure adaptée à un type d'entreprise) alors la concurrence fiscale est moins intense (moins de subventions) et, partant, moins coûteuse pour les finances publiques.
66. **Résultat 7** – *La littérature théorique ainsi que des enquêtes réalisées auprès des entreprises montrent que les pays (régions) peuvent atténuer de façon significative la concurrence fiscale et les surenchères portant sur les aides à l'installation de nouvelles entreprises en investissant dans des infrastructures et en offrant des services qui les différencient les uns (une) des autres.*

1.2.3. Concurrence fiscale entre pays du « cœur » et de la périphérie

67. L'intégration économique rend-elle la concurrence fiscale plus intense ? Le modèle de concurrence fiscale standard suppose que le capital productif peut se déplacer sans coût entre pays en fonction des écarts de fiscalité. L'offre de capital est supposée en effet parfaitement élastique entre pays et les rendements d'échelle sont constants. Inscrivons-nous dans une démarche dynamique et supposons maintenant qu'un des pays bénéficie d'un stock de capital (ancien) élevé alors on comprend aisément que baisser les taux d'imposition peut attirer de nouveaux investissements mais en même temps cela réduit les recettes fiscales prélevées sur le capital déjà installé. Ce pays sera donc moins enclin à baisser ses taux d'impôt qu'un pays « neuf » dont le stock de capital est plus faible. Ceci peut conduire les pays riches en capital à prélever des taux d'impôt plus élevés (ce qui pénalise l'investissement net) tandis que les pays émergents choisissent des taux plus faibles favorables aux investissements nouveaux (Keen et Konrad, 2012, *op.cit.*, p.45).
68. **Le raisonnement précédent fait cependant l'impasse sur le fait que les entreprises ont tendance à s'agglomérer dans l'espace.**

⁴⁴ Remarquons qu'il est indifférent de considérer un pays ou une région car souvent un investissement étranger qui échappe à une région dynamique à l'intérieur d'un pays ne se localisera pas dans ce pays mais dans une autre région d'un pays étranger. En bref, la région Île-de-France est en concurrence avec d'autres grandes métropoles européenne et mondiale comme Londres ou Munich.

⁴⁵ King, I., P. R. McAfee, and L. A. Welling (1993), "Industrial blackmail: dynamic tax competition and public investment", *Canadian Journal of Economics*, 26(3):590-608.

⁴⁶ Justman, M., J.-F. Thisse and T. van Ypersele (2005). "Fiscal competition and regional differentiation", *Regional Science and Urban Economics*, 35(6): 848-861.

69. Crozet, Mayer et Mucchielli (2003)⁴⁷ ont étudié les décisions de localisation d'investisseurs étrangers en France et montrent sans surprise que ces derniers se concentrent en région Île-de-France et dans les grands pôles urbains. Les mêmes auteurs montrent aussi qu'une augmentation de 10 % du nombre d'entreprises étrangères présentes dans un département français augmente de 3 % en moyenne la probabilité que ce département soit choisi pour la localisation d'une filiale étrangère.
70. **Les travaux de la nouvelle économie géographique identifient plusieurs facteurs d'agglomération.** Les externalités technologiques font que les entreprises peuvent bénéficier de gains de productivité en se localisant à proximité les unes des autres. Ces externalités peuvent être intra-sectorielles ou au contraire liées à la diversité des secteurs présents sur un site (externalités intersectorielles). Ceci est particulièrement vrai dans les secteurs à fort contenu technologique qui sont plus concentrés (dans l'espace) que le reste de l'industrie manufacturière. La concentration d'activités sur un même site permet aussi aux entreprises de bénéficier d'une main d'œuvre qualifiée. Nombre de travaux empiriques ont montré qu'il existait une relation positive entre la densité des bassins d'emploi et la productivité moyenne du travail. Les entreprises cherchent aussi à se localiser près des grands marchés de façon à économiser les coûts de transport comme nous l'avons souligné plus haut.
71. Ces forces centripètes sont à l'origine d'une rente d'agglomération qui peut donc être taxée sans que cela ne conduise les activités économiques à se délocaliser dans la périphérie. Baldwin et Krugman (2004)⁴⁸ montrent que le pays du cœur peut adopter une stratégie de « *tax limit* » (analogue à la stratégie de « *price limit* » en économie industrielle). Plus les effets d'agglomération sont importants et plus le cœur pourra maintenir un écart de taux d'impôt avec les pays de la périphérie⁴⁹. Cette rente d'agglomération est une fonction non linéaire des coûts d'échange (ou du degré d'intégration économique des pays).
72. **Quand le niveau d'intégration est très élevé (les coûts d'échange sont nuls) alors l'avantage de localisation offert par les pays du cœur disparaît :** les petits pays deviennent attractifs car les entreprises peuvent y produire à faible coût sans perdre leur accès aux grands marchés du cœur. Quand les coûts d'échange sont trop élevés alors les entreprises cherchent à se rapprocher de leur marché et ne se concentrent pas. C'est donc pour un niveau d'intégration intermédiaire que la rente d'agglomération est la plus élevée et que les pays du cœur peuvent maintenir des taux d'imposition plus élevés. La question est alors de savoir si l'on peut déterminer un seuil d'intégration économique au-delà duquel les pays du cœur de l'UE peuvent continuer à maintenir des taux plus élevés que les pays de la périphérie.
73. Une étude réalisée par Gilbert *et alii* (2005)⁵⁰ vise à estimer économétriquement cette relation en cloche et à déterminer ce seuil pour les différents couples de pays de l'UE-25. La conclusion de cette étude est que le niveau d'intégration économique entre les pays de l'UE-15 et les nouveaux États-membres était très en dessous de ce seuil au début des années 2000 mais qu'elle progresse très rapidement de sorte que l'on n'est pas sûr que cela soit encore le cas.

⁴⁷ Crozet, M., T. Mayer, and J.-L. Mucchielli (2004) "How do firms agglomerate? A study of FDI in France", *Regional Science and Urban Economics*, 34(1): 27-54.

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

⁴⁹ Les développements qui suivent s'inspirent de l'article très pédagogique de Bénassy-Quéré et Lahrière-Révil (2005). Bénassy-Quéré A. et A. Lahrière-Révil (2005) "Impôt sur les sociétés : tous à 0 % ?", *La Lettre du CEPII* N°246, June 2005, CEPII.

⁵⁰ Gilbert G., A. Lahreche-Revil, T. Madies et T. Mayer (2005) « Conséquences internationales et locales sur l'imposition des entreprises » dans Saint-Etienne C. et Le Cacheux J. (éds), *Croissance équitable et concurrence fiscale*, rapport n° 56 du Conseil d'Analyse Economique (CAE), Paris : La documentation française.

74. **Résultat 8**– Les pays du « cœur » peuvent maintenir des taux d'impôt plus élevés que les petits pays périphériques en jouant sur les effets d'agglomération qui augmentent les profits des entreprises. Cet écart de taux n'est plus soutenable au-delà d'un certain seuil d'intégration. Ce résultat est soutenu par la théorie et les travaux empiriques (voir aussi les sections 1.6 et 1.7).

Graphique 1 : Intégration et écarts de taux d'imposition soutenables

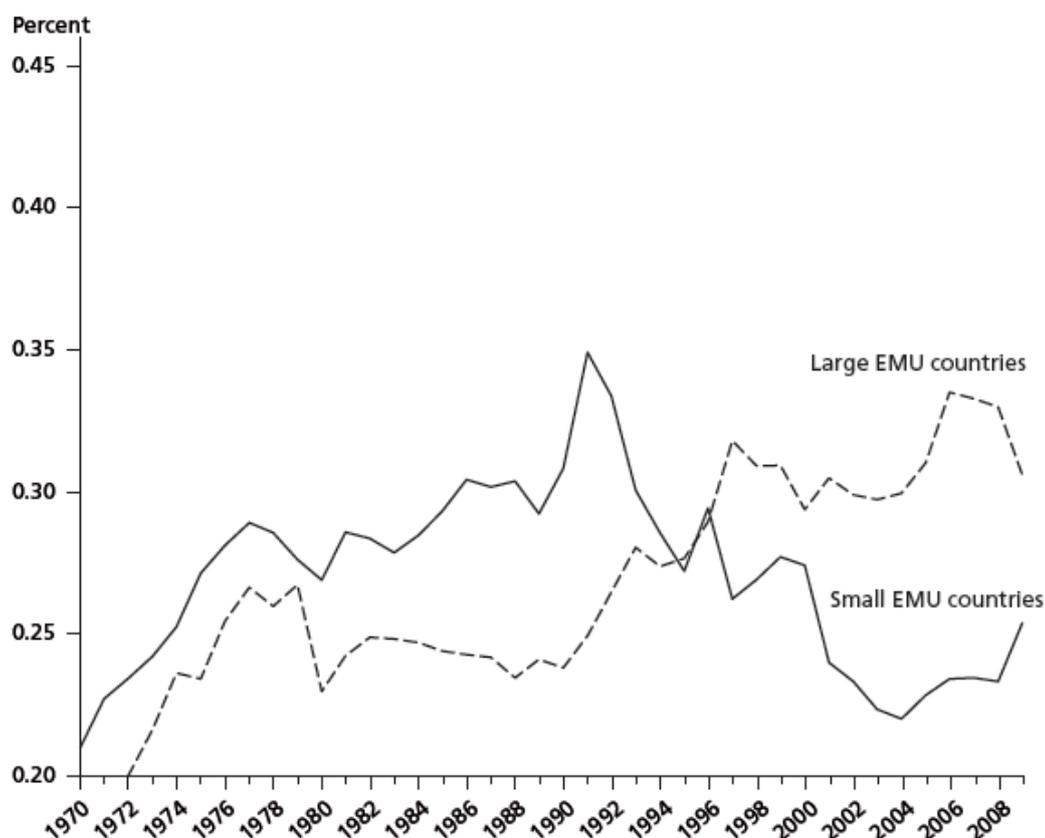


Source : Baldwin et Krugman (2004) cité par Lahrèche-Révil (2005).

75. Rademacher (2013)⁵¹ étudie l'impact de l'introduction de l'euro sur les taux effectifs d'imposition des sociétés. L'auteur suppose que la taille du PIB est une approximation raisonnable des effets d'agglomération (autrement dit, les pays de grande taille sont aussi ceux où les économies d'agglomération sont les plus importantes). Son étude porte sur 22 pays de l'OCDE dont 11 appartiennent à la zone euro sur la période 1970-2009. L'auteur teste un modèle de différence en différence.
76. Les résultats sont les suivants : les grands pays (mesurés par leur PIB) de la zone euro ont eu tendance à augmenter leur taux (marginaux) effectifs d'imposition depuis la moitié des années 1990 alors que les petits pays les ont baissés (cf. graphique 2). On n'observe pas en revanche de différences significatives pour les grands et les petits pays hors de la zone euro. L'auteur conclut que la marche vers l'euro plus que l'achèvement du marché unique européen a conduit à cette divergence des taux d'imposition entre « petits » et « grands » pays en renforçant l'importance des effets d'agglomération.

⁵¹ Rademacher, I. (2013). « Tax Competition in the Eurozone: Capital Mobility, Agglomeration, and the Small Country Disadvantage », MPiFG Discussion Paper, (13/13).

Graphique 2 : Taux de taxation effectif du capital dans les pays de l'Union européenne selon la taille des pays



Source : Rademacher, I. (2013).

1.3. La prise en compte des stratégies d'entreprises (diversification internationale des portefeuilles, comportement d'optimisation fiscale) peut également avoir un impact sur l'intensité de la concurrence fiscale

77. Le modèle de base de concurrence fiscale fait l'impasse sur deux éléments importants : (i) le premier est lié à la diversification internationale des portefeuilles ; (ii) le second aux comportements d'optimisation fiscale des entreprises multinationales. Ces deux éléments ont pourtant des effets qui peuvent aller dans le sens d'une atténuation de la concurrence fiscale.

1.3.1. La diversification internationale des portefeuilles se traduit par une atténuation de l'intensité de la concurrence fiscale

78. Nous nous interrogeons dans cette section sur la question de savoir si la concurrence fiscale est plus ou moins intense selon que l'actionnariat des entreprises est national ou étranger. Pour comprendre les mécanismes en jeu, il suffit de modifier le modèle standard en supposant que l'entreprise produisant le bien privé utilise du capital mobile mais aussi d'autres facteurs fixes. Ces derniers sont supposés spécifiques au pays et accessibles sans coût. Ils sont donc différents du facteur travail qui lui est rémunéré. On peut penser à des biens publics « naturels ». On se trouve donc dans une situation dans laquelle les entreprises font des « profits purs » (rentes) que les gouvernements sont évidemment tentés de taxer (cela constitue même une justification de l'existence d'un impôt sur le bénéfice des sociétés). Ces « profits purs » sont cependant difficiles à mesurer et donc à taxer. La question fondamentale qui se pose est alors de savoir si les droits de propriété sur ces profits purs sont détenus par des résidents ou aussi par des non-résidents (diversification internationale des portefeuilles). Ceci a des effets sur l'intensité de la concurrence fiscale.
79. Le raisonnement est le suivant : une augmentation unilatérale du taux d'impôt sur le capital prélevé à la source dans un pays A se traduit par une fuite de capital et donc à une baisse des rentes à due concurrence des parts détenues par les ménages résidents dans l'entreprise représentative. Les pertes sont maximales si ces parts sont détenues exclusivement par les ménages résidents dans le pays A. Ces derniers bénéficient cependant aussi de l'augmentation des rentes dans le pays B dans lequel le capital s'est relocalisé si l'on fait l'hypothèse qu'ils diversifient leurs portefeuilles de titres et détiennent des droits de propriété sur les profits purs réalisés dans ce pays. On montre alors sans surprise que la diversification internationale des portefeuilles réduit la concurrence fiscale et conduit les pays à choisir des taux d'impôt plus élevés à l'équilibre de Nash de concurrence fiscale que dans le modèle standard. En effet, quand les entreprises sont détenues nationalement, les gouvernements sont moins incités à taxer lourdement les entreprises (Konrad et Keen, 212, pp. 28-29)⁵².
80. Ce résultat théorique est validé empiriquement. Huizinga et Nicodème (2006)⁵³ cherchent à montrer le lien entre le degré d'internationalisation des entreprises en Europe et le niveau des taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés. Leur étude prend en compte 31 pays et 15 000 entreprises pour la période 1996-2000 et contrôle le risque d'endogénéité. Ils montrent que cette relation est positive et statistiquement significative : une augmentation de 1 % des droits de propriété détenus par des non-résidents augmente toutes choses égales par ailleurs les taux d'impôt sur les sociétés dans une fourchette de 0,5 à 1 %. De surcroît, cette relation existe pour les pays d'Europe de l'Ouest mais pas pour ceux d'Europe de l'Est.
81. **Résultat 9** – *L'internationalisation de la propriété des entreprises tend à réduire l'intensité de la concurrence fiscale. Ce résultat est soutenu théoriquement et empiriquement.*

⁵² Voir Wildasin et Wilson (1998) pour une présentation technique du raisonnement. Wildasin, D.E., and J.D. Wilson (1998), "Risky local tax bases: risk-pooling vs. rent-capture", *Journal of Public Economics* 69:229-247.

⁵³ Huizinga, H., and G. Nicodème (2006), "Foreign ownership and corporate income taxation: an empirical evaluation", *European Economic Review*, 50(5):1223-1244.

1.3.2. Les comportements d'optimisation fiscale des entreprises, vérifiés sur le plan empirique, ont un effet ambigu sur la concurrence fiscale

82. (ii) *Optimisation fiscale et concurrence fiscale* – Les entreprises multinationales disposent de techniques très diverses pour transférer une partie de leurs bénéfices vers des pays où la fiscalité sur le bénéfice des sociétés est plus clémente. Elles peuvent aussi bénéficier de régimes fiscaux préférentiels⁵⁴ (encadré 2⁵⁵). Parmi toutes ces techniques, on citera : (i) la manipulation des prix de transfert portant sur les transactions entre filiales d'un même groupe international, (ii) la sous-capitalisation de filiales implantées dans des pays ayant une fiscalité élevée (cf. 2.2.4) (iii) la localisation des actifs incorporels dans des pays où la fiscalité est plus clémente (cf. 2.2.3.2). Les études empiriques récentes confirment la mise en œuvre de ces stratégies d'optimisation fiscale. Nous présentons dans ce qui suit quelques-unes de ces études.
83. Overesch (2006) étudie la manipulation des prix de transfert de filiales de multinationales allemandes dans 31 pays sur la période 1996-2003. Les résultats obtenus confirment l'importance de ce canal d'optimisation fiscale : la semi-élasticité des ventes intra-groupes par rapport à un taux d'imposition plus faible dans le pays où est localisée la filiale qui vend est de l'ordre de - 3,38. Ceci signifie que si le taux d'impôt sur les sociétés diminue de 1 point de pourcentage dans le pays où se trouve la filiale qui vend alors, toutes choses égales par ailleurs, les ventes de cette filiale vers le reste du groupe augmentent en moyenne de 3,38 %.
84. Bernard, Jensen et Schott (2006) s'intéressent aux prix de cession internes des multinationales américaines sur la période 1993-2000. Ils montrent que ces derniers peuvent être très éloignés des prix de libre concurrence. L'écart dépend de la différenciation du produit vendu, du pouvoir de marché de l'entreprise et des droits de douane.
85. Lose et Riedel (2013) montrent que les règles internationales en matière de prix de transfert sont dans une certaine mesure efficaces car elles contribuent à réduire la manipulation des prix de transfert par les multinationales.
86. Moen, Schjelderup et Tropina (2011) utilisent des données portant sur plus de 30 000 filiales de multinationales allemandes sur la période 1996-2006 dans 30 pays européens. Ils s'intéressent au canal d'optimisation fiscale transitant par le mode de financement des filiales. Les auteurs prennent le cas de deux filiales et montrent que si la filiale située dans le pays où le taux d'impôt sur les sociétés est le plus élevé voit sa charge fiscale augmenter de 10 points de pourcentage alors le ratio dette/actif de cette filiale augmente de 4,6 points de pourcentage tandis que ce même ratio diminue de 1,4 point de pourcentage dans la filiale localisée dans le pays où le taux d'impôt sur les sociétés est plus faible.

⁵⁴ Pour une revue de littérature très synthétique sur les techniques d'optimisation fiscale et une présentation des résultats empiriques, voir par exemple Bénassy-Quéré, A., Bretin, E., Lahrèche-Révil, A., Madiès, Th. Et Th Mayer (2003), « La compétitivité fiscale », dans le rapport sur la *Compétitivité* du CAE. Voir aussi Nicodème (2009, *op.cit*) pour une présentation des études empiriques récentes sur les choix d'optimisation fiscale des entreprises multinationales.

⁵⁵ Overesch, M. (2006). "Transfer pricing of intrafirm sales as a profit shifting channel-Evidence from German firm data", ZEW-Centre for European Economic Research, Discussion Paper n° 06-084. Bernard, A. B., Jensen, J. B., Schott, P. K. (2006). "Transfer pricing by US-based multinational firms", National Bureau of Economic Research, WP n°12493. Lohse, T., Riedel, N. (2013). "Do transfer pricing laws limit international income shifting? Evidence from European multinationals". Møen, J., Schindler, D., Schjelderup, G., & Tropina, J. (2011). "International debt shifting: do multinationals shift internal or external debt?", working paper n°2011/40. Miniaci, R., Parisi, M. L., & Panteghini, P. M. (2014). "Debt shifting in Europe", *International Tax and Public Finance*, 21(3), 397-435. Dudar, O., Voget, J., (2015). "Corporate taxation and location of intangible assets: Patents vs. Trademarks", ZEW Centre for European Economic Research.

87. L'optimisation fiscale internationale concerne aussi bien la dette interne que la dette externe. Miniaci, Parisi et Panteghini (2014) utilisent les données de plus de 30 000 filiales pour la période 1999-2005 et confirment que l'effet de levier est plus important pour les filiales situées dans des pays où le taux d'impôt sur les sociétés est élevé. Buettner, Overesch et Schreiber (2012) étudient les filiales de multinationales allemandes dans 36 pays sur la période 1996-2004. Ils montrent que la dette interne est plus élevée dans les filiales situées dans des pays où le taux d'impôt sur les sociétés est élevé mais que les règles internationales en la matière réduisent l'incitation des multinationales à utiliser la dette interne.
88. Enfin, Dudar et Voget (2015) se sont intéressés aux effets de la fiscalité sur la localisation des actifs incorporels. L'originalité de l'étude est qu'elle prend en compte les brevets mais aussi les marques déposées. Les données concernent plus de 500 000 dépôts de brevet et plus de 300 000 marques déposées sur la période 1996-2012. Les auteurs montrent alors que l'élasticité du lieu de dépôt d'un brevet par rapport à la fiscalité varie entre -0,05 % et -0,085 % tandis qu'elle est comprise entre -0,77 et -3,14 % pour les marques déposées. Ceci signifie qu'une augmentation du taux d'impôt sur les *royalties* de 1 point de pourcentage conduit à une baisse comprise entre -0,05 % et -0,085 % du nombre de brevets et à une baisse comprise entre -0,77 et -3,14 % pour les marques déposées. L'effet de la fiscalité est donc plus important pour ces dernières.
89. **Résultat 10** – *L'optimisation fiscale des entreprises multinationales transitant par la manipulation des prix de transfert et par les mécanismes de sous-capitalisation est bien documentée par les études empiriques récentes. La localisation de la propriété intellectuelle obéit aussi à des considérations d'optimisation fiscale.*
90. Certains observateurs ont fait valoir que la possibilité pour les multinationales de transférer une partie de leurs bénéfices vers des pays à fiscalité faible rendrait la localisation des investissements physiques (porteurs d'emplois) moins sensibles aux écarts d'imposition entre pays (même si les bénéfices imposables deviennent eux plus élastiques). C'est l'argument développé par Hong et Smart (2010)⁵⁶ qui montrent d'un point de vue théorique que les comportements d'optimisation fiscale des entreprises multinationales permettent de « protéger » les activités réelles (en réduisant l'élasticité du capital au taux d'impôt) et peuvent même avoir un impact positif sur le bien-être des pays où la fiscalité sur le capital est élevée. Ce résultat est cependant remis en cause par Slemrod et Wilson (2009)⁵⁷ qui obtiennent le résultat inverse : leur modèle montre que l'optimisation fiscale des entreprises multinationales ne remet pas en cause le risque de sous-optimalité des taux d'imposition et qu'elle contribue à réduire le bien-être des pays ayant une fiscalité élevée.

⁵⁶ Hong, Q., and M. Smart (2010), "In praise of tax havens: international tax planning and foreign direct investment", *European Economic Review*, 54(1):82-95.

⁵⁷ Slemrod, J., and J.D. Wilson (2009), "Tax competition with parasitic tax havens", *Journal of Public Economics*, 93:1261-1270.

91. Il n'existe pas à notre connaissance de travaux empiriques qui testent un effet des comportements d'optimisation fiscale sur les investissements réels des firmes multinationales. L'étude de Desai et alii (2006)⁵⁸ apporte cependant quelques éléments intéressants. Ces derniers étudient les opérations d'investissement de multinationales américaines à l'étranger pour la période 1982-1999. Ils montrent tout d'abord que les multinationales de grande taille et pour lesquelles le commerce intra-groupe est important sont plus présentes dans les « paradis fiscaux » (entendu ici comme des pays où la fiscalité sur les sociétés est faible). Ceci est aussi vrai pour les multinationales appartenant à des secteurs « high tech ». Les auteurs montrent en outre qu'il existe une relation entre l'activité des multinationales dans un paradis fiscal et leur activité dans les autres pays : une augmentation de 1 point de pourcentage des ventes et de l'investissement dans des pays proches d'un « paradis fiscal » est associée à une augmentation de 1,5 à 2 % de la probabilité de créer une filiale dans un paradis fiscal (pour des raisons d'optimisation fiscale).

Encadré 2 : Les régimes fiscaux préférentiels sont-ils toujours dommageables ? Les enseignements de la théorie économique

Les résultats obtenus par Hong et Smart (2010) reposent sur une hypothèse fondamentale de leur modèle : le taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés qui frappe les entreprises nationales (supposées immobiles) comme les entreprises multinationales supposée mobiles est le même. On comprend dès lors que « laissez faire » l'optimisation fiscale permet de « cibler » les entreprises multinationales comme le ferait une exonération fiscale consentie par les pouvoirs publics à ces mêmes multinationales

La question que nous abordons maintenant est plus précisément celle de savoir si les gouvernements ont intérêt à accorder des régimes fiscaux préférentiels ou si ceux-ci doivent être bannis. Il est facile de comprendre que les pays ayant une base économique étroite (et donc un montant total de profits imposables faibles) sont plus enclins à accorder des régimes préférentiels que les autres car ils ont peu à perdre et beaucoup à gagner en attirant des profits en provenance du reste du monde.

Cette question a fait l'objet de nombreuses discussions dans la littérature théorique (Janeba et Smart, 2003⁵⁹ ; Gagné et Wooton, 2011⁶⁰). Konrad et Keen (2012, *op.cit*, p 53-55) résument cette littérature. Ils montrent tout d'abord qu'un pays peut accroître ses recettes fiscales en pratiquant des taux d'imposition différenciés selon la base imposable (les bases les plus mobiles seront moins taxées que les bases imposables les moins mobiles ou les moins élastiques) et ce, quelle que soit la politique fiscale des autres pays (ce résultat repose sur un argument analogue à celui de la discrimination au troisième degré)⁶¹. Sous certaines conditions (notamment que les élasticités des bases imposables soient différentes et que l'élasticité de la base fiscale agrégée soit suffisamment faible), des pays en situation de concurrence fiscale peuvent bénéficier de recettes fiscales plus élevées quand ils peuvent mettre en œuvre des régimes préférentiels plutôt que des taux uniformes (frappant la base imposable de la même façon quelle que soit l'élasticité des bases imposables).

⁵⁸ Desai, M.A., F. Foley, and J.R. Hines Jr. (2006), "Do tax havens divert economic activity?" *Economics Letters*, 90:219-224.

⁵⁹ Janeba, E., and M. Smart (2003), "Is targeted tax competition less harmful than its remedies?" *International Tax and Public Finance*, 10(3):259-280.

⁶⁰ Gagné, C. and Wooton, I. (2011). "The gains from preferential tax regimes reconsidered", *Regional Science and Urban Economics*, 41 (1): 59-66.

⁶¹ Janeba et Smart (2003) montrent que ceci n'est vrai que si l'élasticité de la base imposable totale est suffisamment faible.

L'élasticité des bases imposables dépendant du niveau d'intégration économique comme nous l'avons vu dans la section 1.3 il est intéressant de discuter des régimes préférentiels en fonction du degré d'intégration économique. Gagné et Wooton (2011) utilisent un modèle de concurrence fiscale avec concurrence imparfaite sur le marché des biens et des rendements d'échelle croissants (dans la lignée de Haufler et Wooton, 2010⁶²) qui reproduit certaines caractéristiques des modèles de la nouvelle économie géographique. L'idée essentielle est que les coûts d'échange ont un effet sur le degré d'élasticité des bases imposables (ce que la littérature précédente ne prenait pas en compte). Les auteurs montrent que, lorsque l'intégration économique entre pays est suffisamment avancée (autrement dit quand les coûts d'échange sont suffisamment faibles), les pays choisissent de se faire concurrence en utilisant des régimes fiscaux dérogatoires (préférentiels) plutôt que des taux uniformes et leurs recettes fiscales sont plus élevées. En effet, la baisse des coûts d'échange rend la base mobile plus élastique aux différentiels de taxation. Les pays se font concurrence sur des taux uniformes quand le degré d'intégration est très faible (les recettes fiscales sont aussi plus élevées que si des taux uniformes sont appliqués). Les deux types de concurrence sont possibles pour des niveaux d'intégration intermédiaires.

1.4. Les études empiriques montrent une sensibilité des investissements directs étrangers à l'IS, accentuée par l'intégration économique mais qui peut être en partie compensée par des infrastructures publiques de qualité et par la présence d'économies d'agglomération

92. Cette section présente dans un premier temps les différentes mesures de la charge fiscale portant sur le bénéfice des entreprises. Ces mesures ne sont pas exclusives les unes des autres mais procurent des éclairages différents. Nous présentons dans un second temps un bilan des études économétriques relatives à la sensibilité des investissements directs étrangers aux écarts de fiscalité sur le bénéfice des sociétés en montrant que la fiscalité est un élément parmi d'autres parmi les choix de localisation.

1.4.1. Taux nominaux, taux implicites et taux effectifs : les différentes mesures de la charge fiscale pesant sur les entreprises

93. Il existe une multitude d'indicateurs de la charge fiscale pesant sur les entreprises au titre de l'impôt sur le bénéfice des sociétés. Nous en faisons ici une présentation succincte (pour plus de détails voir par exemple Bénassy-Quéré et alii, 2003).
94. Les taux d'impôt statutaires constituent une première mesure « visible » pour les investisseurs. Les écarts de taux statutaires sont aussi une variable importante dans les choix d'optimisation des entreprises multinationales. Néanmoins, celui-ci ne rend pas compte des règles d'assiette et ne permet donc pas de comparer deux modalités d'imposition entre elles, l'une à assiette large et à taux bas, l'autre à assiette plus réduite et à taux élevé, notamment dans un cadre de comparaison internationale. Le traitement des charges financières, les différents crédits d'impôt ou taux réduits peuvent pourtant limiter de manière importante la charge fiscale apparente (cf. *infra*).

⁶² Haufler, A., and I. Wooton (2010), "Competition for firms in an oligopolistic industry: the impact of economic integration", *Journal of International Economics*, 80(2):239-248.

95. Le taux implicite d'imposition constitue un second indicateur de la charge fiscale : il s'agit d'un indicateur macroéconomique et *ex post* qui consiste à rapporter le produit des recettes fiscales de l'IS à l'excédent net d'exploitation (ENE)⁶³, indicateur macroéconomique le plus proche de l'assiette de l'IS. Le taux implicite permet donc de prendre en compte les règles d'assiette. Pour les besoins de comparaison internationale, l'ENE est calculé à partir des comptabilités nationales, ce qui constitue une limite de l'indicateur présentée de manière plus détaillée au point 2.3.1.
96. Enfin, il existe également des indicateurs microéconomiques, les taux effectifs d'imposition calculés *ex ante* qui simulent la charge fiscale pesant sur les investissements réalisés par les entreprises multinationales. La charge fiscale dépendra évidemment des différences dans les règles d'assiette mais aussi des écarts de taux d'imposition statutaires et de la correction de la double imposition pour les investissements transnationaux. Les calculs reposent sur des hypothèses portant sur le mode de financement et la structure de l'investissement simulé. On distingue les taux marginaux effectifs d'imposition qui frappent un investissement marginal des taux moyens effectifs d'imposition qui frappent une nouvelle implantation (cf. encadré 3 pour une présentation de la méthodologie de calcul).

Encadré 3 : Le calcul des taux effectifs d'imposition selon la méthode proposée par Devereux et Griffith

Reprenant des travaux de King et Fullerton (1984)⁶⁴, les économistes Devereux et Griffith (1998 et 2003)⁶⁵ ont cherché à combiner l'information de la législation fiscale avec quelques caractéristiques théoriques d'investissement afin de produire une estimation du taux d'imposition effective.

Le calcul des taux marginaux effectifs repose sur la méthode du coût du capital⁶⁶. Un investissement marginal est un investissement productif dont la valeur actuelle nette est égale à zéro. Le retour sur investissement doit donc être tout juste être égal au rendement d'un actif alternatif. Le retour minimum avant impôt est appelé « coût du capital ». L'investissement alternatif est généralement un actif financier qui produit un intérêt égal à celui du marché. En l'absence d'imposition, le coût du capital est égal au taux d'intérêt réel sur le marché. On suppose généralement que ce taux d'intérêt réel est égal à 5 % pour effectuer les simulations. Le principe est que si la fiscalité conduit à faire passer le coût du capital au-dessous du taux d'intérêt réel, il vaut mieux réaliser l'investissement plutôt qu'acheter l'actif financier alternatif. Si la fiscalité renchérit au contraire le coût du capital, alors cela nuit à l'investissement en question. Les impôts sur les profits augmentent le coût du capital. Des règles d'amortissement favorables (c'est-à-dire allant au-delà de la dépréciation économique des éléments d'actifs) réduisent au contraire le coût du capital. Le financement par emprunt est évidemment favorable car les charges d'intérêt réduisent la base imposable.

Le calcul des **taux marginaux effectifs d'imposition** est lié au calcul du coût du capital. Ce taux marginal d'imposition est égal à la différence en pourcentage entre le coût du capital et le taux d'intérêt réel après impôt. Plus ce taux est élevé et plus l'investissement marginal doit permettre de « dégager » un retour sur investissement avant impôt élevé pour que le retour après impôt soit au moins égal au taux d'intérêt réel après impôt, fixé généralement à 5 %.

⁶³ ENE = valeur ajoutée – rémunérations – impôts sur la production – amortissement du capital physique.

⁶⁴ King D. et Fullerton D. (1984). *The Taxation of Income from Capital : A Comparative Study of the U.S., U.K., Sweden and West Germany*. Chicago University Press.

⁶⁵ Devereux M. et Griffith R. (2003). "Evaluating Tax Policy for Location Decisions". *International Tax and Public Finance*, vol. 10, pp. 107-126.

⁶⁶ Les développements qui suivent sur le coût du capital, les taux marginaux et les taux moyens effectifs d'imposition sont directement tirés de la présentation très pédagogique faite par le BAK Basel. BAK Taxation Index (2014) : *The methods applied – Effective tax burden on companies and on highly qualified manpower*. <http://www.baktaxation.ch/pages/bak-taxation-index/uebersicht.php>

Les **taux moyens effectifs d'imposition** sont calculés pour des investissements dont la valeur actuelle est plus grande que zéro. L'investissement en question est donc profitable dans le sens où il permet à l'investisseur d'obtenir un rendement avant impôt supérieur au minimum requis par l'investisseur pour obtenir le rendement net après impôt exigé par l'investisseur. Il est généralement supposé dans les simulations que ce rendement avant impôt est égal à 20 %.

Les règles de détermination de la base imposable sont particulièrement importantes pour les taux marginaux effectifs d'imposition. En effet, un investissement marginal « rapporte » son coût du capital. Par conséquent les règles fiscales portant sur les charges comme les règles d'amortissement sont très importantes. Des règles d'amortissement accéléré vont décroître significativement le taux marginal effectif d'imposition. Les taux moyens effectifs d'imposition sont eux plus sensibles au taux statutaire d'impôt sur les bénéfices car par définition les bénéfices vont être taxés de façon récurrente sur la durée de vie de l'investissement.

La fiscalité sur le revenu des personnes interagit aussi avec le coût du capital et joue sur les taux effectifs d'imposition. Au niveau de l'actionnaire, BAK (2014, voir note de bas de page n° 66) montre que l'imposition des dividendes a généralement peu d'effets sur le coût du capital. Elle n'a pas d'effet quand l'investissement est financé par des bénéfices réinvestis car l'économie d'impôt résultant de la non distribution des dividendes au moment de l'investissement est égale aux impôts frappant les dividendes futurs. L'imposition des dividendes n'a pas non plus d'effet quand l'investissement marginal est financé par emprunt car son rendement est « absorbé » par le service de la dette. La taxation des dividendes a en revanche un effet sur le coût du capital quand l'investissement est financé par fonds propres. L'imposition des intérêts au niveau de l'actionnaire a un impact plus important sur le coût du capital quand l'investissement marginal est financé par fonds propres : sans surprise le coût du capital baisse quand la fiscalité sur les intérêts augmente. On montre enfin que l'impôt personnel sur les plus-values est particulièrement important quand l'investissement marginal est financé grâce aux bénéfices réinvestis. En effet, les bénéfices non distribués augmentent la valeur des actions de l'entreprise.

1.4.2. Quel bilan tirer des études économétriques portant sur la sensibilité des IDE aux écarts de fiscalité sur le bénéfice des sociétés ?

97. Il existe une importante littérature sur les choix de localisation des entreprises multinationales ainsi que sur les effets des investissements directs étrangers (IDE) sur le pays d'accueil. Ces choix de localisation suivent un processus de décision hiérarchisé dans le sens où une entreprise multinationale commence généralement par choisir une région du monde (continent) en fonction de facteurs liés à l'importance et au dynamisme de la demande (« potentiel de marché ») et au niveau des coûts de production puis elle affine son choix en décidant du pays (ou de l'aire métropolitaine) dans lequel elle va s'installer en tenant compte d'autres critères comme la stabilité politique du pays, la fiscalité et la qualité des infrastructures publiques. Plus récemment, la littérature s'est aussi intéressée à l'importance des effets d'agglomération dans les choix de localisation des firmes multinationales.
98. Devereux (2007) précise l'importance des différents taux d'imposition évoqués plus haut à chaque étape du processus de localisation et de production. Les taux moyens effectifs d'imposition influencent le choix de localiser une filiale dans un pays plus que dans un autre. Les taux marginaux effectifs expliquent le montant investi conditionnellement au choix de localisation effectué en amont. Enfin, les taux statutaires sont importants dans le choix de « localiser » les profits (« *profit shifting* ») dans un pays plutôt que dans un autre afin de réduire le montant total d'impôt payé par le groupe multinational⁶⁷.
99. L'objet des développements suivants est de mesurer la sensibilité des IDE par rapport à la fiscalité sur le bénéfice sur les sociétés puis de montrer comment la fiscalité sur les sociétés peut interagir avec d'autres facteurs de localisation des entreprises multinationales.

⁶⁷ Devereux, M., (2007). "The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: a Survey of Empirical Evidence," Working Papers 0702, Oxford University Centre for Business Taxation.

100. (i) *Estimations des semi-élasticités des IDE par rapport aux taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés* – Les travaux de De Mooij et Ederveen (2006)⁶⁸, Feld et Heckemeyer (2011)⁶⁹, Bellak, Leibrecht et Römisch (2007)⁷⁰ et Bellak, Leibrecht et Damijan (2009)⁷¹ recensent les études portant sur les effets de la fiscalité sur le bénéfice des sociétés sur la localisation des IDE. Comparer ces études suppose cependant d'être très prudent. Les résultats peuvent en effet sensiblement différer car les méthodes d'estimation économétriques ne sont pas les mêmes⁷². De surcroît, les données relatives aux IDE sont notoirement de qualité médiocre et incluent des éléments très disparates car c'est la contrepartie financière des investissements qui est enregistrée (notamment en balance des paiements). Ceci complique encore l'analyse.
101. De Mooij et Ederveen (2006, *op.cit*) soulignent par exemple que la fiscalité dans le pays hôte ne joue pas de la même façon sur les investissements réels d'installations nouvelles (« *greenfield* ») et sur les opérations de fusions-acquisitions qui se traduisent généralement par un changement de propriété. Le signe attendu des élasticités peut même être de signe opposé : un taux d'impôt élevé aura généralement un impact négatif sur l'implantation de nouveaux investissements mais peut avoir un effet positif dans le cas de fusions-acquisitions. Le recours à l'actionnariat étranger peut se révéler en effet plus intéressant quand les fusions-acquisitions ont lieu dans des pays où les taux d'impôt sur les sociétés sont élevés à condition évidemment que la société-mère soit « protégée » par un système de crédit d'impôt dans son pays d'origine.
102. On rajoutera que les différentes études prennent en compte des mesures différentes de la charge fiscale pesant sur les entreprises (voir point 1.4.1). Enfin, la sensibilité des IDE aux taux d'impôt sur les sociétés peut différer selon la méthode utilisée pour corriger les doubles impositions entre pays. Le système de l'exemption fait qu'un taux d'impôt élevé dans le pays hôte a un effet négatif sur les IDE entrants dans ce pays. Cet effet négatif peut être atténué (voire disparaître) quand la société-mère réside dans un pays qui utilise le système du crédit d'impôt. Le taux d'impôt dans le pays hôte de la filiale deviendrait sans objet dans le cas (extrême) d'un crédit d'impôt remboursable dans le pays de résidence de la société-mère. Ceci signifie que l'élasticité des IDE au taux d'impôt du pays hôte deviendrait être nulle dans ce cas (cf.

⁶⁸ de Mooij R.A. and S. Ederveen (2006), "What a difference does it make? Understanding the empirical literature on taxation and international capital flows," European Economy - Economic Papers 261, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

⁶⁹ Feld L.P. and J.H. Heckemeyer (2011), "FDI And Taxation: A Meta-Study", *Journal of Economic Surveys*, 25(2) : 233-272.

⁷⁰ Bellak, C., M. Leibrecht and R. Römisch (2007), "On the appropriate measure of tax burden on foreign direct investment to the CEECs", *Applied Economics Letters*, 14(8): 603-606.

⁷¹ Bellak C., M. Leibrecht and J.P. Damijan (2009), "Infrastructure Endowment and Corporate Income Taxes as Determinants of Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Countries", *The World Economy*, 32(2): 267-290.

⁷² Par exemple certaines études reposent sur l'estimation d'un modèle de gravité appliqué aux IDE alors que d'autres utilisent des modèles de choix discrets.

encadré 4).

Encadré 4 : Principe de la source (territorialité) et principe de résidence (bénéfice mondial) : neutralité à l'exportation des capitaux (NEC) et neutralité à l'importation des capitaux (NIC)⁷³

La France applique le principe de la source tandis que la grande majorité de nos partenaires prévoit que les sociétés résidentes sont soumises à une obligation fiscale illimitée et sont donc imposées sur leurs bénéfices mondiaux (principe de résidence). On observe toutefois, dans les années récentes, plusieurs basculements en faveur d'un régime de territorialité au sein de l'UE, au moins à titre d'option (cf. rapport particulier n° 4).

Deux types d'inefficacités peuvent se produire quand les règles d'imposition internationales sont différentes : *l'absence de neutralité à l'exportation de capitaux (NEC) et l'absence de neutralité à l'importation de capitaux (NIC)*. La NEC signifie que le choix d'une multinationale d'investir dans son pays de résidence ou de créer une filiale à l'étranger n'est pas influencé par des considérations fiscales. L'allocation internationale du capital est optimale quand la NEC est respectée car le capital est investi là où son rendement *avant* impôt est le plus élevé. La NIC requiert que tous les investisseurs produisant dans un pays soient soumis au même taux d'imposition effectif quelle que soit l'origine du capital. Ceci a pour conséquence que le rendement du capital après impôt est le même et que la fiscalité n'introduit pas de distorsions dans les choix de consommation et d'épargne entre individus (pour une discussion des différentes interprétations de la NIC, voir Knoll (2011, *op cit.*).

Pour réaliser la NEC, il faut que les entreprises soient imposées sur la base de leur résidence : le choix d'investir dans le pays de résidence ou à l'étranger n'est pas guidé par des écarts de fiscalité. Les impôts payés à l'étranger doivent faire l'objet d'un crédit d'impôt dans le pays de résidence quand les bénéfices sont rapatriés dans le pays de résidence afin d'éviter les doubles impositions. La NEC peut être en théorie atteinte « unilatéralement » à condition que le pays de résidence accepte de rembourser un crédit d'impôt « illimité » si l'impôt payé à l'étranger est plus élevé que l'impôt payé dans le pays de résidence et si les bénéfices sont rapatriés immédiatement. Lorsque la NEC est respectée alors les investisseurs étrangers ne sont plus soumis aux mêmes taux effectifs d'imposition que les investisseurs nationaux et la NIC n'est donc plus respectée.

La NIC est vérifiée dans le cas d'une imposition selon le principe de la source assortie d'un système d'exonération des revenus de source étrangère identique pour tous les pays. Dans ce cas, c'est la NEC qui serait en défaut. La réalisation simultanée de la NIC et de la NEC supposerait bien évidemment de mettre en place des systèmes fiscaux identiques dans tous les pays. La recherche d'une plus grande neutralité a conduit la Commission européenne à proposer en 1990 une directive⁷⁴ concernant la suppression de la double imposition des dividendes (cf. 2.2.5.1) distribués par une filiale à sa maison-mère située dans un autre État membre. Les pays peuvent opter, soit pour une exemption d'impôt dans le pays de destination du dividende (ce qui va dans le sens de la NIC), soit pour un crédit d'impôt (ce qui va dans le sens de la NEC). On comprend dès lors qu'à partir du moment où tous les pays ne choisissent pas la même option, ni la NIC, ni la NEC ne sont réalisées.

⁷³ Voir pour plus de détails : Knoll, M., (2011). « Reconsidering international tax neutrality », http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/268/

⁷⁴ Directive 90/435/CEE, modifiée en 2003.

103. La méta-analyse de de Mooij et Ederveen (*op.cit*) portant sur une trentaine études empiriques (soit plus de 400 observations) montre que la semi-élasticité médiane des IDE par rapport au taux d'impôt sur les sociétés est de l'ordre de -3 ⁷⁵ ⁷⁶. **Ceci signifie qu'une baisse de 1 point de pourcentage du taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés augmente les IDE d'environ 3 %**⁷⁷. Un nombre important d'élasticité est cependant non significatif sur le plan statistique. Les mêmes auteurs obtiennent une élasticité plus élevée (en valeur absolue) pour les études utilisant les taux moyens effectifs d'imposition que pour les taux marginaux effectifs et les taux statutaires. Les élasticité relatives à l'installation de nouvelles unités de production ou à l'agrandissement d'unités existantes sont en outre plus élevées que pour les autres formes d'investissements directs étrangers (ce qui suggère que la fiscalité a un effet particulièrement significatif pour les investissements réels). Il ne semble pas cependant exister de différence significative dans les élasticité selon que la double imposition est corrigée par la méthode de l'exemption ou du crédit d'impôt.
104. Voget (2011)⁷⁸ montre cependant que la fiscalité internationale et les méthodes de corrections des doubles impositions peuvent avoir un impact significatif sur la localisation des sièges sociaux des entreprises multinationales. L'auteur s'intéresse plus particulièrement aux décisions de 140 entreprises multinationales de changer leurs sièges sociaux sur la période 1997-2007. Un groupe d'entreprises multinationales n'ayant pas choisi de délocaliser leurs sièges est utilisé comme groupe de contrôle. L'étude montre de façon intéressante qu'une augmentation de 10 % de la charge fiscale pesant sur les bénéfices rapatriés (sous formes de dividendes) dans les comptes de la société-mère accroît la part des entreprises multinationales qui ont changé leurs sièges sociaux de 2,2 points de pourcentage (ce qui est équivalent à une augmentation du nombre de délocalisations de plus d'un tiers). Cette étude montre aussi que le système d'exemption est préférable dans le cas présent au système du crédit d'impôt (sauf si un crédit d'impôt remboursable est possible).
- 105. Résultat 11** – *Les investissements étrangers en nouvelles installations (investissements « greenfield ») sont particulièrement sensibles à la fiscalité sur le bénéfice des sociétés.*

⁷⁵ La semi-élasticité médiane correspond à la semi-élasticité telle que la moitié des études couvertes par la méta-analyse obtiennent des semi-élasticité supérieures à -3 % et l'autre moitié supérieure à -3 %. Le calcul de la semi-élasticité médiane est préférée ici au calcul de la semi-élasticité moyenne compte de tenu de la diversité des études prises en compte.

⁷⁶ Le lecteur intéressé par les déterminants des IDE entrants dans les pays en voie de développement ou en transition et, en particulier par l'effet de la fiscalité sur le bénéfice des sociétés pourra se référer à Dethier et Madiès (2011). Il apparaît que plus que les taux d'impôt sur les sociétés, ce sont les exonérations fiscales qui sont importantes. On observe même une forme de « concurrence » entre pays sous-développés portant sur les mesures d'incitations fiscales mais d'autres facteurs sont plus importants comme les mesures portant sur la protection de l'investissement. Madiès T. and J. Dethier (2011) "Fiscal competition in developing countries", *Journal of International Commerce, Economics and Policy*. Selected by the World Bank for the Research Digest of the World Bank (vol. 4, N° 4, Summer 2010).

⁷⁷ Concernant la France, bien insérée dans le marché unique, dotée d'infrastructure de qualité et d'un fort potentiel d'innovation la sensibilité des IDE entrants devrait être moins élevée. Cependant, force est de constater que ces semi-élasticité sont élevées.

⁷⁸ Voget, J. (2011) "Relocation of Headquarters and International Taxation", *Journal of Public Economics*, 95: 1067-1081.

106. Nous avons montré que le taux d'impôt sur les sociétés était un élément important dans les choix de localisation des investissements étrangers. Cela signifie-t-il que les pays doivent baisser leurs taux d'impôt le plus possible ? On peut en douter comme le montrent Bénassy-Quéré *et alii* (2005)⁷⁹. Les auteurs utilisent un modèle de gravité appliqué aux flux bilatéraux d'IDE sur un échantillon de onze pays de l'OCDE. Ils montrent que les flux d'IDE réagissent de manière asymétrique aux taux d'imposition : si des taux d'impôt sur les sociétés élevés dissuadent effectivement les IDE entrants dans un pays, les pays avec des taux d'imposition faibles n'attirent pas un flux significativement plus élevé d'investissements directs étrangers en baissant toujours davantage leurs taux d'impôt. Les auteurs concluent que si les pays avec un taux d'imposition élevé ont un intérêt à baisser leur taux ; ils n'ont pas intérêt en termes d'attractivité à s'aligner sur les taux les plus bas.
- 107. *Résultat 12*** – *Baisser les taux d'imposition permet d'attirer des IDE pour les pays à fiscalité élevée mais cette stratégie est moins efficace pour ceux qui ont déjà des taux faibles. Ceci suggère que baisser les taux d'IS au-dessous de la moyenne n'est pas nécessairement une bonne stratégie.*
108. (ii) *Concurrence fiscale et infrastructures publiques* – Les taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés ont clairement un effet négatif sur la localisation des IDE. Cependant les écarts de taux d'imposition peuvent aussi être compensés par de meilleures infrastructures publiques productives. Mutti (2004)⁸⁰ montre par exemple que l'élasticité des IDE par rapport aux taux d'impôt diminue avec l'augmentation du revenu par tête. Leur interprétation est que les pays à revenu par tête élevé sont aussi ceux qui ont les infrastructures publiques de meilleure qualité (ce qui permet de compenser des taux d'impôt élevés). Bellak, Leibrecht et Damijan (2009) utilisent un modèle de gravité portant sur les relations bilatérales d'investissement direct entre huit pays d'Europe orientale (pays receveurs) et sept pays de l'Union européenne à 15 plus les États-Unis (ces derniers étant les pays investisseurs) sur la période 1995-2004. Les résultats qu'ils obtiennent sont les suivants :
- ◆ tout d'abord les infrastructures publiques ont un impact positif et significatif sur les flux d'IDE ;
 - ◆ de surcroît, les infrastructures de communication et d'information ont un effet plus important sur la localisation des IDE que les infrastructures de transport ou électriques ;
 - ◆ enfin, l'élasticité des IDE au taux d'impôt diminue (en valeur absolue) avec les dotations en infrastructures publiques. Autrement dit, une baisse du taux d'impôt sur les sociétés est plus efficace pour attirer des IDE dans les pays « pauvres » en infrastructures.

⁷⁹ Bénassy-Quéré A., L. Fontagné and A. Lahrière-Révil (2005), "How Does FDI React to Corporate Taxation ?," *International Tax and Public Finance*, 12(5): 583-603.

⁸⁰ Mutti, J.H. (2004), *Foreign Direct Investment and Tax Competition* (Washington, DC: Institute for International Economics).

109. Bénassy-Quéré *et alii* (2007)⁸¹ obtiennent des résultats qui vont dans le même sens. Les auteurs analysent les flux d'IDE américains à destination de 18 pays de l'UE pour la période 1994-2003 au regard de différentes variables dont le taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés et les infrastructures publiques. L'étude montre que l'élasticité des IDE au taux d'impôt est plus faible (en valeur absolue) pour les pays ayant un niveau élevé de capital public que pour ceux moins bien dotés en capital public. De façon intéressante, les auteurs comparent les élasticités des IDE aux taux d'impôt sur les sociétés (- 1,1) avec celles relatives aux infrastructures publiques (+ 0,2). Les IDE sont moins sensibles en moyenne à la qualité des infrastructures publiques qu'au taux d'imposition. Pour les pays « riches » une stratégie de taux d'imposition dans la moyenne (voir résultat 12) et d'infrastructures publiques de qualité apparaît donc tout à fait soutenable en termes d'attractivité.

110. Résultat 13 – *Les investissements directs étrangers sont sensibles à la qualité des infrastructures publiques quand ils se localisent dans les pays du cœur de l'UE tandis que les taux d'impôt sur les sociétés sont un facteur plus important pour attirer les IDE dans les pays de la périphérie.*

111. (iii) *Les effets d'agglomération rendent-ils les activités économiques moins sensibles aux écarts de taux d'imposition ?*

112. La littérature sur la nouvelle économie géographique montre que la présence d'économies d'agglomération rend les entreprises moins mobiles car elles sont davantage ancrées dans le territoire où elles sont installées. Toutes choses égales par ailleurs, ceci devrait réduire l'intensité de la concurrence fiscale et éviter une course au moins disant fiscal. Les effets d'agglomération ont cependant des origines très différentes et il n'est donc pas toujours aisé de les mesurer empiriquement.

113. Le plus grand nombre de travaux est mené à un niveau infranational. L'étude de Brülhart et alli (2011)⁸² en est un exemple. Les auteurs étudient les créations d'entreprises au niveau des communes suisses pour la période 1999-2002. Les effets d'agglomération n'étant pas directement observables, les auteurs calculent des indices de concentration spatiale en partant de l'hypothèse (raisonnable) que les secteurs sujets à de fortes économies d'agglomérations sont aussi ceux qui sont les plus concentrés dans l'espace. L'étude montre que les entreprises appartenant au quintile des secteurs les plus concentrés de la distribution sont sensibles de moitié environ aux écarts de taux communaux d'impôt sur les sociétés par rapport aux entreprises appartenant au quintile inférieur des secteurs les moins concentrés.

114. Les études portant sur les effets d'agglomération et leur impact sur l'intensité de la concurrence fiscale sont moins nombreux et les résultats sont plus fragiles. Nous avons montré plus haut qu'un potentiel de marché élevé pouvait réduire l'élasticité des IDE aux taux d'impôt (Exbrayat and Geys, 2014). Goesaert (2011)⁸³ étudie les montants investis par des entreprises multinationales dont le siège social est en Belgique dans leurs filiales sises dans 26 pays de l'Union européenne pour la période 1997-2005. L'auteur travaille sur des données d'entreprises et utilise différentes mesures de la charge fiscale à la quelle est soumise ces filiales. Les effets d'agglomération résultent d'externalités de connaissances intra-sectorielles (mesurées par le nombre d'entreprises appartenant au même secteur que ces filiales dans le

⁸¹ Bénassy-Quéré, A., N. Goyalraja and A. Trannoy (2007), « Tax and public input competition », *Economic Policy*: 385-430.

⁸² Brülhart, M., M. Jametti and K. Schmidheiny (2012), « Do agglomeration economies reduce the sensitivity of firm location to tax differentials? », *The Economic Journal* 122: 1069-1093.

⁸³ Goesaert, T. (2011) « Corporate Taxation, Agglomeration and FDI: Firm Level Evidence for Belgium ». Katholieke Universiteit Leuven Discussion Paper No. 23.

pays d'accueil). L'étude montre que la prise en compte de ces effets d'agglomération réduit l'élasticité des investissements aux taux d'impôt statutaire sur les sociétés.

115. Hansson et Olofsdotter (2010)⁸⁴ étudient les choix d'investissement et les montants investis au sein des pays de l'Union européenne sur la période 1995-2006. Ils estiment pour cela un modèle de gravité appliqué aux IDE. L'échantillon comprend à la fois les pays de l'UE-15 et les (futurs) nouveaux membres entrés en 2004 et 2007. Les auteurs montrent que la fiscalité sur le bénéfice des sociétés (mesurée par les taux marginaux et moyens effectifs d'imposition) a un effet plus marqué sur la localisation et les flux d'IDE dans les nouveaux États membres que dans les États de l'UE-15 (il semble même que la fiscalité n'ait pas d'effet significatif sur les IDE entrants dans les États de l'UE 15)⁸⁵. De surcroît, les effets d'agglomération (mesurés par les stocks d'IDE dans un pays) expliquent les flux d'IDE entrants dans les pays de l'UE 15 mais pas dans les nouveaux États membres. Les effets d'agglomérations rendent cependant les IDE entrants dans le nouveaux États membres moins sensibles à la fiscalité sur les sociétés.

116. **Résultat 14** – *Les effets d'agglomération réduisent la sensibilité des investissements directs étrangers aux écarts de fiscalité sur les sociétés.*

1.5. Les comportements mimétiques observés entre pays sur les taux d'imposition des sociétés résultent vraisemblablement de la concurrence fiscale

117. Un grand nombre de travaux ont cherché à tester directement la présence d'interactions portant sur les choix fiscaux et budgétaire des collectivités publiques. Ces travaux ont surtout concerné les interactions fiscales entre collectivités infra-étatiques mais il existe aussi des études portant sur les pays de l'Union européenne et de l'OCDE. Le principe est d'estimer des fonctions de réactions fiscales de façon à mesurer comment réagissent les variables fiscales et budgétaires d'un pays donné quand les pays « voisins » modifient leurs taux d'impôt ou certaines de leurs dépenses publiques⁸⁶.

⁸⁴ Hansson, Å. and K. Olofsdotter (2010), "Tax differences and foreign direct investment in the EU27," Working Papers 2010:3, Lund University, Department of Economics.

⁸⁵ Le petit nombre d'études consacrés aux effets comparés des écarts de fiscalité sur le bénéfice des sociétés sur les IDE entrants dans les pays du cœur de l'UE et dans les nouveaux membres ne permet pas de tirer de conclusions définitives. Lahrière-Révil (2006) montre par exemple que les écarts de fiscalité expliquent les IDE entrants dans les Etats de l'UE-15 mais n'ont pas d'effet sur les IDE entrants dans les nouveaux Etats-membres pour la période 1990-2002. Là encore la mesure de la charge fiscale pesant sur les entreprises peut expliquer les différences de résultats. Lahrière-Révil A. (2006), "Who's Afraid of Tax Competition? Harmless Tax Competition from the New European Member States", CEPII Working Paper 2006- 11.

⁸⁶ La notion de voisinage doit être entendue dans un sens large. Il peut s'agir de proximité géographique mais aussi de proximité politique (utilisée en particulier pour étudier les comportements mimétiques entre élus locaux ou encore de proximité « économique » (PIB ou PIB par tête comparables).

118. Ces études utilisent les techniques de l'économétrie spatiale. Dans la plupart des cas, elles montrent que les taux d'impôt sont des compléments stratégiques. Autrement dit, la meilleure réaction d'un pays est de baisser (respectivement augmenter) ses taux d'impôt quand les autres baissent (augmentent) le leur. Le problème est que ce résultat peut être expliqué aussi bien par la concurrence fiscale que par la concurrence par comparaison (voir encadré 5)⁸⁷. Il est donc important de savoir si le mimétisme porte sur un impôt dont la base fiscale est mobile pour prouver l'hypothèse de concurrence fiscale. L'hypothèse de concurrence par comparaison est généralement testée en estimant la probabilité de réélection des décideurs : toutes choses égales par ailleurs celle-ci devrait être d'autant plus faible que les taux d'imposition du pays sont élevés et que les taux d'imposition des pays voisins sont faibles. Rares sont cependant les travaux qui cherchent systématiquement à expliquer les comportements mimétiques observés.

Encadré 5 : Concurrence fiscale ou concurrence par comparaison ?

Nous avons supposé jusqu'à présent que les comportements stratégiques résultaient de la mobilité des bases imposables. Ces interactions fiscales stratégiques peuvent cependant aussi s'expliquer par la concurrence par comparaison (« *yardstick competition* »)⁸⁸. Ces modèles sont fondés sur la relation d'agence qui existe entre électeurs et élus (pour une revue de littérature voir par exemple Madiès, Paty et Rocaboy, 2005⁸⁹).

Les élus (gouvernements) peuvent être opportunistes dans le sens où ils produisent des biens publics à un coût plus élevé car ils prélèvent une « rente » pour eux-mêmes. Les électeurs font face à une asymétrie d'information portant sur le type de gouvernement au pouvoir car ils ne peuvent observer le « vrai » coût de fourniture du bien public. Dans ces conditions les électeurs vont évaluer les performances de leurs propres élus en comparant les choix fiscaux et budgétaires de ces derniers avec ceux adoptés dans les pays ou (les collectivités) voisin(e)s. Un gouvernement qui prélèverait une « rente » trop importante aurait dans ces conditions moins de chance d'être réélu. Il perdrait donc la possibilité d'extraire des « rentes » dans le futur. Il peut aussi décider de réduire les prélèvements fiscaux en début de période (premier mandat) et d'aligner sa politique fiscale sur celles des pays (ou collectivités) voisin(e)s quitte à augmenter la fiscalité lors de son dernier mandat. Ces modèles montrent généralement que les élus adoptent des comportements mimétiques⁹⁰.

⁸⁷ Voir par exemple Revelli (2005) et Madiès, Paty et Rocaboy (2005) pour plus de détails sur les aspects empiriques du mimétisme fiscal et les problèmes économétriques qui lui sont associés. Revelli F. (2005), « On Spatial Public Finance Empirics », *International Tax and Public Finance*, 12 (4) : 475-492. Madiès, T., S. Paty et Y. Rocaboy (2005), « Externalités fiscales horizontales et verticales : où en est la théorie du fédéralisme financier ? », *Revue d'économie politique*, 115(1) : 17-63.

⁸⁸ Voir l'article fondateur de Salmon (1987) et celui plus récent de Besley et Case (1995). Salmon, P. (1987) "Decentralisation as an Incentive Scheme", *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2): 24-43. Besley, T. and A. Case (1995), "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition", *American Economic Review*, 85(1): 25-45.

⁸⁹ Madiès T., S. Paty, et Y. Rocaboy (2005) « Externalités fiscales horizontales et verticales : où en est la théorie du fédéralisme financier ? », *Revue d'économie politique*, 115(1) : 17-63.

⁹⁰ De surcroît, ces comportements mimétiques conduisent les gouvernements à prélever des taux d'impôt plus élevés que ceux nécessaires à financer le niveau de bien public désiré par les électeurs (les élus bénéficient d'une « rente informationnelle »).

119. Redoano (2007, 2012)⁹¹ étudie les interactions fiscales et budgétaires entre pays de l'Union européenne (UE). Elle montre l'existence de comportements mimétiques portant sur les taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés (que ce soit les taux statutaires ou les taux marginaux effectifs) qu'elle explique par la concurrence fiscale. Dans un article plus récent, Redoano (2012) souligne que les États-membres de l'UE 15 réagissent davantage à des changements de taux statutaires quand ceux-ci interviennent dans d'autres États de l'Union que lorsque ces changements interviennent dans des pays non membres. Plus précisément, elle montre qu'un État-membre réagira en baissant son taux d'impôt sur les sociétés de 0,86 point de pourcentage quand les États-membres voisins baissent le leur de 1 point de pourcentage contre (0,02 point de pourcentage quand les pays sont extérieurs à l'Union). Streif (2015)⁹² obtient des résultats qui vont dans le même sens que ceux de Redoano (2012). Les comportements mimétiques portent aussi sur les taux moyens effectifs d'imposition. Crabbe et Vandebussch (2008)⁹³ montrent que les pays de l'UE-15 les plus proches géographiquement des nouveaux États-membres sont ceux qui réagissent le plus aux taux d'impôts plus faible de ces États que les pays plus éloignés. Les taux français réagissent par exemple moins fortement que les taux allemands.
120. Redoano (2003, 2012) montre aussi la présence de comportements mimétiques entre pays proches pour le taux marginal le plus élevé de l'impôt sur le revenu et pour certaines dépenses publiques dites « visibles » ou « productives » comme les dépenses publiques d'éducation (des résultats comparables sont obtenus entre États fédérés américains). Des comportements mimétiques sont aussi observés pour les dépenses publiques de recherche et développement (R&D) pour les États membres de l'UE 15 dont le PIB par tête est proche. On soulignera cependant que les dépenses de R&D européennes ne sont pas corrélées avec celles des États-Unis et du Japon (Paty, 2008⁹⁴ ; Hammadou, Paty et Savona, 2014⁹⁵). Enfin, les comportements mimétiques portant sur l'impôt sur le revenu et sur les dépenses publiques sont sans doute dus davantage à un phénomène de concurrence par comparaison qu'à la concurrence fiscale.
- 121. *Résultat 15 – Les États européens adoptent des comportements mimétiques pour les taux d'impôt sur les sociétés mais aussi pour les taux marginaux les plus élevés de l'impôt sur le revenu. Le même type de comportement est observé pour les dépenses d'éducation et de R&D. La concurrence fiscale est à l'origine des premiers et la concurrence par comparaison des seconds.***

⁹¹ Redoano M. (2007), "Fiscal Interactions Among European Countries. Does the EU Matter?", CESifo Working Paper Series 1952, CESifo Group Munich. Redoano M. (2012), « Fiscal interactions among European countries : does the EU matter? », Working Paper. Coventry, UK: Department of Economics, University of Warwick. CAGE Online Working Paper Series, Volume 2012 (Number 102).

⁹² Streif F. (2015) « Tax competition in Europe - Europe in competition with other world regions? », ZEW discussion papers, Mannheim, 90110. 15-082.

⁹³ Crabbé, K. and H. Vandebussche (2008), "Are your firm's taxes set in Warsaw? Spatial tax competition in Europe," CORE Discussion Papers 2008081, Université catholique de Louvain, Center for Operations Research and Econometrics (CORE).

⁹⁴ Paty S. (2008) « Les pays européens ont-ils des comportements mimétiques en termes de dépenses publiques de R&D ? », Complément F du Rapport du CAE sur *Innovation et compétitivité des régions*, T. Madiès et J. C. Prager.

⁹⁵ Hammadou, H., S. Paty and M. Savona (2014), "Strategic interactions in public R&D across European countries: A spatial econometric analysis", *Research Policy*, 43(7): 1217-1226.

1.6. Conclusion sur les enseignements de la littérature économique

122. Les développements qui précèdent permettent de tirer un certain nombre d'enseignements pour les pouvoirs publics. En premier lieu, l'idée que la concurrence fiscale serait à l'origine d'une course au moins disant fiscal doit être relativisée du point de vue théorique car les conclusions sont sujettes à des hypothèses très restrictives (marché parfaitement concurrentiel, mobilité parfaite du capital mais inélasticité du facteur travail, pays identiques et territorialité de l'impôt).
123. En second lieu, on observe que sur le plan empirique les investissements directs étrangers et plus généralement les activités économiques sont beaucoup plus sensibles au facteur fiscal qu'on pouvait l'imaginer il y a vingt ans seulement en arrière.
124. En troisième lieu, les écarts de fiscalité peuvent être compensés en partie seulement par des infrastructures publiques de qualité et par la présence d'économies d'agglomération. L'intégration croissante fait craindre que ces écarts d'imposition ne soient bientôt plus soutenables alors qu'ils l'étaient encore au début des années 2000 entre les pays du cœur et ceux de la périphérie de l'Union européenne.
125. Enfin, la nécessité de réduire les taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés ne signifie pas que les descendre au-dessous de la moyenne des autres pays soit une stratégie gagnante. Les travaux à notre disposition montrent même le contraire.

2. La place de la France dans la concurrence fiscale internationale en matière d'impôt sur les sociétés

2.1. En matière de taux, la France se distingue par un taux nominal parmi les plus élevé de l'OCDE et un taux réduit pour les PME

2.1.1. La France est caractérisée par un taux nominal élevé et l'écart de taux avec ses principaux partenaires s'est accru dans les dernières années

126. Le taux nominal général de l'imposition sur les sociétés est l'indicateur de pression fiscale sur les entreprises le plus simple et le plus souvent cité, dans la presse, comme dans les comparaisons internationales. Il constitue une vitrine du système d'imposition des entreprises et a, de ce fait un, rôle de signal important, même s'il doit évidemment être relativisé au regard des règles d'assiette applicables (cf. *infra*).
127. Des comparaisons internationales sur les taux nominaux sont réalisées par la Commission européenne et l'OCDE :
- ◆ pour la France, les comparaisons de l'OCDE intègrent la contribution sociale sur les bénéficiaires⁹⁶, égale à 3,3 % de l'impôt sur les sociétés dû dès lors que l'IS excède 763 K€ mais pas la contribution exceptionnelle⁹⁷ en vigueur depuis 2011. Le taux nominal supérieur utilisé dans les comparaisons de l'OCDE est donc de 34,43 % (soit : 33,33 % + 33,33 % * 3,3 %) ;
 - ◆ les travaux d'Eurostat⁹⁸ ajoutent à la contribution sociale sur les bénéficiaires la contribution exceptionnelle pour les sociétés dont le chiffre d'affaires hors taxe dépasse 250 M€ et dont le taux a été porté à 10,7 % en 2014. Ainsi dans les comparaisons d'Eurostat, la France apparaît avec un taux nominal maximal de 38,0 % (33,33 % + 33,33 % *(3,3 % + 10,7 %)).
128. Par ailleurs, ces comparaisons prennent en compte l'imposition des bénéficiaires prélevée au niveau local dans certains pays comme aux États-Unis⁹⁹ ou en Allemagne¹⁰⁰.
129. **Avec un taux nominal maximal de 38 %, d'après les comparaisons d'Eurostat, la France est, parmi les 28 États-membres de l'Union européenne, celui dans lequel le taux nominal maximal est le plus élevé de l'Union européenne.** Viennent ensuite Malte avec un taux nominal maximal de 35 % et la Belgique (taux de 34 %). Dans les comparaisons de l'OCDE, qui ne tiennent donc pas compte de la contribution exceptionnelle, le taux nominal supérieur pour la France est de 34,43 % en 2014, ce qui la place en troisième position, derrière le Japon (37,0 %) et les États-Unis (39,1 %).

⁹⁶ Créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, la contribution sociale pour les bénéficiaires, équivalente à 3,3 % de l'impôt sur les sociétés a été introduite pour les personnes morales dont l'impôt sur les sociétés excède 763 k€, afin de financer des allègements de charge sur les bas salaires.

⁹⁷ La contribution exceptionnelle est due par les contribuables redevables de l'impôt sur les sociétés dont le chiffre d'affaires hors taxes dépasse 250 M€. Initialement limitée aux exercices 2011 et 2012 et équivalente à 5 % du montant de l'IS dû, cette contribution a été prolongée sur les exercices 2013 à 2016 et son taux relevé à 10,7 %, suite à l'abandon du projet de création d'un impôt assis sur l'excédent brut d'exploitation.

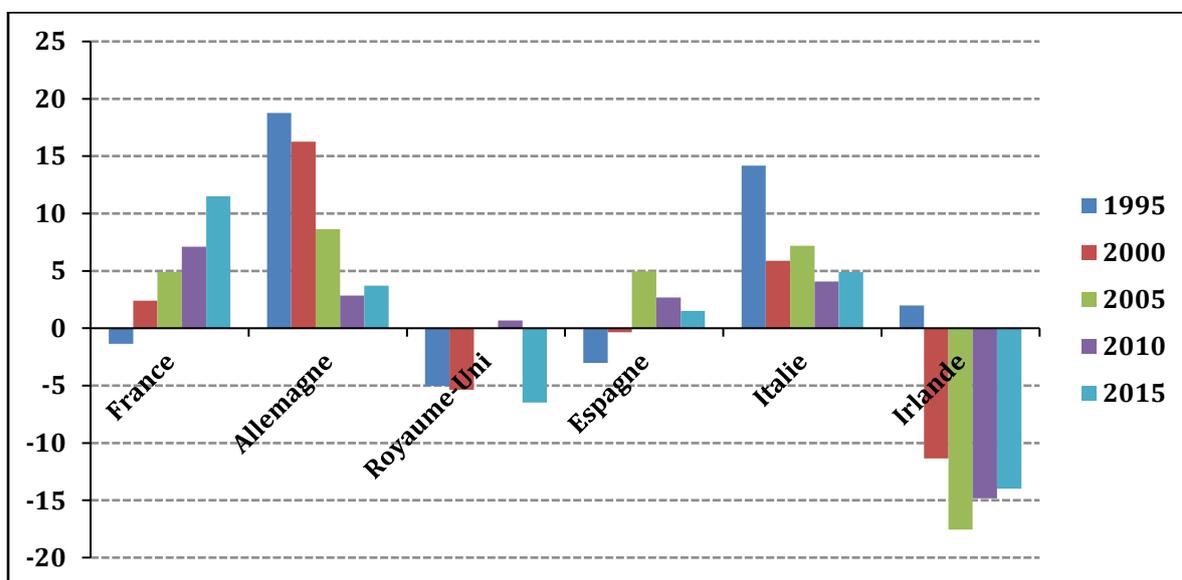
⁹⁸ « *Taxation trends in the European Union* », 2015, Commission européenne.

⁹⁹ Aux États-Unis, la taxe fédérale représente 35 % des bénéficiaires et les taxes locales peuvent varier entre 1 % et 12 % selon les États fédérés. Le calcul de l'OCDE résulte d'une moyenne pondérée.

¹⁰⁰ En Allemagne, la *Gewerbesteuer* est un impôt assis sur les bénéficiaires des entreprises et perçu par les communes.

130. Si le taux statutaire de l'IS *stricto sensu* est resté stable à 33,33 % depuis le milieu des années 1990, le taux nominal a varié au gré des contributions additionnelles. Le taux nominal a ainsi augmenté jusqu'à un pic de 42 % en 1998 avant de baisser dans les années 2000 du fait de la suppression progressive des différentes surtaxes mises en place dans les années 1990¹⁰¹. Le taux nominal maximal a ensuite augmenté à partir de 2011 lorsqu'a été créée, puis augmentée, la contribution exceptionnelle pour les sociétés dont le chiffre d'affaire hors taxe dépasse 250 M€.
131. Cette évolution assez erratique du taux nominal d'imposition sur les sociétés distingue la France de ses principaux partenaires de l'Union européenne ou de l'OCDE. Depuis le milieu des années 1990, la plupart des taux nominaux d'imposition sur les sociétés ont connu une tendance nette à la baisse. Le taux moyen de l'UE 15¹⁰² a diminué de 10 points en 20 ans, passant de 38,1 % en 1995 à 26,4 % en 2015. Ce mouvement baissier des taux nominaux d'imposition s'est accompagné d'une tendance à la convergence de ces mêmes taux : l'écart-type des taux nominaux d'imposition s'est en effet réduit sur la période.
132. Il s'ensuit que l'écart entre le taux français et la moyenne de l'Union européenne n'a cessé de se creuser depuis les années 1990. Alors que la France avait en 1995 un taux nominal maximal d'IS inférieur à la moyenne de l'UE 15 (-1,4 point), l'écart à la moyenne est de 11,5 points en 2014 (moyenne de 26,5 % dans l'UE 15). L'écart, positif, entre le taux nominal français et le taux nominal supérieur moyen pour les 28 États membres de l'UE s'élève en 2014 à 15,1 points. Le graphique 3 illustre la divergence de l'évolution des taux nominaux de l'IS entre la France et certains grands pays de l'Union européenne.
133. Le même constat d'une évolution divergente des taux nominaux supérieurs peut être fait au regard des autres pays de l'OCDE : l'écart entre le taux nominal français et la moyenne de l'OCDE est passé de 5,2 points en 2000 à 9,2 points en 2014.

Graphique 3 : Taux nominaux supérieurs d'imposition des bénéficiaires des sociétés, écarts à la moyenne de l'UE 15 entre 1995 et 2015 (en %)



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

¹⁰¹ La contribution additionnelle a été baissée de 3% à 1,5% pour les exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2005, puis a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2006.

¹⁰² Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

2.1.2. La France se singularise également par l'existence d'un taux réduit pour les petites et moyennes entreprises (PME)

134. Si la France se distingue donc par un taux nominal élevé, elle se singularise également en appliquant un taux réduit de 15 % réservé aux PME¹⁰³ et à la fraction de leur bénéfice inférieure à 38 120 €. Parmi les pays étudiés, seuls la Chine¹⁰⁴ et le Portugal dispose d'un taux réduit spécifique pour les PME. Au Portugal, les PME sont imposées à un taux de 17 % pour leur résultat inférieur à 15 000 € (contre un taux normal de 21 %). D'autres pays ont prévu une modulation du taux d'imposition en fonction du bénéfice imposable sans pour autant réserver ce dispositif aux PME :
- ◆ aux Pays-Bas, le taux normal de l'IS est fixé à 20 % pour la fraction de bénéfice taxable inférieure à 200 000 € et 25 % pour la fraction supérieure ;
 - ◆ en Belgique, pour les entreprises ayant un bénéfice taxable inférieur à 322 500 €, le taux d'imposition est progressif (25 % pour les bénéfices inférieurs à 25 000 € par exemple).
 - ◆ au Luxembourg, le taux normal est fixé à 21 % mais les bénéfices inférieurs à 15 000 € sont taxés au taux de 20 %. À noter que dans le cadre de la réforme présentée février 2016, le gouvernement luxembourgeois prévoit de diminuer à 18 % en 2018 le taux normal de l'IRC. Le taux réduit passera à 15 % et s'appliquera aux bénéfices taxables inférieurs à 25 000 €.
135. Aucun dispositif de taux réduit visant les petites et moyennes entreprises n'existe en Italie¹⁰⁵, en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Uni, aux États-Unis ou encore au Canada. Il faut relever qu'au Royaume-Uni et en Espagne, des taux réduits pour les PME ont existé mais ont été récemment supprimés dans le cadre d'une baisse du taux normal :
- ◆ au Royaume-Uni, depuis 2015, l'ensemble des entreprises, hors secteur financier et industrie pétrolière, font l'objet d'un taux unifié (20 %) et le taux spécifique applicable aux PME a été supprimé ;
 - ◆ depuis la réforme fiscale adoptée fin 2014, les taux nominaux d'IS en Espagne ont été abaissés et la distinction en fonction de la taille de l'entreprise progressivement supprimée. Jusqu'en 2015, les PME de moins de 25 employés et avec un chiffre d'affaires inférieur à 5 M€ étaient taxées à un taux réduit de 25 % (contre un taux normal de 28 %). À compter de l'exercice 2016 cette distinction est supprimée et seul subsiste un taux réduit de 15 % pour les sociétés nouvelles.

¹⁰³ Le bénéfice du taux réduit est réservé aux entreprises qui ont réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 7 630 000 € et dont le capital est détenu pour 75 % au moins par des personnes physiques (taux réduit prévu au I de l'article 219 du CGI).

¹⁰⁴ Les PME chinoises dont le taux de profitabilité est faible (revenu taxable annuel inférieur à 200 000 CNY) sont taxés à un taux de 20 % contre un taux normal de 25 %. Plusieurs autres taux réduits existent en Chine. Par exemple, les statuts ATSE (*Advanced Technology Service Entreprises*) et HNTE (*High and New Tech Entreprise*) permettent à leurs détenteurs de bénéficier pendant 3 ans (renouvelables une fois) d'un taux d'imposition réduit de 15 %. Le dispositif aurait concerné près de 6 000 sociétés en Chine en 2014.

¹⁰⁵ En Italie, il existe un taux réduit égal à la moitié du taux normal soit 13,75 % notamment dans les cas suivants : instituts d'assistance sociale, hôpitaux, institutions de bienfaisance, logement social, instituts d'instruction d'intérêt général sans but lucratif, corps scientifiques, académies, fondations et associations historiques, littéraires.

2.2. Longtemps attractives, les règles d'assiette apparaissent moins favorables, sous l'effet de modifications législatives récentes

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

136. Le mécanisme de report des déficits permet de constituer le déficit observé une année donnée en charge à déduire des résultats des exercices suivants (« report en avant ») et des bénéfices de l'exercice précédent (« report en arrière »), sur option, depuis 1985. Il assure que l'imposition porte sur le résultat, qu'il soit positif ou négatif, et pas seulement sur les résultats positifs (les bénéfices), pour ne pas imposer davantage les sociétés de capitaux – qui ne peuvent transférer leurs déficits à leurs actionnaires contrairement aux sociétés de personnes –, ou celles dont l'activité est cyclique.
137. La France a longtemps été caractérisée par un régime de report des déficits particulièrement favorable en proposant à la fois un régime de report en avant et de report en arrière, qui plus est sans plafonnement de montant. En termes de durée, le report en avant était possible de manière illimitée dans le temps depuis 2003 tandis que le report en arrière des pertes pouvait être mis en œuvre sur trois exercices, soit le délai le plus long observé parmi les pays qui ouvrent le bénéfice de ce régime.
138. La loi de finances rectificative pour 2011 du 19 septembre 2011 a durci les conditions dans lesquelles les entreprises relevant de l'IS peuvent reporter leurs déficits fiscaux. Ces nouvelles règles, inspirées de ce qui se pratique en Allemagne, ont permis d'améliorer le rendement de l'impôt sur les sociétés d'environ 1,5 Md€ en 2012¹⁰⁶ :
- ◆ le report en avant est désormais plafonné en montant mais illimité dans le temps. Ainsi les déficits passés sont reportables dans la limite de 1 M€, majorée de 50 % de la fraction du bénéfice qui excède cette limite. Il y a toutefois perte du droit au report en cas de cessation d'entreprise, de changement de forme sociale entraînant la création d'une nouvelle personne morale, de changement de régime fiscal, de changement d'objet social ou d'activité réelle, de disparition des moyens de production, ou encore de fusion ou d'opérations assimilées ;
 - ◆ le report en arrière n'est possible que sur les bénéfices de l'exercice précédent et il est plafonné au montant le plus faible entre lesdits bénéfices et 1 M€. Il n'est en outre ouvert qu'aux bénéfices frappés du taux plein ou du taux réduit des PME.
139. **Avec cette réforme, les règles de report des déficits applicables en France n'offrent plus d'avantage comparatif décisif par rapport aux autres pays européens ou de l'OCDE.** Le tableau 1 présente les principales règles de report des déficits applicables dans différents États.

¹⁰⁶ Cf. rapport particulier n° 1.

140. Avec l'Allemagne, les Pays-Bas, les États-Unis ou encore le Canada, la France fait toujours partie des rares pays à proposer une possibilité de report en arrière des pertes mais celle-ci est plus encadrée qu'aux États-Unis, au Canada ou au Pays-Bas. L'Allemagne dispose d'un élément de souplesse par rapport à la France : en Allemagne, la créance d'IS que fait naître le report en arrière est immédiatement remboursée par l'administration fiscale tandis qu'en France, la créance est remboursée au terme de cinq années. Entre temps, l'entreprise peut l'utiliser pour payer l'IS, les acomptes et le cas échéant, des rappels d'IS. Seules les entreprises qui font l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement. Le dispositif français est également source de contraintes administratives pour les entreprises, qui doivent être en mesure de justifier, lors d'un contrôle fiscal, cette créance jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle la créance s'est éteinte (soit, au maximum, cinq ans l'exercice constitutif de la créance) et, partant, de pouvoir justifier du résultat fiscal d'exercices prescrits¹⁰⁷.
141. Les règles du report en avant sont globalement comparables à celles applicables en Allemagne, en Espagne, en Italie ou au Portugal. À la différence de la France, des pays comme les États-Unis ou le Canada ne prévoient pas de plafonnement des montants pouvant être reportés en avant chaque année.
142. Enfin, le régime en vigueur au Royaume-Uni est original et apparaît dans l'ensemble plus favorable. Les déficits sont reportables indéfiniment et sans limite de montants, sauf mesure de plafonnement ciblée comme celle prise pour le secteur bancaire. Toutefois, les déficits reportables ne sont imputables que sur les profits de même nature (appréciée par activité et en fonction d'une distinction entre activités liées à l'exploitation ou non)¹⁰⁸ perçus au cours des années ultérieures. Par exemple, les pertes d'exploitation de l'exercice au titre d'une activité, qui n'ont pas pu être imputées sur ce même exercice sur les profits réalisés au titre d'autres activités ou sur le bénéfice global et qui n'ont pas été reportées en arrière ou fait l'objet d'un transfert dans le cadre du régime de groupe, constituent des déficits reportables qui ne peuvent être imputés que sur le bénéfice d'exploitation futur relatif à l'activité qui a généré ces pertes.

¹⁰⁷ Toutefois, le contrôle ne peut se traduire en application des dispositions de l'article L. 169 du LPF que par l'annulation ou la réduction de la créance et non par des rappels d'impôt sur les sociétés au titre des exercices prescrits.

¹⁰⁸ Les règles d'imputation des pertes, compte-tenu de leur complexité, font l'objet d'un « *toolkit* » publié par HMRC (<https://www.gov.uk/government/publications/hmrc-company-losses-toolkit-2013-to-2014>).

Tableau 1 : Comparaison des règles de report des déficits applicables dans plusieurs États

	Existence d'un mécanisme de report en arrière ?	Si oui, sur combien d'exercices le report en arrière est-il possible ?	Si oui, les montants reportables sont-ils plafonnés ?	Existence d'un mécanisme de report en avant ?	Si oui, sur combien d'exercices le report en avant des déficits est-il possible ?	Si oui, les montants reportables sont-ils plafonnés ?
France	Oui	1 an	Plafonnement à 1 M€	Oui	Illimité	1 M€ plus 50 % de la fraction du bénéfice qui excède cette limite
Allemagne	Oui	1 an	Plafonnement à 1 M€	Oui	Illimité	1 M€ plus 60 % de la fraction du bénéfice qui excède cette limite
États-Unis	Oui	2 ans	Pas de plafonnement	Oui	20 ans	Pas de plafonnement
Canada	Oui	3 ans	Pas de plafonnement	Oui	20 ans	Pas de plafonnement
Pays-Bas	Oui	1 an	Pas de plafonnement	Oui	9 ans	Pas de plafonnement
Italie	Non	-	-	Oui	Illimité	Max. 80 % du bénéfice sur lequel le déficit est imputé
Espagne	Non	-	-	Oui	Illimité	1 M€ plus 70 % de la fraction du bénéfice qui excède cette limite
Luxembourg	Non	-	-	Oui	Illimité	Pas de plafonnement
Portugal	Non	-	-	Oui	12 ans	Max. 70 % du bénéfice sur lequel le déficit est imputé

Source : Attachés fiscaux, synthèse des rapporteurs.

2.2.2. Les règles de déductibilité de l'amortissement apparaissent dans l'ensemble favorables

143. L'amortissement consiste à répartir le coût d'un actif sur la durée d'utilisation prévue par l'entreprise lorsque celle-ci est limitée dans le temps en raison d'un critère physique (usure) ou technique (obsolescence). On distingue principalement deux systèmes d'amortissement : le système linéaire (annuités constantes) et le système dégressif (annuités d'amortissement d'importance décroissante). Il existe par ailleurs, pour certains biens ou secteurs d'activité, des régimes d'amortissement exceptionnels (logiciels, investissements en faveur de l'environnement notamment).
144. L'intérêt du système dégressif par rapport au système linéaire consiste en un accroissement des déductions fiscales pratiquées au cours des premières années. Il s'agit donc d'un avantage de trésorerie, et non d'un allègement fiscal réel et durable. Tous les pays n'offrent pas la possibilité d'un amortissement dégressif comme le fait la France. Il n'existe ainsi plus de régime d'amortissement dégressif, depuis le 1^{er} janvier 2011, en Allemagne¹⁰⁹ et, depuis le 1^{er} janvier 2008, en Italie.
145. Le taux d'amortissement dégressif maximal autorisé est généralement plus élevé en France (41,67 % pour des biens dont la durée d'utilisation est de trois années) que dans les autres pays de l'Union européenne qui offrent cette possibilité (comme la Belgique), à l'exception de l'Espagne (taux de 50 % pour un bien amortissable sur trois ans) ou des Pays-Bas, où il revient à l'entreprise de définir, et de justifier, les durées d'amortissements qu'elle applique, y compris lorsque l'entreprise a recours à un amortissement dégressif.
146. Par ailleurs, la France, à l'image de nombreux États, dispose de plusieurs régimes d'amortissement exceptionnels¹¹⁰.
147. En Allemagne ou encore en Espagne, les règles d'amortissements spéciales sont ciblées sur les PME et prennent la forme d'un amortissement accéléré¹¹¹. Le Luxembourg a également prévu un régime d'amortissement accéléré, accessible sur demande expresse, pour les investissements destinés à protéger l'environnement, à économiser de l'énergie dans les entreprises ou à aménager des postes de travail pour les personnes handicapées. Aux Pays-Bas, les biens qui concourent à la protection de l'environnement peuvent également faire l'objet d'un amortissement accéléré. Au Canada, où les rythmes d'amortissement fiscal sont déterminés par la loi, le gouvernement modifie parfois le taux d'amortissement de certains types d'actifs pour stimuler l'investissement dans des secteurs ciblés en période de ralentissement économique¹¹².

¹⁰⁹ Une possibilité d'amortissement dégressif existait jusqu'en 2007, a été supprimée en 2008 puis réintroduite, suite à la crise financière de 2008 pour deux ans, au titre des exercices 2009 et 2010.

¹¹⁰ Le tome II du rapport « Évaluation des voies et moyens » annexé au PLF 2016 recense 8 mécanismes d'amortissement exceptionnel parmi lesquels le récent régime de suramortissement de 40 %, l'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises ou encore de manière plus marginale, la majoration de la base de calcul des amortissements des immobilisations acquises au moyen de primes de développement régional, de développement artisanal ou d'aménagement du territoire et l'amortissement accéléré des robots acquis par des PME.

¹¹¹ Par exemple, en Allemagne, les petites et moyennes entreprises peuvent appliquer un amortissement accéléré de 20 % au titre de l'année d'investissement ou de l'une des quatre années suivantes, sur la valeur des biens d'équipement.

¹¹² « Le régime canadien de la déduction pour amortissement est-il inutilement complexe ? », rapport de l'association des comptables généraux accrédités, avril 2013.

148. Dans les pays analysés, le mécanisme de suramortissement de 40 % de certains équipements, applicable en France aux investissements réalisés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016, ne se retrouve qu'en Italie : la loi de finances pour 2016 a instauré le régime du suramortissement pour les biens d'équipement neufs acquis entre le 15 octobre 2015 et le 31 décembre 2016. Sont exclus du dispositif les bâtiments et les constructions.
149. Outre les règles d'amortissements exceptionnels, dans certains États le soutien à l'investissement passe également par des déductions spéciales et des crédits d'impôt. Les Pays-Bas ont ainsi mis en place une déduction pour certains investissements¹¹³, qui est fonction du montant de l'investissement et dont le taux peut atteindre 28 %. Cette déduction peut être cumulée avec un crédit d'impôt de 41,5 % pour les investissements qui permettent l'économie d'énergie. La Belgique a également un régime de déduction ouvert aux PME en 2014 et 2015 qui leur permet de déduire 13,5 % du prix d'acquisition ou du prix de revient des investissements avec un impact positif sur l'environnement.

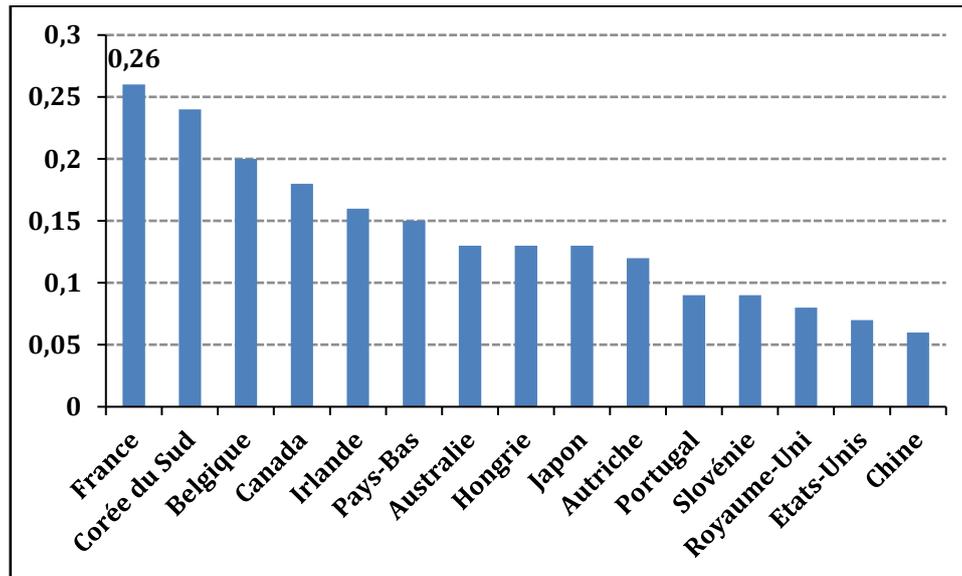
2.2.3. Les incitations fiscales à la R&D et la fiscalité des brevets constituent des règles d'assiette particulièrement attractives

2.2.3.1. Le crédit d'impôt recherche français apparaît particulièrement favorable bien que pénalisé par sa complexité et son insécurité juridique

150. Le crédit d'impôt en faveur de la recherche a été instauré par la loi de finances pour 1983 afin de soutenir l'effort de recherche et la compétitivité des entreprises françaises, sur un modèle très proche de celui instauré aux États-Unis en 1981. Calculé à l'origine sur l'accroissement annuel des dépenses de recherche et plafonné, il l'est depuis 2008 sur l'ensemble des dépenses de recherche engagées éligibles (dotations aux amortissements des immobilisations affectées à la recherche, certaines dépenses de personnel directement liées, frais de maintenance des brevets et dépenses de veille technologique).
151. Le montant du CIR est égal à 30 % des dépenses de recherche engagées dans la limite d'un plafond de 100 M€ et de 5 % au-delà. Ce taux est majoré pour les entreprises nouvelles. Le montant du crédit d'impôt s'impute sur l'impôt dû ; s'il le dépasse, l'excédent constitue une créance reportable sur les trois exercices suivants ; le solde subsistant fait l'objet d'un remboursement. Certaines entreprises, notamment les PME, peuvent obtenir un remboursement immédiat de la créance de CIR, sous certaines conditions. Si le CIR a connu de multiples réformes depuis sa création, celle de 2008 est majeure car elle a conduit à multiplier par plus de deux la créance de CIR (passée de 1,8 Md€ à 4,5 Md€ entre 2007 et 2008) et à augmenter de près de 15 % le nombre de bénéficiaires (passés de 9 800 à 13 400 entre 2007 et 2008). En 2014, le coût du crédit d'impôt en faveur de la recherche est estimé à 5,1 Md€ pour 20 465 bénéficiaires.
152. Le caractère attractif du CIR peut en premier lieu se mesurer par son montant : le CIR place la France au premier rang des pays de l'OCDE en matière d'aides fiscales à la R&D des entreprises rapportées au PIB (cf. graphique 4).

¹¹³ Sont exclus de cette déduction les terrains, maisons, véhicules privés, navires, participation, fonds de commerce, les licences ou acquisition d'une entreprise par l'échange d'actions.

Graphique 4 : Soutien fiscal à la R&D des entreprises en pourcentage du PIB



Source : OCDE.

153. Comme le relève une récente étude de la Commission européenne¹¹⁴, les dispositifs d'incitation à la R&D sont largement développés dans les pays de l'OCDE, y compris aux États-Unis et au Japon. Au sein de l'UE, seules l'Allemagne¹¹⁵ et l'Estonie n'ont actuellement aucune politique fiscale visant directement la stimulation de l'innovation.
154. Les dispositifs sont toutefois loin d'être homogènes et diffèrent beaucoup à travers les 33 pays analysés dans l'étude de la Commission européenne¹¹⁶ et la plupart des pays proposent différents types d'instruments. Les crédits d'impôts en R&D, comme le CIR français, constituent l'incitation fiscale la plus populaire (présent dans 21 pays), suivi par les régimes de déduction plus favorables (16 pays) et la dépréciation accélérée (13 pays).
155. L'étude montre qu'à l'instar de la France, au cours des quinze dernières années, la plupart des pays sont passés d'incitations fiscales ne s'appliquant qu'aux augmentations des dépenses en R&D de l'entreprise (incitations incrémentales) à des incitations qui s'appliquent aux dépenses en R&D totales (incitations fondée sur le volume de dépenses). Actuellement, seuls sept pays ont des incitations fiscales incrémentales dont les États-Unis et l'Italie (cf. encadré 6).
156. Certains pays disposent d'incitations fiscales ciblées sur des groupes spécifiques d'entreprises. Dix pays visent explicitement les petites et moyennes entreprises. Six pays visent les jeunes entreprises. Dans dix pays, les incitations fiscales sont également différenciées en fonction du statut légal des entreprises. La plupart des pays fixent une limite au montant que les entreprises peuvent recevoir et dans cinq pays, la générosité du dispositif diminue au fur et à mesure que les dépenses en R&D d'une entreprise augmentent.

¹¹⁴ « A Study on R&D Tax Incentives », Final report, European Commission, Working Paper n° 52 – 2014.

¹¹⁵ S'il n'existe pas de crédit d'impôt en faveur de la recherche en Allemagne, une incitation aux investissements est prévue : à compter du 1^{er} janvier 2008, les entreprises dont l'actif net n'excède pas 235 000 € peuvent déduire du résultat imposable au titre des investissements « ultérieurs » une somme égale au maximum à 40 % du montant des acquisitions projetées dans la limite de 200 000 € par entreprise, à condition que les biens, neufs ou d'occasion, soient acquis impérativement avant l'expiration de la 3^{ème} année qui suit celle de la déduction. Lorsque l'investissement est réalisé, la déduction devient définitive.

¹¹⁶ En plus des États-membres de l'Union Européenne, le Canada, Israël, le Japon, la Norvège et les États-Unis ont été également analysés.

157. L'étude classe les différents régimes fiscaux d'incitation à la R&D en fonction de trois critères :

- ◆ périmètre du dispositif : la note est d'autant plus élevée que le dispositif en vigueur est un crédit d'impôt applicable aux dépenses totales (et non simplement aux dépenses incrémentales) et que les dépenses éligibles sont larges (incluant par exemple la masse salariale des chercheurs) ;
- ◆ ciblage du dispositif : la note attribuée est d'autant plus élevée que le dispositif fiscal ne comporte ni ciblage géographique, qu'il s'applique à l'ensemble des entreprises qu'elle que soit leur taille, leur forme légale ou le type d'activités qu'elles exercent et que le dispositif ne contient ni seuil ni plafond ;
- ◆ organisation du dispositif : la note est d'autant plus élevée que l'incitation fiscale est stable dans le temps, que, le cas échéant, le remboursement des créances est rapide, qu'un guichet-unique est prévu pour renseigner les entreprises bénéficiaires et que le dispositif fait l'objet d'une évaluation économique.

158. **Le CIR français apparaît très bien classé pour les deux premiers critères (respectivement en troisième et cinquième position¹¹⁷), ce qui montre bien le caractère très favorable des conditions de ce crédit d'impôt.** En revanche, le crédit d'impôt recherche n'est classé que 25^{ème} sur le troisième critère du fait des évolutions régulières du cadre juridique et de la complexité de certaines règles. En 2010, le rapport de la mission d'évaluation sur le crédit d'impôt recherche¹¹⁸ faisait également le constat que le CIR est perçu par les entreprises comme un dispositif complexe, source d'insécurité juridique, malgré le dispositif de rescrit existant¹¹⁹ (cf. 2.4.2.2).

Encadré 6 : Trois exemples de dispositifs fiscaux étrangers en faveur de la recherche

1. Les États-Unis

Le crédit d'impôt recherche américain appelé crédit d'impôt pour recherche et expérimentation prend la forme d'un crédit d'impôt fédéral. Les entreprises qui sont admissibles au crédit peuvent déduire un pourcentage des dépenses de recherche dite qualifiées. Depuis sa création en 1981, le crédit de recherche n'était pas une disposition permanente et devait faire l'objet d'un renouvellement annuel du Congrès. Fin 2015, le dispositif a été pérennisé¹²⁰.

Aux États-Unis, le CIR fédéral est un système en accroissement, puisqu'il est égal à 14 % des dépenses de recherche de l'année qui excèdent 50 % de la moyenne des dépenses de recherche sur les trois années précédentes plus 20 % des dépenses de recherche fondamentale confiées à des universités, collèges, ou autres organisations scientifiques qualifiées (organisations de recherche scientifique, organisations pour la promotion des sciences...) et des paiements aux consortiums de recherche sur l'énergie. Le montant pris en compte est égal à la différence entre ces dépenses et le « montant de base » de l'organisation qualifiée. Selon le *Committee for a responsible federal budget*, le coût du crédit d'impôt pour la recherche et l'expérimentation sur la période 2015-2024 a été évalué à 8 Mds\$ par an.

¹¹⁷ Sur 83 dispositifs d'incitation fiscale à la R&D analysés dans les 33 pays de l'étude.

¹¹⁸ Mission d'évaluation sur le crédit d'impôt recherche, Inspection générale des finances, septembre 2010.

¹¹⁹ À noter qu'un élément de complexité du rescrit CIR réside dans la compétence croisée de l'administration fiscale (compétente en matière de règles d'assiette) et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (compétent pour l'éligibilité des projets).

¹²⁰ *Protecting Americans from Tax Hikes Act*.

2. L'Italie

En Italie, la loi de finances pour 2015 a modifié de façon substantielle le crédit d'impôt recherche existant. Le nouveau dispositif prend la forme d'un crédit d'impôt en faveur des investissements dans le domaine de la recherche et développement pour toutes les entreprises, indépendamment de leur forme juridique et du secteur économique dans lequel elles développent leur activité. Le seuil minimal des investissements concernés par la mesure est désormais fixé à 30 000 € au lieu de 50 000 € dans le précédent dispositif et un plafonnement à 5 M€ est instauré. Le bénéfice de ce CI est prévu jusqu'en 2019. Le crédit d'impôt correspond à 25 % de l'augmentation annuelle des dépenses de R&D par rapport à la moyenne des investissements réalisés au cours des trois périodes d'imposition antérieures à 2015. Ce taux est porté à 50 % pour les dépenses relatives au personnel hautement qualifié et pour les dépenses liées aux contrats de recherche signés avec les universités, les laboratoires de recherche et les start-ups innovantes.

3. La Chine

Outre des taux réduits d'IS pour les entreprises de haute technologie, le principal dispositif d'incitation à la recherche et développement est la « super-déduction » des dépenses de R&D. La super-déduction donne la possibilité de déduire 150 % des dépenses de R&D éligibles, permettant un surcroît théorique d'investissement en R&D de 50 %. Pour un taux normal d'IS harmonisé depuis 2008 à 25 %, le dispositif confère à son bénéficiaire la réalisation d'une économie représentant jusqu'à 12,5 % du total des dépenses associées au projet de R&D.

Plusieurs critères conditionnent l'accès à la super-déduction : la société doit être implantée en Chine et y conduire des activités de R&D dans les industries encouragées. Son système comptable doit permettre d'isoler les dépenses de R&D des autres postes de charges. Enfin, l'entreprise doit apporter la preuve de la conception de nouvelles technologies dépassant l'état de l'art dans le domaine : le produit présenté doit être nouveau sur le marché et ne pas procéder d'une simple adaptation d'une technologie existante.

La demande de super-déduction intervient auprès du bureau des taxes du lieu d'implantation. Elle est instruite par les autorités fiscales et le bureau des affaires scientifiques de la commission des sciences et des technologies. Selon les collectivités, les modalités d'examen peuvent légèrement varier. La procédure est d'autant plus exigeante pour les entreprises qu'elle doit être renouvelée tous les ans. Mais le dispositif de la super-déduction ne pose pas d'exigences en matière de dépôts de brevets et n'oblige pas son bénéficiaire à des *minima* de dépenses en R & D ou de personnels qualifiés. Pour ces raisons, il est plébiscité par une large majorité d'entreprises, y compris étrangères.

Selon l'administration fiscale chinoise, 45 094 sociétés ont bénéficié de la super-déduction en 2014 pour un coût total de 59,3 Md CNY (env. 800 M€).

Source : Saisine des attachés fiscaux.

2.2.3.2. La fiscalité française des brevets apparaît attractive mais sa compatibilité avec les recommandations de l'OCDE est en question

159. Outre les incitations fiscales à la R&D, certains pays ont mis en place des régimes fiscaux favorables pour les revenus attribuables à la propriété intellectuelle (on parle couramment de « *patent box* »).

160. Une étude de la Commission européenne en 2015¹²¹ recensait, onze États membres ayant mis en place une fiscalité attractive pour les revenus liés aux brevets. Le développement de ces régimes dérogatoires est une tendance récente : au début des années 2000, seuls deux pays de l'Union européenne en étaient dotés (la France et l'Irlande). Tous les pays n'ont donc pas mis en place un régime dérogatoire pour les brevets. En Allemagne par exemple, les revenus retirés de l'exploitation des brevets et des licences (redevances) ou de leur cession sont donc imposés selon les règles de droit commun à l'IS. Il n'existe pas non plus de régime de *patent box* aux États-Unis et au Canada tandis qu'en Irlande, le régime fiscal dérogatoire pour les brevets existant depuis les années 1970 a été supprimé en 2010.
161. Les dispositifs mis en place dans les différents États varient selon leur forme, leur champ d'application, le type de revenus éligibles et le taux d'imposition des revenus (après prise en compte des éventuels abattements ou déductions) :
- ◆ dans certains États, comme en France, l'avantage prend la **forme** d'un taux réduit tandis que dans la majorité des pays, il s'agit d'une déduction de la base imposable au taux de droit commun d'une fraction des revenus des brevets. En Belgique, par exemple, un abattement de 80 % des revenus éligibles est prévu ce qui se traduit par un taux réel de taxation de 6,8 % ;
 - ◆ en ce qui concerne le **champ d'application**, en France comme en Belgique ou au Royaume-Uni, seuls les brevets et droits associés¹²² sont concernés tandis que, dans certains pays, d'autres actifs incorporels sont parfois concernés comme les marques enregistrées, les dessins et modèles protégés ou les logiciels protégés par un copyright. Le champ d'application est particulièrement large aux Pays-Bas, en Hongrie ou, jusqu'à récemment, au Luxembourg ;
 - ◆ en ce qui concerne les **revenus couverts**, des pays comme le Luxembourg, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni ont un régime particulièrement complet qui couvre les revenus tirés des concessions et des sous-concessions des brevets, les redevances dites notionnelles (c'est-à-dire les redevances théoriques lorsque les brevets sont exploités en interne¹²³) et les plus-values sur cession. La France a fait le choix d'un dispositif qui couvre les revenus de concession et de sous-concession ainsi que les plus-values de cession. En France, comme en Hongrie ou en Espagne, sont en revanche exclues du régime les redevances notionnelles ou théoriques¹²⁴. En Belgique, seuls les revenus tirés des brevets sont éligibles et les plus-values de cession sont imposées dans les conditions de droit commun ;
 - ◆ enfin le **taux effectif d'imposition** est variable selon les États : de 0 % comme à Malte à 15,8 % au Portugal. Avec un taux de 15 %, la France se situe donc dans le haut de la fourchette des pays ayant mis en place un régime de fiscalité dérogatoire pour les revenus tirés des brevets. Dans les onze pays de l'Union européenne concernés, le taux moyen d'imposition des brevets est inférieur de 17,9 points au taux nominal moyen.
162. Le tableau 2 présente les caractéristiques essentielles de la fiscalité des brevets dans les onze pays de l'Union européenne concernés ainsi qu'en Suisse et en Chine.

¹²¹ *Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D, European Commission, Taxation Papers, working paper n° 57, 2015.*

¹²² Outre les brevets, en France sont concernés les inventions brevetables et les produits de la concession de licences d'exploitation de brevets ou d'inventions brevetables.

¹²³ Calculées comme si les brevets avaient fait l'objet d'une licence à un tiers.

¹²⁴ À noter que cette restriction peut être contournée en concédant le brevet en échange d'une redevance à une filiale non membre du groupe fiscal de la société détentrice du brevet.

Tableau 2 : Caractéristiques des régimes fiscaux en faveur des brevets en 2014

	Taux nominal supérieur d'IS	Taux effectif d'imposition des revenus des brevets	Année d'introduction du revenu des brevets	Applicable aux plus-values tirées de la cession des brevets	Applicable aux redevances « théoriques »	Existence d'un mécanisme de plafonnement
France	38 %	15 %	1971	Oui	Non	Non
Hongrie	20,6 %	10,3 %	2003	Oui mais avec restrictions ¹²⁵	Non	Oui
Pays-Bas	25 %	5 %	2007	Oui	Oui	Non
Belgique	34 %	6,8 %	2007	Non	Oui	Non
Luxembourg	29,2 %	5,8 %	2008	Oui	Oui	Non
Espagne	30 %	12 %	2008	Oui mais avec restrictions ¹²⁶	Non	Non
Malte	35 %	0 %	2010	Non	Non	Non
Chypre	12,5 %	2,5 %	2012	Oui	Non	Non
Royaume-Uni	21 %	10 %	2013	Oui	Oui	Non
Portugal	31,5 %	15,8 %	2014	Non	Non	Non
Lituanie	12,5 %	2,5 %	2011	Oui	Oui	Non
Suisse	8,5 % + 6 %	8,8 %	2011	Oui	Non	Non
Chine	25 %	15 %	2007	Oui	Oui	Non

Source : Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D, European Commission, *Taxation Papers, working paper n° 57, 2015.*

¹²⁵ Le brevet doit avoir été détenu pendant au moins un an.

¹²⁶ La cession ne peut être réalisée entre entités liées.

163. Les régimes de fiscalité favorable pour les brevets sont susceptibles de se traduire par des pratiques fiscales dommageables dès lors qu'ils peuvent faciliter l'évasion fiscale en hébergeant une base imposable artificiellement élevée, au détriment des autres États d'implantation du contribuable. Pour cette raison, la fiscalité des brevets a fait l'objet de travaux de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS).

Encadré 7 : L'encadrement de la fiscalité des brevets dans le cadre de BEPS

La fiscalité des brevets et des actifs immatériels a donc fait l'objet de travaux de l'OCDE synthétisés dans un rapport publié fin 2015 et intitulé « *Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance* »¹²⁷.

Ce rapport prône notamment une approche dite de « *lien* » (ou « *nexus* ») liant de manière directe les bénéfices fiscaux retirés d'un régime de *patent box* et les dépenses de R&D engagées par le contribuable bénéficiaire, elles-mêmes assimilées à une approximation de l'« *activité substantielle* » et de la « *valeur ajoutée* » de ce dernier.

L'objectif est d'assurer que les contribuables qui bénéficient d'un régime préférentiel ont bien conduit des activités de recherche-développement et effectué les dépenses correspondantes. La réalisation d'une activité substantielle devient donc la condition de l'octroi d'avantages fiscaux au contribuable. Le rapport de l'OCDE précise les modalités de l'approche « *nexus* » en définissant les dépenses pouvant être prises en compte : ce sont les dépenses de recherche et développement directement liées à l'actif qui produit le revenu, effectuées par le contribuable lui-même ou sous-traitées à des entités non-liées. En principe, les dépenses d'acquisition de propriété intellectuelle ne peuvent être prises en compte qu'à hauteur de 30 %.

Le rapport décrit également les résultats que devraient permettre d'obtenir l'application à différents régimes préférentiels de l'exigence d'une activité substantielle et les nouvelles mesures en faveur de la transparence. Le rapport conclut au fait que :

- aucun nouvel adhérent à tout régime de propriété intellectuelle existant qui n'est pas cohérent avec l'approche du lien (« *nexus* ») ne sera accepté après le 30 juin 2016 ;
- les juridictions sont également autorisées à introduire des clauses de sauvegarde en vertu desquelles tous les contribuables couverts par un régime peuvent conserver leurs prérogatives jusqu'à une deuxième date spécifique (« *date de suppression* »), sans que la période entre ces deux dates ne puisse excéder 5 ans (la date de suppression ne doit pas être postérieure au 30 juin 2021).

164. L'encadrement international a déjà eu des conséquences dans certains pays à l'instar du Luxembourg, qui, dans le cadre de l'adoption du budget pour 2016, a supprimé son régime de propriété intellectuelle (régime des brevets) en deux temps¹²⁸ :

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

¹²⁷ *Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance*, Action 5 - Rapport final 2015, OCDE.

¹²⁸ Le gouvernement luxembourgeois examinerait les moyens à disposition pour mettre en place une nouvelle incitation fiscale en faveur de la recherche, sans que plus d'informations n'aient été communiquées au moment où ce rapport est rédigé.

165. En Espagne, le régime fiscal des brevets a été récemment adapté aux recommandations de BEPS. À compter de 2016, la législation espagnole prévoit l'application d'un plafonnement par l'application d'un ratio tenant compte de la participation effective de l'entité au développement des actifs. Aux Pays-Bas, des réflexions sont également en cours. Une évaluation du régime des brevets a été transmise par le gouvernement au Parlement en février 2016 et une consultation par Internet est en cours.
166. En Irlande, au 1^{er} janvier 2016 a été mis en place un régime dit de « *knowledge development box* » qui prévoit l'application d'un taux d'imposition de 6,25 % aux revenus de certains actifs immatériels. Le niveau de revenu de ces actifs pouvant bénéficier de ce taux favorable est déterminé en prenant en compte le rapport entre les coûts de R&D engagés en Irlande et les coûts totaux de R&D relatifs à ces actifs (par exemple, si l'entité irlandaise engage en Irlande 50 % des coûts totaux de R&D sur des actifs éligibles, 50 % des revenus tirés de ces actifs bénéficieront du taux d'imposition de 6,25 %).
167. Enfin, au 1^{er} janvier 2015, l'Italie a mis en place une fiscalité favorable au brevet tout en s'inscrivant dans le cadre des préceptes de l'OCDE. L'avantage consiste en une exonération partielle des produits dérivant de l'exploitation des biens incorporels. L'entreprise doit démontrer le lien qui existe entre son activité de R&D et les biens incorporels pour lesquels elle sollicite l'application du dispositif. La base soumise à abattement fait l'objet d'une pondération qui résulte du rapport entre la part des coûts liés à l'activité de recherche et développement concernant le maintien, l'accroissement ou le développement du bien incorporel en question sur la totalité des coûts engagés pour produire ce bien. Ce coefficient de pondération doit faire l'objet d'une validation de l'administration fiscale par une procédure de rescrit.
168. Ainsi, un régime fiscal plus favorable pour les brevets n'est pas en soi une pratique fiscale pouvant être qualifiée de dommageable, d'autant que le taux réduit applicable en France reste supérieur au taux normal en vigueur par exemple en Irlande. Toutefois, le champ des recettes éligibles pourrait être amené à se réduire si l'approche « *nexus* » prônée par l'OCDE était transposée en droit français. **Les rapports de l'OCDE¹²⁹ identifient explicitement le régime français comme ne respectant pas l'approche « *nexus* » et devant en conséquence être modifiés.**

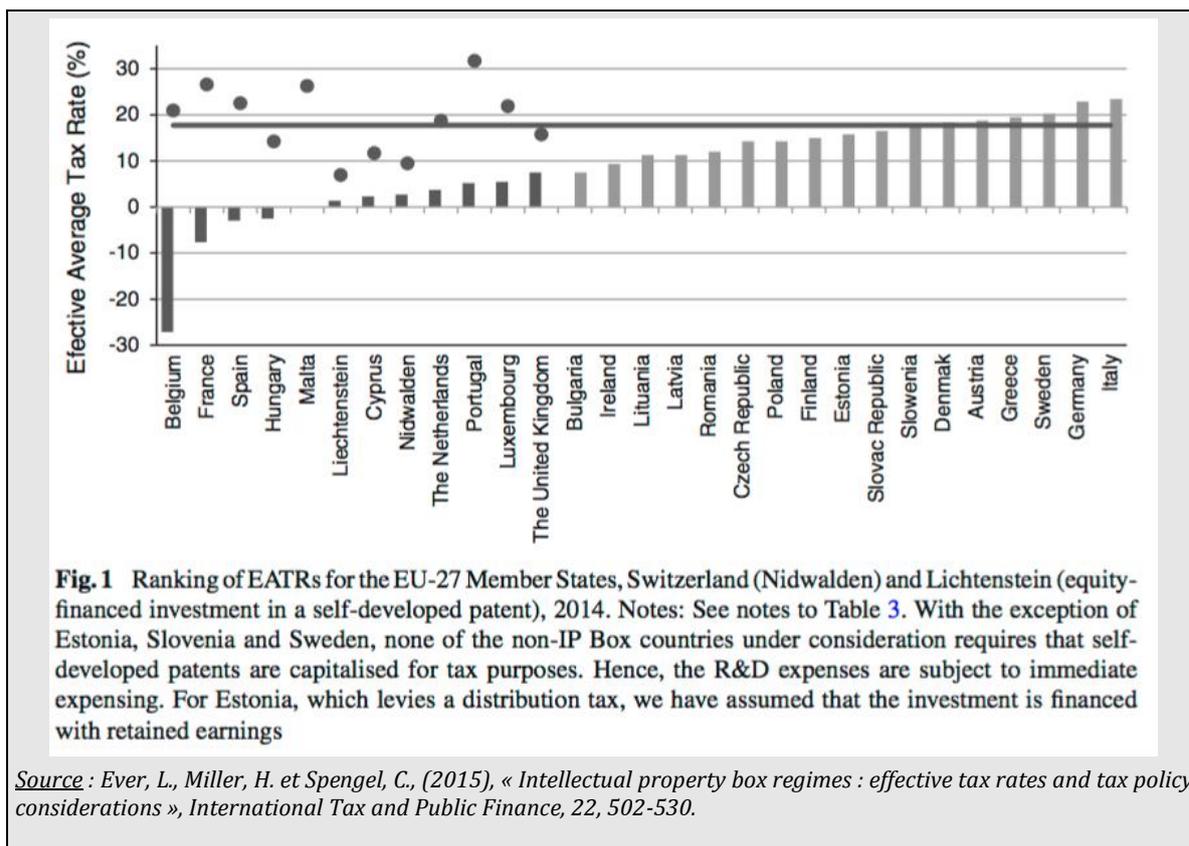
Encadré 8 : Une analyse économique des régimes de patent box

Ever, Miller et Spengel (2015)¹³⁰ montrent que les « IP boxes » peuvent réduire significativement le coût du capital. L'effet est particulièrement marqué quand les dépenses de R&D peuvent être déduites des bénéfices soumis aux taux ordinaires de l'impôt sur le bénéfice des sociétés. Les auteurs calculent des taux moyens effectifs d'imposition associés aux « patent boxes » dans l'UE27 sous l'hypothèse que le retour sur le projet d'investissement est de 20 % (cf. encadré 3 pour une présentation méthodologique).

Le graphique ci-dessous montre que ces taux moyens effectifs sont généralement beaucoup plus faibles pour les pays qui disposent de « IP boxes » que les taux effectifs associés aux régimes d'imposition ordinaires (ces derniers correspondant aux points sur le graphique). L'existence de « IP boxes » permet à certains pays comme la Belgique, la France, le Portugal, l'Espagne ou encore le Luxembourg de voir leurs taux moyens effectifs d'imposition passer en dessous de la moyenne des taux moyens effectifs ordinaires de l'UE27 (représentée par la ligne brisée). On notera enfin que le traitement fiscal de la propriété intellectuelle conduit même à des taux moyens effectifs négatifs (subventions) en France et en Belgique en particulier.

¹²⁹ Voir par exemple : Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance, Action 5 - Rapport final 2015, OCDE.

¹³⁰ Ever, L., Miller, H. et Spengel, C., (2015), « Intellectual property box regimes: effective tax rates and tax policy considerations », *International Tax and Public Finance*, 22, 502-530.



2.2.4. Le mécanisme de déductibilité des charges financières appliqué en France est caractérisé par sa complexité et a progressivement perdu en attractivité

169. En France, comme dans les autres États membres de l'Union européenne, les charges financières (intérêts d'emprunt notamment) sont déductibles sous réserve de respecter des critères d'ordre économique (tels que la réalité de l'emprunt, le fait qu'il soit contracté pour les besoins de l'entreprise ou l'application des taux du marché).
170. Pour empêcher les possibilités d'optimisation fiscale ouvertes par la déductibilité des intérêts d'emprunt¹³¹ et l'inégalité entre grands groupes, qui peuvent s'endetter facilement, et petites entreprises plus contraintes financièrement, la France a privilégié, comme la plupart de ses partenaires européens, la limitation de la déductibilité des charges financières, quitte à éloigner la définition fiscale du résultat de sa détermination comptable.
171. Au sein des pays de l'OCDE, les mécanismes mis en place par les États pour limiter la portée de la déductibilité des charges financières prennent généralement deux formes :
- ◆ soit des dispositions ciblant directement les sociétés sous-capitalisées et les autres divers schémas d'optimisation possibles ;
 - ◆ soit un plafonnement, souvent combiné à une franchise.

¹³¹ Par exemple, la technique de sous-capitalisation consiste à faire porter les dettes d'acquisition financées sur emprunt par des sociétés dotées de très peu de capitaux propres. Elle repose sur la localisation des pertes dans des pays à fiscalité forte, comme en France, afin de bénéficier à plein de la déductibilité des intérêts. Les groupes internationaux bénéficient ainsi d'un avantage relatif par rapports aux entreprises nationales.

172. La France se singularise par l'utilisation à la fois de règles ciblées pour prévenir les comportements d'optimisation et d'un plafonnement général, au prix d'une complexité croissante du dispositif de déductibilité des charges financières. En ce qui concerne les dispositifs ciblés, on peut citer :

- ◆ la limitation de la déductibilité des intérêts servis aux associés¹³² (article 39 1 3° du CGI) ;
- ◆ la disposition de l'article 212 I b du CGI concernant les charges financières versées à des entreprises liées, qui ne sont déductibles que si l'entreprise démontre, à la demande de l'administration, que les produits correspondants sont soumis chez l'entreprise créancière à une imposition minimale du quart de l'imposition de droit commun ;
- ◆ le mécanisme dit de sous-capitalisation de l'article 212 II du CGI qui limite la déduction des intérêts versés à des entreprises liées, lorsque l'entreprise versante est considérée comme sous-capitalisée au regard de trois ratios (ratio d'endettement, ratio de couverture d'intérêts et ratio d'intérêts servis par des entreprises liées). Si les intérêts de l'entreprise excèdent simultanément ces trois ratios, la fraction d'intérêts excédant le plus élevé de ces ratios n'est pas admise en déduction si elle est supérieure à 150 000 € ;
- ◆ l'article 223 B, 7^{ème} alinéa, propre à l'intégration fiscale, limite de façon forfaitaire et pendant 9 ans la déductibilité de ce qui correspond à des « acquisitions à soi-même », ou quand le cessionnaire contrôle le cédant ;
- ◆ les charges financières liées à l'acquisition de certains titres de participation ne sont déductibles, en application de l'article 209 IX du CGI, que si la société détentrice des titres démontre que le pouvoir de gestion sur ces titres et sur la société détenue, est exercé par elle-même, par sa société mère (ou par une société la contrôlant directement ou indirectement) ou, par une société sœur établie en France. Cet amendement vise à dissuader des comportements de localisation artificielle de l'endettement d'un groupe international dans une implantation située en France.

173. Plusieurs États ont, à défaut de mécanisme de plafonnement général (cf. *infra*) des dispositifs ciblés de limitation de la déductibilité des charges financières. Au Pays-Bas, depuis 2012, une limite à la déduction d'intérêt s'applique en ce qui concerne les dettes utilisées par une holding pour acquérir une filiale avec laquelle elle va former une unité fiscale¹³³ et, depuis 2013, une autre règle limite la déductibilité des intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une participation. Par ailleurs, une jurisprudence du Conseil d'État néerlandais vient aussi limiter la déduction des intérêts lorsque le prêt peut être assimilé à une contribution informelle au capital de la société et que les intérêts payés peuvent être assimilés à une distribution cachée compte tenu du taux d'intérêt excessif payé. En Belgique, le dispositif de lutte contre la sous-capitalisation a été renforcé en 2012 et prévoit la non-déductibilité des intérêts d'emprunt pour lesquels l'entité emprunteuse dépasse un certain ratio d'endettement et si les intérêts sont payés entre sociétés liées ou à un bénéficiaire effectif soumis à un régime fiscal nettement plus avantageux que le système de droit commun belge.

¹³² Limitation à raison des sommes que les associés laissent à la disposition de la société, en sus de leur part du capital, à un taux égal à la moyenne annuelle des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit.

¹³³ Dans cette situation, les intérêts sont déductibles dans la limite de 1 000 000 €. Les intérêts non déduits peuvent être reportés sur l'exercice suivant, dans la limite globale de déduction de 1 000 000 € prévue par la loi.

174. La France applique en outre depuis 2012 une mesure générale de limitation de la déductibilité des charges financières, codifiée à l'article 212 bis du CGI. Lorsque le montant des charges financières nettes excède une franchise de 3 M€, leur déduction par les sociétés soumises à l'IS est limitée à 85 % de leur montant, pourcentage ramené à 75 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2014. En imposant une mesure générale et forfaitaire de limitation de la déductibilité des charges financières, la France fait figure d'exception dans l'OCDE. Les autres États qui ont mis en place un plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunts ont préféré un plafonnement en pourcentage du résultat avant charges financières, impôts et dotations aux provisions et aux amortissements (EBITDA) pour donner au plafonnement une vertu de lutte contre les sociétés sous-capitalisées. De fait, ce plafonnement est généralement instauré en substitution d'une ou plusieurs règles spécifiques prenant en compte le ratio de sous-capitalisation des entreprises :
- ◆ **en Allemagne**, pour compenser la baisse du taux d'IS et pour limiter le financement excessif par sous-capitalisation, a ainsi été mis en place en 2008, un régime général de limitation des intérêts déductibles (dit « *Zinsschranke* ») : au-delà d'un seuil de 3 M€, seule une fraction de 30 % de l'EBITDA est déductible. Le montant net d'intérêts dépassant cette fraction déductible est reportable sur les exercices suivants sans limitation de durée ;
 - ◆ **en Italie**, depuis le 1^{er} janvier 2008, les charges d'intérêts sont intégralement déductibles à hauteur des produits d'intérêts perçus. L'éventuel excédent de charges d'intérêts n'est admis en déduction des résultats de la société que dans la limite de 30 % de l'EBITDA. Comme en Allemagne, l'excédent d'intérêts non déductibles peut être reporté sur les exercices suivants et déduit selon les mêmes conditions ;
 - ◆ **en Espagne**, depuis 2012, ainsi qu'au **Portugal**, au-delà d'1 M€, les charges financières sont déductibles dans la limite d'un plafonnement global de 30 % de l'EBITDA. Là-encore, les charges financières qui dépassent le plafond peuvent être reportées en avant sans limitation de durée ;
 - ◆ le **Royaume-Uni** prévoit également dans son projet de budget pour 2017 la mise en place d'un plafond de déduction de charges financières qui sera situé entre 30 % et 10 % du résultat avant charges financières, impôts, provisions et amortissements (EBITDA). Ce plafond devrait être complété par un ratio d'endettement calculé au niveau du groupe consolidé.
175. Le plafonnement de la déductibilité des charges d'intérêt en pourcentage de l'EBITDA est au demeurant la recommandation de l'OCDE dans le cadre de l'action 4 du plan BEPS et a été repris par la Commission européenne dans sa proposition de directive anti-évasion fiscale du 28 janvier 2016, dite directive ATAD (cf. rapport particulier n° 6). À la différence de la règle de sous-capitalisation prévue au II de l'article 212 du CGI, cette règle ne s'appliquerait pas seulement aux relations entre entreprises liées, mais constituerait une règle d'assiette applicable à toute entreprise, à l'instar de la règle aujourd'hui prévue à l'article 212 bis du CGI.
176. La juxtaposition de différents mécanismes d'encadrement de la déductibilité des charges financières constitue une spécificité française et est **source de complexité**. Certains dispositifs sont spécifiques à certaines opérations et d'autres sont de portée générale. Cette complexité a d'ailleurs rendu nécessaire la publication d'un BOFIP visant à clarifier « *l'articulation des différents mécanismes de limitation des charges financières* »¹³⁴.

¹³⁴ BOI-IS-BASE-35-10-20140805.

177. **Une récente étude de la société d'avocats EY¹³⁵ qui analyse les règles d'assiette de quatorze pays de l'Union européenne¹³⁶, tout en relevant « une réelle convergence dans une politique de durcissement du traitement fiscal de l'endettement », classe la France en dixième position en termes d'attractivité des règles relative à la déductibilité des charges financières.**
178. Même s'il s'agit d'une conséquence technique de la définition comptable du résultat fiscal, puisqu'il s'agit de charges déduites des produits de l'entreprise pour le calcul du résultat courant avant impôt, la déductibilité des charges financières, même encadrée, constitue de fait un avantage donné au financement de la croissance de l'entreprise par l'endettement plutôt que par l'augmentation de ses fonds propres, car la rémunération des fonds propres immobilisés ne constitue par une charge déductible¹³⁷.
179. Afin d'assurer la neutralité de l'impôt sur les sociétés vis-à-vis du mode de financement des entreprises mais également dans un souci d'attractivité de leur système fiscal, quelques rares États (cf. encadré 9) ont ouvert la possibilité de déduire des intérêts notionnels du résultat fiscal. Les intérêts notionnels, aussi appelés « déduction pour capital à risque », sont un montant déductible du résultat fiscal correspondant aux intérêts fictifs qui pourraient être versés pour rémunérer l'immobilisation de fonds propres dans l'entreprise.
180. Une telle démarche est de nature, selon ses promoteurs, à permettre aux sociétés et notamment aux petites et moyennes entreprises de renforcer leurs fonds propres. Le système belge a toutefois appelé certaines critiques. Premièrement, la mesure incite les entreprises à recourir à des structures abusives dans une optique de maximisation du gain fiscal. Deuxièmement, la mesure serait en porte à faux par rapport aux objectifs de lutte contre la concurrence dommageable, d'achèvement du marché intérieur et de rapprochement des régimes d'imposition des États membres de l'Union européenne. Troisièmement, elle est très coûteuse pour l'État sans que son impact positif sur l'économie soit aisé à mesurer et sans que les risques d'abus soient toujours correctement évalués.

Encadré 9 : Les dispositifs d'intérêts notionnels en Belgique et en Italie

1. La Belgique

Depuis la loi du 22 juin 2005, La législation belge comporte un régime d'intérêt notionnel (déduction pour capital-risque), codifié aux articles 205 bis à 205 novies du code des impôts sur les revenus.

Cette déduction s'applique aux sociétés résidentes de Belgique ou société non-résidentes en ce qui concerne leur établissement stable situé en Belgique. La déduction est calculée à partir des fonds propres nets de l'entité concernée. Les fonds propres pris en considération sont ceux figurant au bilan à la fin de la période imposable précédente¹³⁸. Sur ces fonds propres est appliqué un intérêt notionnel dont le taux est calculé sur base de la moyenne des obligations linéaires sur dix ans du troisième trimestre de l'avant-dernière année précédant l'exercice d'imposition. Ce taux est augmenté de 0,5 % pour les PME.

¹³⁵ « *Compétition fiscale et projet d'une assiette commune de l'impôt sur les sociétés en Europe : quelle stratégie adopter ?* », EY Société d'avocats, mai 2016.

¹³⁶ Les pays concernés sont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

¹³⁷ Il ne revenait pas à ce rapport particulier d'analyser la littérature économique sur la déductibilité des charges financières. Voir par exemple à ce sujet : *Tax Biases to Debt Finance : Assessing the Problem, Finding Solutions*, IMF Staff Discussion Note 4 (3 May 2011) ou encore *The Debt-Equity Tax Bias: consequences and solutions*, Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn, Gaëtan Nicodème, Taxations papers n°33, *European Commission*.

¹³⁸ Lorsque certains éléments de la base de calcul ont été modifiés en cours d'année, la modification est prise en compte *pro rata temporis*. Ainsi, une augmentation de capital qui a eu lieu le 30 juin n'est prise en compte que pour 50 % de son montant pour l'exercice d'imposition suivant.

La principale évolution constatée au cours des dernières réside dans la baisse continue du taux de déduction accepté, en lien avec la baisse très sensible du taux des obligations à 10 ans émises par la Belgique. Au titre de l'exercice 2015 (exercice d'imposition 2016), cette déduction est fixée à 1,630 %, celle pour 2016 (exercice d'imposition 2017) est prévue à 1,131 %.

Controversé, notamment en raison de son coût budgétaire élevé et en forte croissance (de 1,6 Md€ en 2006 à 6 Md€ en 2011), le régime des intérêts notionnels a fait l'objet d'un encadrement croissant. Depuis l'exercice d'imposition 2013, il n'est plus possible de reporter en avant la partie non utilisée de la déduction pour capital-risque (ce report en avant était auparavant possible sur 7 années). Ce dispositif demeure peu évalué. Une récente étude réalisée pour le compte de la Commission européenne¹³⁹ concluait toutefois que, malgré les divers mécanismes d'encadrement récents, le régime est source d'une importante optimisation fiscale, notamment au regard du dispositif en vigueur en Italie.

2. L'Italie

L'article 1 du décret n° 201 du 6 décembre 2011 a introduit le dispositif d'aide à la croissance économique pour favoriser la capitalisation des entreprises. À compter du 1^{er} janvier 2012 (pour les exercices clos au 31 décembre 2011), les sociétés résidentes d'Italie, les établissements permanents des sociétés étrangères, les entreprises individuelles et les sociétés de personnes peuvent déduire de leur base d'imposition, après l'imputation des déficits, les intérêts notionnels calculés sur l'augmentation de leurs fonds propres.

À la différence du régime belge qui s'applique au stock de fonds propres, les intérêts notionnels en Italie sont calculés sur l'augmentation des fonds propres de la société, c'est-à-dire sur la différence entre le montant des capitaux propres à la fin de l'exercice imposable au 31 décembre N+1 et le montant des capitaux propres en N.

Pour les exercices 2011 à 2013, le taux d'intérêt a été fixé à 3 %. La loi de finances pour 2014 a porté le taux à 4 % pour 2014, à 4,50 % pour 2015 et à 4,75 % pour 2016. À partir de 2017, le taux d'intérêt sera fixé par un décret du ministère des Finances adopté avant le 31 janvier de chaque année, qui prendra en considération le taux de rendement moyen des titres obligataires publiques, augmenté de 3 points au titre des primes de risque.

2.2.5. En matière de fiscalité de groupe, si le régime d'intégration fiscale demeure favorable, quoique fragile, les conditions du régime mère-fille et d'exonération des plus-values de cessions de titres ne constituent pas un avantage comparatif

2.2.5.1. L'attractivité du régime mère-fille apparaît médiane

181. Le régime mère-fille permet à une société mère d'être exonérée à raison des produits de participations reçus d'une filiale, sous réserve d'une quote-part de frais et charges du montant des dividendes exonérés réintégré dans le résultat fiscal.
182. Ce dispositif répond à deux objectifs économiques principaux. Il permet tout d'abord de supprimer une double imposition économique des dividendes provenant de bénéfices déjà imposés. Il favorise ensuite la croissance interne de l'entreprise en réduisant le coût du capital financé sur fonds propres, évitant ainsi les frottements fiscaux liés au choix d'organisation et de structuration des sociétés.
183. Les pays de l'Union européenne sont tenus de mettre en place un régime mère-fille respectant les conditions de la directive 90/435/CEE, modifiée en 2003, concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.

¹³⁹ *Addressing the Debt Bias: A comparison between the Belgian and the Italian ACE Systems*, Ernesto Zangari, Working Paper n°44, European Union (juin 2014).

184. Les régimes mère-fille peuvent être comparés au regard de quatre critères :
- ◆ l'existence ou non d'une condition de résidence ;
 - ◆ le taux de participation exigé pour qu'une société mère puisse bénéficier de l'exonération ;
 - ◆ la durée de détention exigée des titres de participations dans la société fille ;
 - ◆ le montant de la quote-part de frais et charges qui doit être réintégré au résultat fiscal.
185. Au regard de ces quatre critères, le régime mère-fille en France apparaît relativement favorable.
186. S'agissant de la **condition de résidence**, la France fait partie de la majorité des pays de l'OCDE qui accordent le bénéfice de l'exonération quelle que soit la provenance des dividendes, sous réserve de mécanismes anti-abus¹⁴⁰. En Allemagne, il n'y a pas non plus de condition tenant au lieu du siège des sociétés, si ce n'est qu'elles doivent être soumises à une imposition des sociétés comparables. Le Royaume-Uni a également étendu en 2009¹⁴¹ le bénéfice du régime aux filiales d'un pays tiers sous réserve qu'elles soient résidentes d'un État qui a conclu une convention fiscale avec le Royaume-Uni contenant une clause de non-discrimination. De même pour l'Espagne depuis 2015. Au Luxembourg, le régime est également ouvert aux filiales non-résidentes établies dans un autre État membre de l'Union européenne conformément à la directive mère-filles ou bien aux filiales de pays tiers pleinement imposable à un impôts sur les sociétés équivalent à l'impôt luxembourgeois sur les sociétés¹⁴². Ce n'est toutefois pas le cas de tous les pays de l'Union européenne ou de l'OCDE. En Lettonie, le bénéfice du régime mère-fille est réservé aux seules filiales implantées dans un État membre de l'Union européenne. Aux États-Unis, les dividendes de source étrangère versés à une société résidente sont compris dans le bénéfice imposable de la société bénéficiaire¹⁴³.
187. Comme l'Espagne et les Pays-Bas, le **taux de participation exigé** est parmi le plus faible des pays de l'OCDE (5 % du capital), contre 10 % (ou une participation supérieure à 2,5 M€) en Belgique, 10 % en Allemagne depuis 2013¹⁴⁴ ou encore au Luxembourg. Un taux de participation de 10 % est le maximum autorisé par la directive 90/435/CEE pour l'exonération de dividendes entre sociétés mères et filles au sein de l'Union européenne. Aux États-Unis, le système est différent : la fraction des dividendes de source américaine exonérée augmente avec le niveau de participation et les dividendes ne sont totalement exonérés qu'à partir d'un seuil de 80 % de détention¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Introduites à partir de 2011, les clauses anti-abus permettent d'exclure du régime les dividendes perçus dans les paradis fiscaux : les dividendes perçus de filiales établies dans des États ou territoires non-coopératifs au sens de l'article 238-0A du CGI sont ainsi exclus du régime.

¹⁴¹ *Corporation Tax Act* de 2009, section 931.

¹⁴² Dans les faits, un taux minimum de 10,5 % est exigé par l'administration luxembourgeoise.

¹⁴³ Ces dividendes peuvent toutefois bénéficier d'un crédit pour impôt étranger direct.

¹⁴⁴ En Allemagne, le seuil d'exonération de 10 % s'applique aux dividendes reçus depuis le 1^{er} mars 2013. Avant cette date, aucun seuil de détention n'était exigé.

¹⁴⁵ Lorsqu'il est inférieur à 20 %, la part des dividendes reçus exonérés est égale à 70 % ; entre 20 et 80 %, 80 % des dividendes perçus sont exonérés ; la totalité des dividendes reçus est exonérée d'impôt sur les sociétés dans le cadre d'un groupe de sociétés affiliées (participation supérieure à 80 %).

188. En revanche, l'exonération des dividendes est subordonnée en France, comme en Grèce¹⁴⁶, à la **durée de détention parmi les plus longues**, soit deux ans. De nombreux États n'imposent pas de condition de durée de détention minimale (cas de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Italie ou des Pays-Bas). En Belgique, en Espagne ou au Luxembourg, la participation doit avoir été détenue pendant une période continue de 12 mois ou l'engagement de détenir cette participation pendant cette durée doit être pris par la société mère. Un récent arrêt du Conseil d'État¹⁴⁷ a toutefois assoupli, au regard du droit de l'Union européenne, la portée de la durée de détention de deux ans : la condition de conservation des titres pendant deux ans s'applique uniquement aux titres de participation donnant droit à la qualité de société mère, c'est-à-dire au socle de 5 %. Autrement dit, l'exonération bénéficie à tous les titres, indépendamment de leur durée de détention, dès lors que la société mère a détenu de manière continue au moins 5 % des titres de la filiale.
189. En France, jusqu'en 2015, 5 % du montant des dividendes était réintégré dans le résultat fiscal et imposé au taux normal. Cela revient ainsi à exonérer 95 % du revenu. Cette fraction, dite « **quote-part de frais et charges** », est censée correspondre aux coûts supportés par la société-mère au titre de l'activité de ses filiales, afin que la société mère ne puisse déduire des charges qui ne correspondent pas à un revenu imposable. Une décision récente du juge européen tend au contraire à diminuer le résultat fiscal. Cette quote-part, qui était neutralisée pour les sociétés membres d'un groupe fiscal, a été réduite à 1 % à compter de 2016¹⁴⁸ mais pour l'ensemble des redevables pour prendre en compte la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (cf. 2.2.5.3). La réintégration d'une quote-part pour frais et charge s'élève toujours à 5 % en Allemagne et en Italie. En Belgique, il n'existe pas de réintégration d'une quote-part pour frais et charges mais les dividendes éligibles sont exonérés à hauteur de 95 %¹⁴⁹. En revanche, il n'existe pas de quote-part de frais et charges ou de réintégration équivalente au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Luxembourg.
190. **En définitive, le régime mère-fille applicable en France apparaît relativement commun, nettement moins attractif que celui du Royaume-Uni** (pas de QPFC, de seuil ou de durée de détention minimal) mais comparable à celui d'Allemagne ou des pays du Benelux. Il est en outre plus attractif que le régime en vigueur aux États-Unis. En France, en 2014, le régime mère-fille a bénéficié à 43 700 entreprises.

2.2.5.2. Les conditions du bénéfice de l'exonération des plus-values de cession de titres de participation apparaissent, en France, relativement peu favorable

191. En France¹⁵⁰, sous réserve que la société mère détienne une participation substantielle dans la filiale concernée (plus de 5 % des parts et des droits de vote), que celle-ci ne soit pas située dans un État non coopératif et que les titres cédés soient détenus depuis au moins deux ans, les plus-values générées par la cession de titres sont taxées au taux de 0 % dans la limite de 88 % de leur montant brut, une fraction de 12 % (5 % jusqu'en 2011) étant réintégrée dans le résultat fiscal au titre des frais et charges générés par la prise de participation.

¹⁴⁶ *Greece Highlights 2016*, Deloitte.

¹⁴⁷ CE, 15/12/2014, 9ème /10ème SSR, n°38042.

¹⁴⁸ Article 40 de la loi de finances rectificative pour 2015.

¹⁴⁹ En pratique, les dividendes reçus sont intégrés au résultat de la société détentrice de la participation puis 95 % du montant de ces dividendes est déduit du résultat.

¹⁵⁰ Article 219-I a *ter* du CGI.

192. La majorité des pays de l'OCDE, à l'exception notable des États-Unis, exonèrent d'imposition tout ou partie des plus-values de cession de participation. L'exonération des plus-values sur titres de participation avait d'ailleurs été recommandée par le rapport du Conseil des impôts de 2004¹⁵¹ afin de rendre la France aussi attractive que ses partenaires européens. Cette exonération vise à rendre l'imposition des plus-values similaire à l'imposition des dividendes perçus par les sociétés têtes de groupe (cf. 2.2.5.1), conformément à la logique économique selon laquelle il n'y a pas de différence entre un dividende et une plus-value, cette dernière étant assimilable à la valeur des bénéfices futurs non encore distribués, sous l'hypothèse de l'efficience des marchés financiers.
193. Le champ d'application de l'exonération est sensiblement le même dans l'ensemble des pays de l'Union européenne : aucune condition de résidence n'est exigée mais sont exclues les plus-values de cession de titres de sociétés situées dans un pays à fiscalité privilégiée.
194. Le **niveau de participation exigé** (les titres détenus doivent permettre l'exercice d'une influence significative de la société propriétaire sur la société émettrice, condition présumée rempli à partir d'un seuil de détention du 5 % du capital) pour le bénéfice de l'exonération est relativement faible en comparaison des taux pratiqués dans d'autres pays de l'Union européenne généralement plus proches de 10 % (Royaume-Uni, Portugal, Luxembourg, Belgique). Toutefois, ni l'Allemagne ni l'Italie n'imposent de seuils de détention. En revanche, la **durée de détention exigée** (deux ans en France) est l'une des plus élevée de l'Union européenne. Alors que l'Allemagne et les Pays-Bas n'imposent aucune durée de détention, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Luxembourg et le Portugal (depuis 2016) exigent une durée de détention de douze mois, consécutifs ou non selon les pays¹⁵².
195. Enfin, la réintégration dans le résultat fiscal imposable d'une fraction de 12 % des plus-values de cessions de titres de participation (soit un taux effectif d'imposition de 4 % à l'IS) place également la France dans une situation défavorable par rapport à ses principaux partenaires : la plupart des pays exonèrent la totalité des plus-values éligibles. Seules l'Allemagne, la Belgique et l'Italie prévoient une exonération partielle et la réintégration dans le résultat fiscal porte alors sur 5 % des plus-values éligibles.

2.2.5.3. Malgré des évolutions récentes, le régime d'intégration fiscale français demeure relativement favorable, quoique certains avantages associés apparaissent fragiles au regard du droit de l'Union européenne

196. Le régime d'intégration fiscale ou régime de groupe veut que l'activité économique d'un groupe n'ait pas à être imposée différemment que si la même activité était poursuivie par une société unique¹⁵³. Il accorde un statut fiscal à la réalité économique du groupe. Le régime d'intégration assure donc la neutralité de la fiscalité au regard des choix d'organisation du groupe, sous réserve que la société mère, tête de groupe, soit bien détentrice de la quasi-totalité du capital de ses filiales.
197. La majorité des pays analysés sont dotés d'un régime d'intégration fiscale, à l'exception notable de la Belgique. Il existe trois modèles :

¹⁵¹ *La concurrence fiscale et l'entreprise*, Conseil des impôts, 22^{ème} rapport au Président de la République, 2004.

¹⁵² Au Royaume-Uni, les titres concernés doivent avoir été détenus 12 mois sur la période de 24 mois précédant la cession.

¹⁵³ Principe introduit par les Suédois en 1921.

- ◆ le modèle de contribution financière intra-groupe (*group contribution*), qui prévaut en Finlande et en Suède par exemple, permet le transfert de profits entre sociétés d'un même groupe, sur la base de contrats entre filiales. Chaque société membre du groupe est imposée séparément et aucun mécanisme de neutralisation des opérations intra-groupe n'est prévu. Toutefois, une société bénéficiaire peut transférer ses profits à une société déficitaire du même groupe, ce transfert donnant lieu à déduction chez la première et à taxation chez la seconde ;
- ◆ le régime de dégrèvement de groupe (*group relief*), en vigueur à Chypre, en Irlande, à Malte et au Royaume-Uni, repose sur le mécanisme inverse c'est à dire le transfert des pertes intragroupe, sans aller jusqu'à établir la seule société mère redevable de l'impôt pour l'ensemble du groupe. Les sociétés membres du groupe font l'objet d'une imposition séparée, mais il leur est permis de transférer aux autres membres du groupe leurs déficits et parfois, certains attributs fiscaux (certaines charges de gestion par exemple), sur une base contractuelle ;
- ◆ le régime de consolidation fiscale, qui prévaut en France, comme chez nombre de ses partenaires européens (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal ou encore États-Unis), procède à une consolidation des résultats du groupe au niveau de la société-mère, qui paie alors l'impôt sur les sociétés pour l'ensemble des sociétés du groupe. Il permet la compensation des résultats bénéficiaires et déficitaires des sociétés appartenant au même groupe fiscal.

198. Plusieurs constats tendent à illustrer le caractère favorable du régime d'intégration français¹⁵⁴. En premier lieu, son succès auprès des entreprises : en 1991, quelques années après l'introduction du régime d'intégration fiscale, on comptait seulement 5 092 sociétés-mères et 12 526 filiales intégrées. En 2001, le nombre d'entreprises appartenant à une intégration fiscale est d'environ 48 700 tandis qu'en 2014 cette modalité du calcul de l'impôt a bénéficié à 110 000 entreprises, soit un impact de 15,6 Md€ cette année-là par rapport à une imposition séparée des différentes sociétés membres du groupe¹⁵⁵.

199. Les éléments de comparaison internationale suggèrent également que le régime d'intégration français est avantageux par rapport aux régimes des autres pays. Comme en France, ce régime est dans tous les cas réservé aux filiales nationales, principe validé par la Cour de justice de l'Union européenne (cf. encadré 10). Mais ces régimes présentent assez souvent des contraintes plus fortes qu'en droit français, par exemple la nécessité de respecter un engagement sur plusieurs années à périmètre constant. En outre, en France, comme en Allemagne, en Italie, au Portugal ou aux États-Unis, le régime d'intégration fiscale est optionnel par opposition à des États qui conditionnent le bénéfice de la consolidation des pertes et profits à un agrément de l'administration fiscale (Espagne, Luxembourg, Pays-Bas). Le système français apparaît également plus souple que le régime d'intégration fiscale allemand (*Organschaft*), qui, s'il ne suppose pas d'agrément, prévoit l'existence d'un contrat de transfert des résultats comptables entre la société mère intégrante et la filiale intégrée¹⁵⁶. **En revanche, le seuil de détention de 95 % exigé en France, mais également au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Pologne, est moins favorable qu'en Allemagne et en Italie (50 %), en Espagne (75 %), aux États-Unis (80 %) ou au Portugal (90 %).**

¹⁵⁴ Défini dans les articles 223 A à 223 Q du CGI.

¹⁵⁵ Source : Annexe au PLF 2016 « Évaluation des voies et moyens », tome II « Dépenses fiscales ».

¹⁵⁶ Le contrat de transfert des résultats doit être conclu et appliqué pendant une durée de 5 années et être enregistré au registre des sociétés allemand au cours du premier exercice d'intégration fiscale.

200. Enfin, l'attractivité du régime d'intégration fiscale français est également liée à de **larges possibilités de neutralisation d'opérations internes au groupe**. Si certaines des neutralisations peuvent apparaître comme des mesures techniques permettant d'éviter des doubles déductions ou des doubles impositions, d'autres constituent de réels avantages qui peuvent aller au-delà de la simple compensation des résultats bénéficiaires et déficitaires :
- ◆ jusqu'en 2015, la quote-part de frais et charges sur les dividendes distribués au sein du groupe (cf. 2.2.5.1) pouvait faire l'objet d'une neutralisation dans le régime de groupe. Le résultat consolidé était donc diminué de la quote-part de frais et charges de 5 % comprise dans les résultats d'une société du groupe à raison de sa participation dans une autre société du groupe. En d'autres termes, les dividendes versés à la société mère par une filiale intégrée n'étaient pas imposés ;
 - ◆ de même, l'article 223 F du CGI prévoit que si une cession a lieu entre sociétés d'un même groupe fiscal, la quote-part de frais et charges afférente à la plus-value de cession intra-groupe (12 %) n'est pas prise en compte pour la détermination du résultat d'ensemble. Cette quote-part doit donc être déduite du résultat d'ensemble ;
 - ◆ de même, les distributions de dividendes entre sociétés d'un même groupe d'intégration fiscale sont exonérées de la contribution additionnelle de 3 % à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués¹⁵⁷.
201. Le premier avantage a récemment évolué sous l'influence du droit européen. Dans l'arrêt *Steria*¹⁵⁸, la CJUE a en effet jugé que l'imposition différenciée des dividendes touchés par les sociétés mères d'un groupe fiscal intégré en fonction du lieu d'établissement des filiales était contraire au droit de l'Union ; cette différence de traitement portant, selon la Cour, une atteinte injustifiée à la liberté d'établissement. Tirant les conséquences de cette jurisprudence, la loi de finances rectificative pour 2015¹⁵⁹ a supprimé la neutralisation de la quote-part de frais et charges afférentes aux dividendes versés entre sociétés d'un même groupe. En contrepartie, et, compte tenu du coût que représente cet aménagement pour les groupes fiscaux, **le taux de la quote-part de frais et charges afférente aux dividendes** éligibles au régime mère-fille que perçoivent les sociétés membres d'un groupe d'autres membres du groupe ou de sociétés établies dans un autre État de l'Union ou de l'Espace économique européen a été **abaissé à 1 %**.
202. Ainsi, si le droit de l'Union européenne ne fait pas obstacle à l'existence d'un régime d'intégration fiscale réservé aux seuls établissements français (cf. encadré 10), la question de la compatibilité avec le droit de l'UE du mécanisme de neutralisation qui ne sont pas directement liés à la compensation des profits et des pertes entre sociétés membres du groupe (qui sont par hypothèse des sociétés résidentes) se pose. S'ils ne constituent pas nécessairement une atteinte à la liberté d'établissement, ces opérations doivent être justifiées par la démonstration d'un lien direct avec un désavantage résultant de l'application du régime de groupe¹⁶⁰. Or, pour une partie de la doctrine¹⁶¹, la démonstration du désavantage n'est pas nécessairement évidente, en particulier en ce qui concerne l'exonération des dividendes intra-groupes de la contribution additionnelle de 3 %.

¹⁵⁷ Article 235 ter ZCA du CGI.

¹⁵⁸ CJUE, 2 septembre 2015, aff. C-386/14, Groupe Steria SCA c/ Ministère des finances et des comptes publics.

¹⁵⁹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

¹⁶⁰ Voir : « *La robustesse des régimes de groupe à l'épreuve du droit de l'Union européenne* », Stéphane Austry, FR 48/15 (paru le 26/11/15).

¹⁶¹ Voir : « *Le régime d'intégration fiscale et le droit de l'Union européenne, la cohérence rompue* », Emmanuel Dinh, La Semaine Juridique – Entreprise et affaires, 14 avril 2016, n° 15.

203. Si d'autres possibilités de neutralisation fiscale d'opérations intragroupe non directement liée à la compensation des pertes et profits venaient à être remises en cause par la jurisprudence de la CJUE, la logique d'ensemble du régime d'intégration fiscale français serait remise en question.

Encadré 10 : Le champ d'application du régime d'intégration fiscale au regard du droit de l'UE

Dans sa décision *X Holding BV*¹⁶² de 2010, la CJUE s'est prononcée sur la compatibilité avec le droit de l'Union européenne de la législation fiscale néerlandaise qui prévoit, comme en France, la possibilité pour une société mère de constituer une entité fiscale unique avec sa filiale résidente, mais interdisant de faire de même avec une filiale non résidente non soumise à l'impôt sur les sociétés aux Pays-Bas. Si la Cour a reconnu que ce régime constitue une entrave à la liberté d'établissement, elle a considéré que cette différence de traitement entre filiales résidentes et non résidentes est justifiée par la nécessité de préserver la répartition du pouvoir d'imposition entre États membres. En d'autres termes, le fait de réserver le bénéfice de la consolidation des pertes et des bénéfices aux seules sociétés résidentes apparaît donc bien compatible avec le droit de l'Union européenne.

Non remis en cause dans son principe, des ajustements du champ d'application du régime d'intégration fiscale ont toutefois été rendus nécessaires. L'application de ce régime a été récemment élargie, sous la pression de la jurisprudence communautaire. Ce régime est ainsi désormais ouvert, depuis le 1^{er} janvier 2010, consécutivement à l'arrêt Papillon de la CJUE¹⁶³, aux groupes dans lesquels la société mère détient 95 % au moins d'une filiale française, par l'intermédiaire d'une ou plusieurs « sociétés intermédiaires » établies dans l'Union européenne¹⁶⁴. Un nouvel assouplissement de la législation est applicable depuis 2015¹⁶⁵ avec l'introduction de la notion de groupe fiscal « horizontal » permettant la création d'un groupe fiscal entre sociétés sœurs établies en France détenues par une même société mère établie dans un État membre de l'Union européenne.

2.3. Avec un taux nominal parmi les plus élevés et des avantages d'assiette qui s'amenuisent, la compétitivité de l'impôt sur les sociétés français, mesurée par les taux implicites et les taux effectifs d'imposition, s'est détériorée

2.3.1. Le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France est parmi les plus élevés dans l'Union européenne

204. L'office européen des statistiques, Eurostat, réalise annuellement une publication intitulée « *Taxation trends in the European Union* ». Dans cette publication, qui est la principale source pour les comparaisons internationales des taux d'imposition implicites, la base retenue pour le calcul du taux d'imposition implicite sur les bénéficiaires des sociétés est l'excédent net d'exploitation (ENE)¹⁶⁶, calculé à partir de la comptabilité nationale des différents États. L'indicateur calculé par Eurostat comprend les sociétés financières et non financières¹⁶⁷.

¹⁶² CJUE, 25 février 2010, aff. C-337/08, *X Holding BV*.

¹⁶³ CJUE, 27 novembre 2008, aff. 418-07, *Papillon*.

¹⁶⁴ Ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ayant conclu avec la France une convention contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales (à ce jour la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein).

¹⁶⁵ Cf. article 63 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

¹⁶⁶ En comptabilité nationale, l'excédent brut d'exploitation (EBE) représente l'excédent généré par les activités d'exploitation des entreprises après rémunération de la main d'œuvre. En déduisant la consommation de capital fixe de l'EBE, on obtient l'excédent net d'exploitation (ENE).

¹⁶⁷ Pour des précisions méthodologiques sur la méthode de calcul, cf. *Taxation trends in the EU - 2014*, page 286 : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf

205. Il s'agit donc d'un indicateur macroéconomique, qui rend possible des comparaisons internationales mais qui doit toutefois être utilisé avec précaution pour les raisons suivantes :

- ◆ l'impôt sur les sociétés considéré est l'impôt payé une année donnée et non l'impôt dû au titre de cette année. Les mécanismes de paiement de l'impôt, avec comme en France des versements par acompte et des régularisations l'année suivante, peuvent en outre amplifier les variations de taux implicite ;
- ◆ l'ENE ne rend qu'imparfaitement compte des règles d'assiette. En effet, si l'ENE est l'agrégat économique qui se rapproche le plus de l'assiette fiscale de l'impôt sur les sociétés, le résultat comptable est différent de l'ENE, car il comprend aussi le résultat financier et le résultat exceptionnel ; en outre, le résultat fiscal s'éloigne assez sensiblement de l'assiette comptable sur laquelle il est assis du fait des crédits d'impôt et d'une dichotomie entre les règles comptables et fiscales (cf. rapport particulier n° 1). Par ailleurs, en comptabilité nationale, l'ENE résulte de la différence entre l'excédent brut d'exploitation et la consommation de capital fixe, qui est une construction à partir des comptes de patrimoine et d'hypothèses sur la vitesse de dépréciation du capital qui, si elles s'en rapprochent, sont distinctes des règles d'amortissement de la comptabilité générale ;
- ◆ enfin, dans certains pays, l'essentiel des bénéfices est soumis à l'impôt sur les sociétés (c'est le cas de la France) tandis que, dans d'autres, une part importante des entreprises sont soumises à l'impôt sur le revenu, comme en Allemagne. C'est d'ailleurs pour cette raison que le taux implicite d'imposition des bénéfices en Allemagne n'est pas calculé par Eurostat.

206. Bien qu'imparfait, l'ENE apparaît donc comme l'agrégat macro-économique qui se rapproche le plus de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Le rapport de l'impôt sur les sociétés sur le PIB apparaît moins pertinent pour analyser l'attractivité de l'IS (cf. encadré 11).

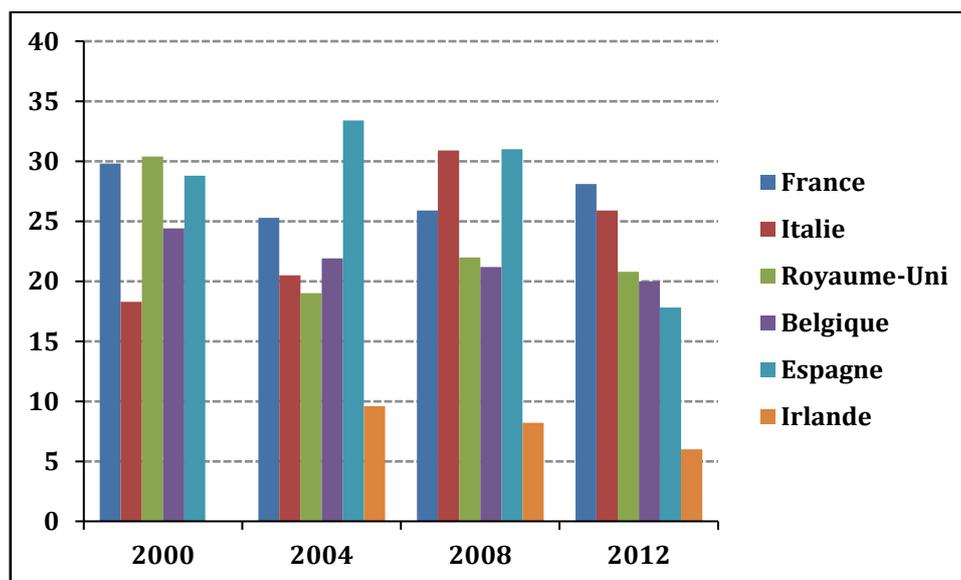
207. Depuis 2000, le taux de taxation implicite des bénéfices en France ne connaît pas de tendance établie. Il a fortement diminué en 2009 (passant de 25,9 % à 14,6 %), tant pour des raisons conjoncturelles¹⁶⁸ que de politique économique (par exemple, remboursement anticipé des créances de crédit impôt recherche prévu par le plan de relance de l'économie). Il a progressivement augmenté depuis lors pour représenter 28,1 % en 2012.

208. **En 2012, la France affiche, derrière Chypre, le deuxième taux implicite d'imposition le plus élevé de l'Union européenne¹⁶⁹. Entre 2000 et 2012, le taux implicite d'imposition de la France s'élève à 25,8 %, soit le troisième taux moyen le plus élevé derrière Chypre et l'Espagne.** Le graphique 5 compare l'évolution depuis 2000 du taux implicite d'imposition calculé par Eurostat pour six pays de l'Union européenne.

¹⁶⁸ Du fait du mécanisme de paiement de l'impôt sur les sociétés, en 2009, un grand nombre d'entreprises se sont vues restituer le trop versé de 2008, ce qui a diminué leur impôt payé d'autant.

¹⁶⁹ Le taux implicite n'est pas calculé pour l'Allemagne, car une large part des recettes fiscales issues des entreprises provient d'entreprises soumises à l'impôt sur le revenu.

Graphique 5 : Comparaison de l'évolution des taux implicites d'imposition dans six pays de l'Union européenne



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

Encadré 11 : L'évolution de l'IS par rapport au PIB

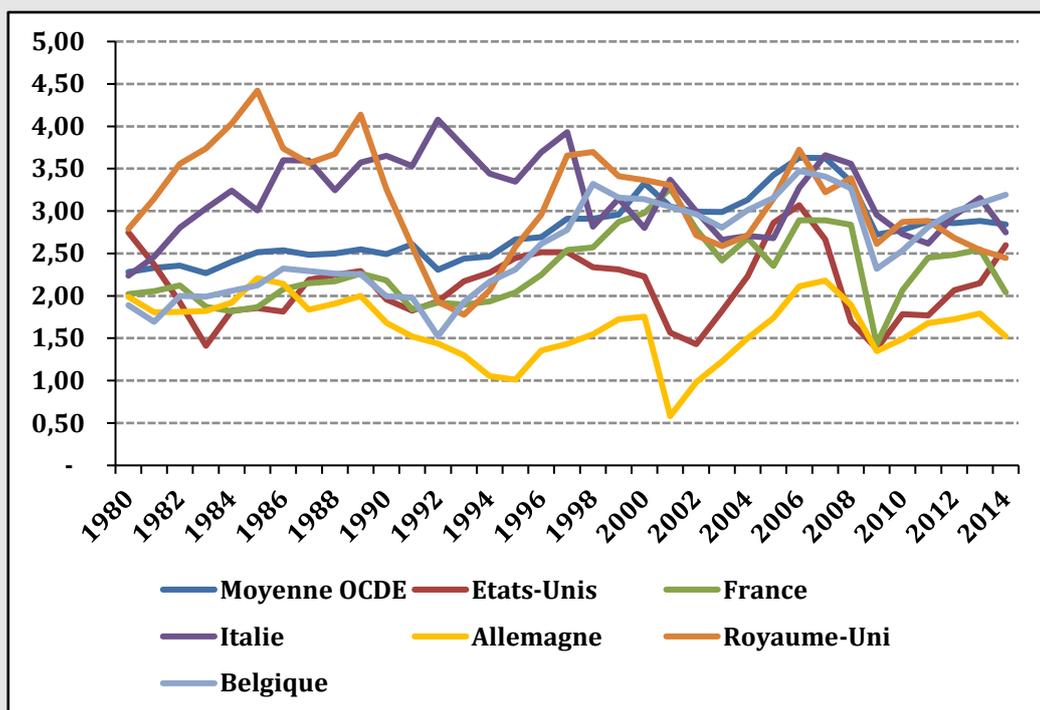
Outre les taux implicites et les taux effectifs d'imposition, une dernière approche, macroéconomique, est possible pour mesurer le poids de l'impôt sur les sociétés et effectuer des comparaisons internationales. Il s'agit de ramener les recettes d'impôt sur les sociétés à la richesse produite par l'ensemble de l'économie, telle que mesurée par le produit intérieur brut (PIB).

Cet indicateur est toutefois imparfait pour mesurer le poids économique de l'imposition des sociétés. En effet, l'assiette économique de cet impôt diffère fortement du PIB, par le jeu des variations du taux de marge ou du cycle de l'investissement par exemple. Cet indicateur, qui permet de mesurer l'importance de l'impôt sur les sociétés dans le paysage des prélèvements obligatoires, est donc plus utile dans une grille de lecture « finances publiques » que pour tirer des enseignements sur l'attractivité relative de la fiscalité française.

Comme le montre le graphique 6, depuis les années 1980, en France, le rapport IS sur PIB ne connaît pas de tendance établie, ce qui révèle une sensibilité de l'IS aux cycles économiques (cf. rapport particulier n° 1). En comparaison d'autres États de l'OCDE, le rendement de l'IS exprimé en pourcentage du PIB apparaît globalement plus faible en France, à l'exception de l'Allemagne et, dans une moindre mesure des États-Unis, deux pays dans lesquels de nombreuses entreprises sont assujetties à l'impôt sur le revenu.

Le rapport particulier n° 1 (point 5.3) analyse les causes de ce rendement relativement faible en pourcentage du PIB au regard des taux nominaux élevés et montre que le moindre rendement de l'IS provient essentiellement de la faiblesse du taux de marge des entreprises françaises, c'est-à-dire du poids relativement moins important de l'ENE dans le PIB.

Graphique 6 : Evolution du produit de l'impôt sur les sociétés en pourcentage du PIB pour différents pays de l'OCDE entre 1980 et 2014



Source : OCDE¹⁷⁰.

2.3.2. La position de la France en matière de taux effectifs moyens d'imposition s'est dégradée depuis 2009

209. Les taux effectifs d'imposition des bénéfices permettent de simuler les recettes résultant d'un investissement fictif, en fonction de sa nature, de son financement et de son rendement. Ces indicateurs microéconomiques rendent mieux compte des différences d'assiette que l'analyse macroéconomique par les taux nominaux. Lorsqu'une entreprise souhaite réaliser un nouvel investissement, le taux effectif moyen d'imposition permet de déterminer la part moyenne prélevée sur le revenu généré par cet investissement avant impôt. Le calcul des taux effectifs d'imposition suppose des hypothèses sur les types d'investissement et sur le mode de financement de ces investissements (dette ou fonds propres).

¹⁷⁰ Données disponibles au lien suivant : <https://data.oecd.org/fr/tax/impot-sur-les-benefices-des-societes.htm>

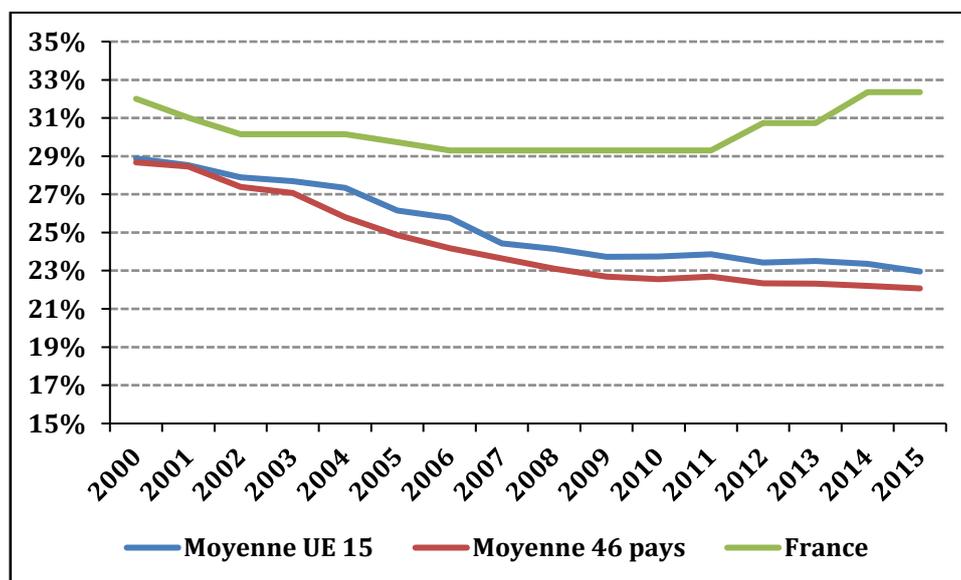
210. En utilisant la méthodologie « Devereux / Griffith » (cf. encadré 3, page 32), le centre de fiscalité de l'entreprise (CBT¹⁷¹) de l'université d'Oxford, calcule chaque année depuis 2000 et pour 46 pays¹⁷² des taux effectifs moyens d'imposition. En 2015, le taux moyen effectif de la France est de 32,4 %, ce qui fait de la France le pays avec le deuxième taux moyen effectif le plus élevé derrière les États-Unis (34,3 %). Le taux moyen effectif est près de 10 points plus élevé que la moyenne des pays de l'UE 15. Surtout, alors qu'entre 2010 et 2015, le taux moyen effectif de la France a augmenté de plus de 3 points, il a en moyenne baissé de 0,8 points dans l'UE 15 (cf. tableau 3 et graphique 7), ce qui montre que la compétitivité de la France, mesurée par le taux moyen effectif, s'est détériorée sur la période.

Tableau 3 : Comparaison de l'évolution des taux moyens effectifs d'imposition des bénéficiers sociétés

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

Source : CBT¹⁷³, calculs CPO.

Graphique 7 : Comparaison de l'évolution des taux moyens effectifs d'imposition des bénéficiers sociétés



Source : CBT, calculs CPO.

¹⁷¹ Center for Business taxation.

¹⁷² Essentiellement les pays de l'OCDE mais également quelques grands pays non membres de l'OCDE comme la Chine et l'Inde.

¹⁷³ Données accessibles au lien suivant : <http://www.sbs.ox.ac.uk/faculty-research/tax/publications/data>

211. Une seconde étude qui détermine des taux moyens effectifs donne des résultats convergents. Des travaux de modélisation, conduits en 2009¹⁷⁴ et actualisés en 2014¹⁷⁵ pour le compte de la Commission européenne, en utilisant également la méthodologie « Devereux / Griffith » calculent des taux moyens effectifs par pays, pour cinq types d'investissements (investissement « incorporel », bâtiment, équipement industriel, investissement financier, ou stocks) et trois modes de financement. D'après ces travaux, **entre 2009 et 2014, la France est le pays de l'Union européenne dans lequel le taux moyen effectif a le plus fortement augmenté** : + 4,8 points, devant Chypre (+4,2 points) et le Portugal (+ 3,4 points). L'augmentation est particulièrement nette pour les projets financés par de la dette (+6,3 points de taux moyen effectif), en lien avec les restrictions apportées au régime de déductibilité des charges financières (cf. 2.2.4). **Entre 2009 et 2014, le taux moyen effectif de l'UE 15 a légèrement baissé, passant de 25,1 % à 24,7 %**. Entre 2009 et 2014, l'écart de taux moyen effectif entre la France et l'UE 15 s'est donc accru, passant de 9,5 points en 2009 à 14,7 points en 2014. Il faut relever que, entre 2009 et 2015, le taux moyen effectif s'est également réduit dans d'autres grands pays de l'OCDE : -8,1 points au Canada, - 3,6 points pour le Japon et - 0,9 points pour les États-Unis.

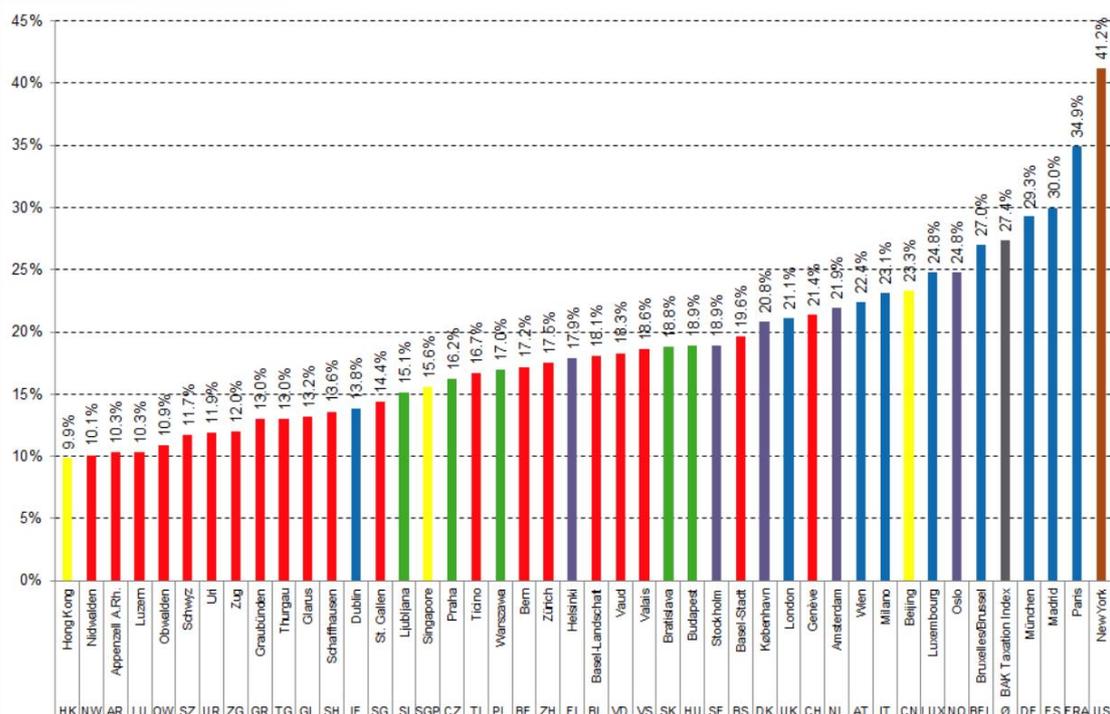
Enfin, le BAK Basel propose chaque année un classement des métropoles mondiales en fonction des taux moyens effectifs d'imposition qui y sont applicables (cf. graphique 8). Ce classement fait ressortir que pour 2015 Hong-Kong est la localisation la plus attractive du point de vue de la fiscalité sur le bénéfice des sociétés. New-York est la moins attractive, juste derrière Paris. Les cantons suisses figurent en haut du classement. Les pays d'Europe orientale occupent une place intermédiaire. Les autres pays de l'UE à l'exception notable de l'Irlande (Dublin) ont des taux moyens effectifs généralement supérieurs à 20 %.

¹⁷⁴ *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology*, Project for the EU Commission, (TAXUD/2008/CC/099), Center for European Economic Research, octobre 2009.

¹⁷⁵ *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology*, Project for the EU Commission, (TAXUD/2013/CC/120), Center for European Economic Research, octobre 2014.

Graphique 8 : Comparaison des taux moyens effectifs d'imposition dans plusieurs métropoles

Le BAK Taxation Index 2015 pour les sociétés (EATR)



Note: En %. En Suisse, la charge fiscale a été calculée pour la capitale du canton (Kantonshauptort), dans d'autres pays pour la capitale économique. La couleur des barres est attribuée selon la région: cantons suisses (rouge), Europe de l'Est (vert), Scandinavie (violet), Europe Continentale / Irlande / Royaume-Uni (bleu), Etats-Unis (marron) et Asie (jaune). Pour calculer la moyenne du BAK Taxation Index (Ø) et la charge fiscale (noir), on utilise une moyenne pondérée par le PIB.

Source: ZEW/BAKBASEL

Source : ZEW/BAKBASEL.

212. Les mêmes constats peuvent être faits en ce qui concerne les **taux marginaux effectifs** (cf. encadré 3, page 32)¹⁷⁶. En 2015, le taux marginal effectif de la France est le second plus élevé, derrière l'Espagne, de l'Union européenne à 15. Le taux marginal effectif est de plus de six points plus élevé que la moyenne des pays de l'UE 15 et a légèrement augmenté depuis 2010 alors qu'il a baissé en moyenne dans les pays de l'Union européenne (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Comparaison de l'évolution des **taux marginaux effectifs** d'imposition des bénéficiaires sociétés

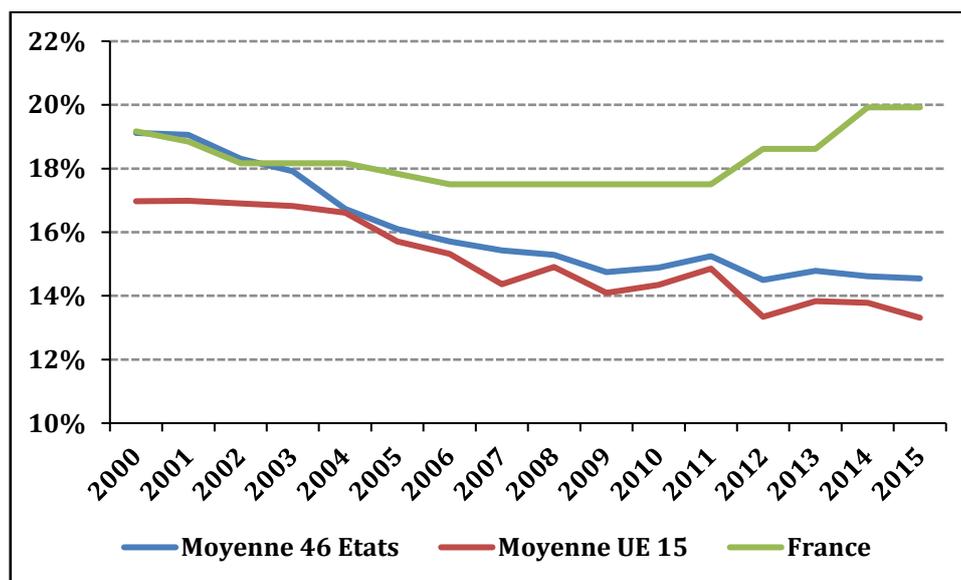
	2005	2010	2015
France	17,8 %	17,5 %	19,9 %
Moyenne UE15	15,7 %	14,3 %	13,3 %
Moyenne 46 États	16,4 %	15,2 %	14,8 %

Source : CBT¹⁷⁷, calculs CPO.

¹⁷⁶ Les règles de détermination de la base imposable sont très importantes pour les taux marginaux effectifs d'imposition et en particulier les règles fiscales portant sur les règles d'amortissement. Des règles d'amortissement accéléré vont décroître significativement le taux marginal effectif d'imposition. Les taux moyens effectifs d'imposition sont eux plus sensibles au taux statutaire d'impôt sur les bénéfices car par définition les bénéfices vont être taxés de façon récurrente sur la durée de vie de l'investissement (cf. encadré 3, page 30).

¹⁷⁷ Données accessibles au lien suivant : <http://www.sbs.ox.ac.uk/faculty-research/tax/publications/data>

Graphique 9 : Comparaison de l'évolution des taux marginiaux effectifs d'imposition des bénéficiaires sociétés



Source : CBT, calculs CPO.

2.4. Au-delà des modalités de l'impôt sur les sociétés, la France peut également être pénalisée par une instabilité de la norme fiscale et les relations entre l'administration fiscale et les entreprises apparaissent perfectibles

2.4.1. Si la rétroactivité juridique de la norme fiscale fait l'objet d'un encadrement comparable aux autres États, l'instabilité de la norme fiscale en France et la moindre attention aux situations en cours est source d'insécurité juridique

213. La rétroactivité en matière fiscale peut prendre diverses formes et il convient de distinguer :

- ◆ la « petite rétroactivité » ou « rétrospectivité » qui renvoie au fait que les lois de finances, bien que non rétroactives en principe, peuvent être ressenties comme telles en ce qu'elles régissent l'année déjà écoulée. Le fait générateur de l'impôt étant, en principe, en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, le 31 décembre de l'année d'imposition et la loi de finances disposant pour cette même année, une disposition fiscale peut être applicable à une situation née antérieurement ;
- ◆ la rétroactivité au sens juridique, parfois appelée la « grande rétroactivité » correspond aux lois de validation destinées à surmonter les conséquences d'une décision de justice, les dispositions législatives qui visent à atténuer les effets du délai séparant l'annonce d'une mesure et son adoption effective, ou encore les dispositions interprétatives cherchant à pallier le manque de clarté du dispositif initial ou à en corriger les défauts techniques ;
- ◆ la rétroactivité au sens économique : sans être juridiquement rétroactives, certaines mesures peuvent venir modifier le régime fiscal de situations déjà nées. Par exemple, l'abrogation d'un régime fiscal favorable qui n'avait pas encore atteint son échéance n'est certes pas juridiquement rétroactive, mais remet en cause les calculs sur lesquels les contribuables ont fondé leurs décisions économiques.

214. Depuis une dizaine d'année, plusieurs rapports se sont intéressés à l'insécurité juridique en matière fiscale et à son impact pour les entreprises. En 2004, le rapport Gibert¹⁷⁸ relevait que « *la France a une réputation particulièrement mauvaise en ce qui concerne la rétroactivité de la loi fiscale* ». En 2008, le rapport Fouquet¹⁷⁹ a dressé un constat similaire en relevant que, si la plupart des dispositifs rétroactifs sont favorables aux contribuables, la rétroactivité fiscale demeure critiquée. Enfin, plus récemment, un rapport du Club des juristes¹⁸⁰ proposait des mesures visant à mieux prendre en compte les situations économiques en cours (cf. *infra*).
215. Il faut distinguer, la rétroactivité au sens strictement juridique, qui fait l'objet d'un encadrement croissant et comparable à celui des autres de pays de l'OCDE, de l'impact des mesures fiscales sur les situations économiques en cours (rétroactivité économique), qui peut sembler insuffisamment prise en compte en France.

2.4.1.1. La rétroactivité juridique fait l'objet d'un encadrement comparable en France à celui en vigueur dans les principaux pays de l'OCDE

216. La rétroactivité fiscale, au sens juridique, fait l'objet d'un encadrement croissant par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État.
217. Tout d'abord, si le dispositif fiscal examiné par le Conseil constitutionnel a une portée répressive, il doit nécessairement se conformer aux exigences relatives à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, lequel exclut la rétroactivité en matière pénale. De même, la protection de l'autorité de la chose jugée des décisions de justice s'oppose à la validité d'un dispositif rétroactif. Pour le Conseil constitutionnel, « *l'application rétroactive de la loi fiscale ne saurait préjudicier aux contribuables dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée* »¹⁸¹. En matière de lois de validation, tant le Conseil d'État que le Conseil constitutionnel ont aligné leur jurisprudence avec celle de la CEDH qui exige une justification des lois de validation par un motif impérieux d'intérêt général¹⁸².

¹⁷⁸ *Améliorer la sécurité du droit fiscal pour renforcer l'attractivité du territoire*, La Documentation française, 2004 (ci-après, « Rapport Gibert »).

¹⁷⁹ *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'Administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*, O. Fouquet, Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 2008 (ci-après, « Rapport Fouquet »).

¹⁸⁰ *Sécurité juridique et initiative économique*, Le Club des juristes, Éditions mare & martin, mai 2015.

¹⁸¹ Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.

¹⁸² CEDH, 28 octobre 1999, Zielinski.

218. Outre le contrôle qu'il exerce depuis un certain temps à l'égard des dispositifs juridiquement rétroactifs, plus récemment, le Conseil constitutionnel a reconnu que la loi ne peut remettre en cause des « *des effets qui peuvent légitimement être attendus* » de situations légalement acquises, formule qui permet un contrôle de la petite rétroactivité. Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré l'application rétroactive de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus aux dividendes et intérêts perçus en 2011 qui avaient fait l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire, jugeant que cette application remettait en cause le caractère libératoire des prélèvements acquittés¹⁸³. De même, relevant que le législateur a institué, pour les contrats d'assurance-vie souscrits avant le 26 septembre 1997 un régime particulier d'imposition des produits issus de ces contrats, afin d'inciter les titulaires à conserver ceux-ci pendant une certaine durée, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur ne pouvait au nom de la seule recherche d'un rendement budgétaire supérieur, remettre en cause ce régime particulier d'imposition. Cela remettrait en cause l'attente légitime que les contribuables ayant respecté la durée de conservation peuvent avoir quant à l'application du régime d'imposition lié au respect de cette durée¹⁸⁴.
219. Le Conseil d'État veille également au respect des attentes légitimes des contribuables et considère, sur le fondement du droit au respect des biens prévu par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme, que doit exister dans l'instauration et l'évolution d'un dispositif fiscal un équilibre entre l'intérêt public qui exige la modification de la norme et les intérêts des contribuables au maintien de la situation juridique qu'ils tiennent de la réglementation antérieure. Dans un arrêt de 2012¹⁸⁵, le Conseil d'État a ainsi jugé que la suppression rétroactive du crédit d'impôt annoncé pour trois ans et défini à l'article 220 octies du CGI était disproportionnée et a méconnu les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH, faute de motifs d'intérêt général susceptibles de justifier cette rétroactivité.
220. Outre l'encadrement jurisprudentiel, le gouvernement, par une charte de gouvernance fiscale signée en décembre 2014¹⁸⁶, a également fait part de sa volonté de limiter l'impact de la rétroactivité juridique de la norme fiscale. Encadrant la rétroactivité juridique des dispositions fiscales comme le fait le Conseil constitutionnel, la charte entend également exclure les dispositifs dotés d'une petite rétroactivité défavorables aux contribuables.
221. L'analyse de l'encadrement de la rétroactivité juridique dans d'autres États ne fait pas apparaître de différence majeure (cf. encadré 12) : si la rétroactivité des lois fiscales défavorables au contribuable fait l'objet d'un encadrement dans l'ensemble des États étrangers, dans aucun pays analysé, la rétroactivité ne fait l'objet d'une interdiction formelle et supra-législative, comme cela est parfois proposé en France.

¹⁸³ Décision n° 2014-435 QPC du 5 décembre 2014.

¹⁸⁴ Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013.

¹⁸⁵ CE, plén. fisc., 9 mai 2012, n° 308996, min. c/ Sté EPI.

¹⁸⁶ http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/charte-nouvelle-gouvernance-fiscale_2014.pdf

Encadré 12 : Encadrement de la rétroactivité juridique des lois fiscales dans cinq États de l'OCDE

- En **Italie**, la rétroactivité fiscale n'est pas encadrée par des textes de niveau constitutionnel ou organique, mais par de simples lois ordinaires (article 11 des « Dispositions sur les lois en général » intégrées au Code civil, et article 3 de la loi n° 212 du 27 juillet 2000 portant création du statut du contribuable), qui font obstacle à l'adoption de dispositions fiscales rétroactives défavorables au contribuable. Selon la cour constitutionnelle, à condition que la rétroactivité trouve une justification adéquate, c'est-à-dire « raisonnable et qu'elle ne s'oppose pas à d'autres valeurs et intérêts constitutionnellement protégés », il peut y avoir rétroactivité de la norme fiscale. Cette rétroactivité devrait toutefois être exceptionnelle et respecter certaines conditions, au titre desquelles : tenir compte de « la capacité contributive du contribuable, être raisonnable, respecter l'égalité des contribuables et surtout assurer la confiance en la sécurité juridique ».

- En **Belgique**, la rétroactivité fiscale n'est encadrée que par des lois ordinaires (article 2 du Code civil belge). La jurisprudence subordonne la constitutionnalité des lois fiscales rétroactives à des circonstances particulières, notamment pour réaliser un objectif d'intérêt général comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. La loi fiscale ne peut être rétroactive si elle a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer, sauf circonstances exceptionnelles ou motifs impérieux d'intérêt général justifiant cette intervention.

- Aux **États-Unis**, la rétroactivité fiscale est possible au plan des principes et n'est pas contraire à la Constitution¹⁸⁷. Les États-Unis, appliquent des principes assez souples en matière de rétroactivité : selon la jurisprudence de la Cour suprême, non seulement une nouvelle loi non pénale peut avoir un effet rétroactif si elle est soutenue par une motivation législative légitime et effectuée par des moyens raisonnables mais des mesures rétroactives générales peuvent être édictées par les autorités administratives elles-mêmes.

- Au **Royaume-Uni**, le principe de souveraineté du Parlement lui confère en théorie la faculté d'adopter des dispositions fiscales à caractère rétroactif. Cependant, afin de respecter les droits des administrés prévus par le « *Human Rights Act 1998* », les mesures à caractère rétroactif doivent être justifiées par les circonstances et parfaitement proportionnées au problème qu'elles visent à résoudre. Les principes et conditions (surtout formelles) que doivent respecter des dispositions fiscales à caractère rétroactif ont été précisés en 2010 par le gouvernement au sein du « *protocol on unscheduled announcements of change in tax law* »¹⁸⁸, et visent à donner principalement un cadre transparent à l'annonce des mesures « anti-abus »¹⁸⁹, souvent d'application immédiate.

- En **Espagne**, l'article 10 de la *Ley General Tributaria* (équivalent du Livre des procédures fiscales en France) prévoit que les normes fiscales n'ont pas d'effet rétroactif, tout en précisant cependant que cette règle peut être écartée par une disposition contraire. Seule la rétroactivité des lois fiscales instaurant ou aggravant des sanctions est interdite par l'article 9 de la Constitution du 31 octobre 1978.

Source : Attachés fiscaux dans les ambassades, compléments des rapporteurs.

¹⁸⁷ Étude du *Congressional Research Service* « *Constitutionality of Retroactive Tax Legislation* » du 25 octobre 2012

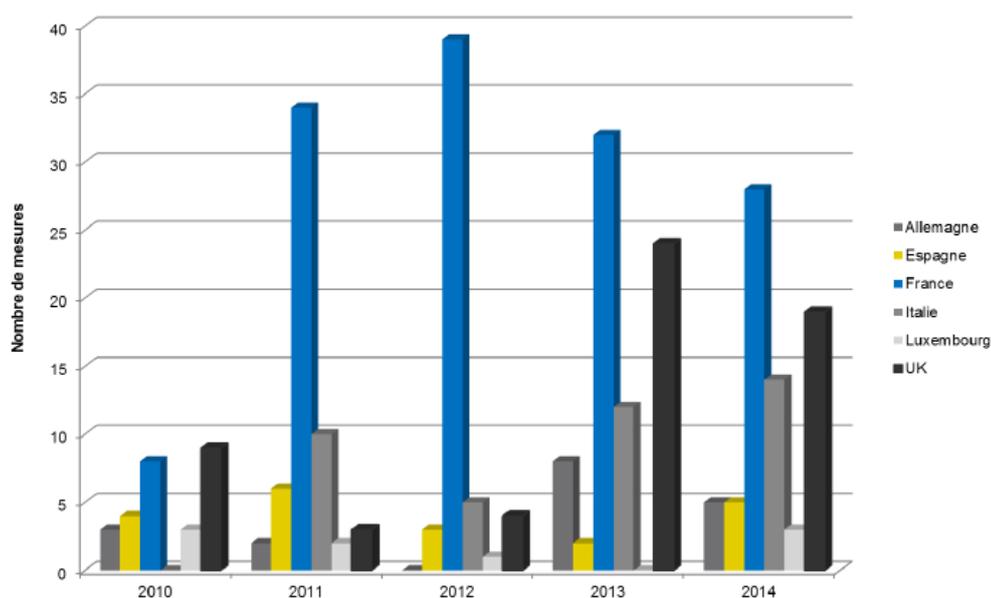
¹⁸⁸ <http://www.hmrc.gov.uk/avoidance/protocol-changes-taxlaw.pdf> et *Tackling tax avoidance*, pages 17 et 19 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/197112/Tackling_tax_avoidance.pdf)

¹⁸⁹ Voir en ce sens la note de la Chambre des communes : *Introduction – the question of retrospection*, 2013

2.4.1.2. En revanche, l'instabilité de la norme fiscale en France couplée à une moindre attention aux situations économiques en cours est source d'insécurité juridique

222. Il est difficile de comparer précisément le caractère plus ou moins changeant des législations fiscales. Plusieurs indices tendent toutefois à montrer une spécificité française en la matière. Le rapport Fouquet précité relevait en 2004 que, « même si elle existe dans tous les pays », l'instabilité de la norme « atteint en France une dimension paroxystique » et notait que « 20 % des articles du CGI sont modifiés tous les ans ». Le rapport Gibert dressait, quatre ans plus tard, un constat similaire. Par ailleurs, une récente analyse comparative de la société d'avocats EY tend à montrer que les « mesures fiscales » concernant les entreprises (champ qui dépasse donc l'impôt sur les sociétés *stricto sensu*) sont, en France, systématiquement plus nombreuses entre 2011 et 2014 qu'en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Luxembourg ou encore qu'au Royaume-Uni (cf. graphique 10). Même si ces comparaisons, nécessairement conventionnelles, doivent être maniées avec précaution, elles peuvent constituer un indice d'une plus grande instabilité de la norme fiscale française.

Graphique 10 : Evolution du nombre de mesures fiscales concernant les entreprises entre 2010 et 2014 pour six États de l'Union européenne



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

223. Au-delà même de l'instabilité de la norme fiscale française se pose la question de la prise en compte de l'impact des évolutions fiscales sur les situations en cours. Plusieurs contributions des attachés fiscaux pour les besoins du présent rapport insistent sur le fait que le sentiment d'insécurité juridique n'est pas partagé dans tous les États, notamment du fait d'une attention des pouvoirs publics aux situations économiques en cours¹⁹⁰. Or, en France, ainsi que le relavait le Club des juristes, dans le rapport précité, « ni l'administration fiscale, ni le Parlement n'apportent suffisamment d'attention aux mesures transitoires lorsqu'ils modifient les dispositions de la loi fiscale. En particulier, lorsqu'ils remettent en cause un régime favorable, les auteurs des modifications législatives partent souvent du principe que la situation *ex ante* étant par principe disqualifiée du fait de sa remise en cause, il est normal de faire totalement disparaître l'avantage fiscal sans prêter attention aux situations en cours. »

¹⁹⁰ Cas notamment de l'Allemagne, du Royaume-Uni et du Luxembourg.

224. Comme le relève le Club des juristes, les solutions techniques pour préserver les situations économiques en cours lors d'un changement de règle fiscale existent :

- ◆ les « clauses de grand-père » permettant de maintenir le régime fiscal existant aux situations en cours, de manière pérenne ou pour une durée déterminée. Par exemple, le Luxembourg a supprimé dans son budget pour 2016 son régime de propriété intellectuelle (cf. 2.2.3.2) pour tous les nouveaux actifs à partir du 1^{er} juillet 2016 mais à l'issue d'une période de cinq ans s'éteignant le 30 juin 2021 pour les actifs constitués ou acquis avant le 1^{er} juillet 2016 ;
- ◆ les applications limitées aux opérations (et non aux faits générateurs d'imposition) intervenues à compter d'une certaine date ;
- ◆ les applications différées des modifications du régime fiscal de manière à laisser aux acteurs économiques la possibilité de s'adapter à ces modifications. À cet égard, l'exemple du Royaume-Uni qui inscrit sa stratégie fiscale dans une perspective pluriannuelle apparaît intéressante car elle apporte une prévisibilité déterminante dans la prise de décision des investisseurs étrangers.

2.4.2. Alors que les systèmes de « ruling » en place dans plusieurs pays de l'UE sont remis en cause, le régime de rescrits existant en France est un gage de sécurité juridique qui pourrait toutefois gagner en efficacité et en transparence

2.4.2.1. Les régimes de « ruling » applicables dans certains États évoluent vers plus de transparence suite à des condamnations de la Commission européenne sur le fondement de la réglementation relative aux aides d'État

225. L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne proscrie les aides d'État qui aboutissent à l'octroi à son bénéficiaire d'un avantage spécifique ou sélectif, accordé au moyen de ressources publiques, qui fausse ou menace de fausser la concurrence et qui affecte le commerce entre les États-membres.

226. Au regard de cette définition, l'instauration d'une procédure de rescrit (« ruling » en anglais) n'est pas susceptible, par elle-même, d'être qualifiée d'aide d'État. Le rescrit vise seulement à protéger son titulaire contre un risque de changement d'interprétation ou d'application d'une règle fiscale. En principe non discrétionnaire, le rescrit ne procure donc pas à une entreprise un avantage économique dérogatoire (cf. encadré 13).

Encadré 13 : La compatibilité des procédures de rescrits avec les règles européennes relatives aux aides d'État

L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule que « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ». En principe, un rescrit ne confère à son bénéficiaire aucun « *avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans les conditions normales de marché* »¹⁹¹ et ne vient pas en tant que telle alléger les charges d'une entreprise. Ainsi, l'une des quatre conditions cumulatives prévues à l'article 107 TFUE n'étant pas remplie, la qualification d'aide d'État ne semble pas pouvoir être retenue à l'égard de l'institution d'un régime de rescrit. Lorsque l'administration répond aux demandes de rescrit en interprétant strictement le texte, et répond de la même manière aux entreprises se trouvant dans la même situation, elle fournit une simple interprétation des règles générales qui ne peut être, par elle-même, constitutive d'une aide d'État.

¹⁹¹ CJCE, 27 novembre 2003, Enirisorse, aff. C-34/01 à C-38/01.

Restent toutefois les hypothèses des prises de position *contra legem* ou divergentes délivrées à des entreprises qui se trouveraient dans une situation identique. L'inégalité de traitement qui en résulterait pourrait conduire à leur reconnaître un caractère sélectif. En tout état de cause, l'existence d'un rescrit ne peut faire obstacle à la récupération d'une aide d'État illégalement versée et incompatible avec le droit de l'Union européenne.

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

227. Toutefois, sur le fondement de la réglementation sur les aides d'État, la Commission européenne a mis en cause certaines décisions anticipées. En juin 2014, la Commission a annoncé l'ouverture formelle de plusieurs enquêtes approfondies visant le Luxembourg, l'Irlande et les Pays-Bas. En février 2015, la Commission a par ailleurs ouvert une enquête similaire sur le système belge, en tant que tel, des « *rulings* ». La Commission rappelait alors que, si les décisions fiscales anticipées ne posent pas problème en tant que telles, elles peuvent toutefois impliquer des aides d'État si elles « *sont utilisées pour conférer des avantages sélectifs à une entreprise ou à un groupe d'entreprises déterminés* ». En octobre 2015, la Commission a décidé que les avantages fiscaux sélectifs accordés à Fiat au Luxembourg et à Starbucks aux Pays-Bas sont illégaux au regard des règles de l'UE en matière d'aides d'État¹⁹². La Commission a par conséquent enjoint au Luxembourg et aux Pays-Bas de récupérer la valeur de l'avantage concurrentiel indu dont ont bénéficié Fiat et Starbucks dans leurs pays respectifs. En janvier 2016, le système belge de « *excess profit ruling* » a également fait l'objet d'une condamnation de l'Union européenne.
228. Une directive¹⁹³ adoptée fin 2015 vise à favoriser la transparence sur les rescrits accordés par les différents États et crée une obligation d'échange d'informations sur les accords fiscaux passés entre États et multinationales. La directive prévoit une rétroactivité de cinq ans pour tous les rescrits fiscaux encore valides et de trois ans pour ceux qui ne sont plus en vigueur.

2.4.2.2. Le système de rescrits français apparaît sûr juridiquement et semble apprécié des entreprises mais la célérité de la procédure pourrait être améliorée et la possibilité d'un recours pourrait être envisagée

229. La procédure du rescrit fiscal offre à tout contribuable la possibilité de saisir l'administration pour avis sur la régularité d'une opération qu'il envisage pour l'avenir.
230. Créé par la loi du 8 juillet 1987, l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales définit une procédure générale de rescrit en matière fiscale : « *lorsque l'administration a formellement pris position sur l'appréciation d'une **situation de fait** au regard d'un texte fiscal ; elle se prononce dans un délai de trois mois lorsqu'elle est saisie d'une demande écrite, précise et complète par un redevable de bonne foi* ». Dans le cas général, le silence de l'administration dans le délai de trois mois vaut rejet. La réponse apportée constitue une validation par l'administration des conséquences fiscales de la situation présentée. La procédure peut concerner l'assiette de n'importe quel impôt mais en aucun cas des questions sur les procédures de contrôle fiscal.
231. Depuis 1987, le législateur a créé des dispositifs spécifiques de rescrits qui portent sur des champs particuliers et ont des règles de procédures propres, notamment sur la portée du silence de l'administration au terme du délai de trois mois (silence valant rejet ou acceptation) :

¹⁹² Voir : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5880_fr.htm

¹⁹³ Directive 2015/2376 du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

- ◆ depuis 1996, l'administration est tenue de répondre dans un délai de trois mois lorsqu'elle est saisie d'une demande sur le bénéfice du régime d'amortissement exceptionnel ou du régime des entreprises nouvelles. Dans ce cas, le silence de l'administration vaut acceptation et peut être opposé par l'entreprise lors d'un éventuel contrôle fiscal ;
- ◆ la loi de finances initiale pour 1997 a étendu le principe d'un silence valant acceptation au bout de trois mois, lorsque le rescrit porte sur l'éligibilité d'un projet de recherche au bénéfice du crédit impôt recherche ;
- ◆ la loi de finances rectificatives pour 2004 a de nouveau étendu cette procédure aux demandes relatives à l'existence d'établissements stables (demande d'un résident étranger qui veut avoir l'assurance qu'il n'a pas un établissement stable en France) et aux entreprises implantées dans des zones franches urbaines.

232. Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2008, a institué un droit pour le contribuable à pouvoir solliciter dans un certain nombre de cas un second examen de sa demande alors même qu'une prise de position de l'administration a déjà été formalisée¹⁹⁴.

233. Les données publiées chaque année par l'administration fiscale¹⁹⁵ montre que les dispositifs de rescrits sont très utilisés par les contribuables et, notamment par les entreprises. L'administration fiscale, essentiellement au niveau déconcentré, a traité 18 939 rescrits en 2014 portant sur des situations de fait contre 13 305 en 2007, soit une augmentation de plus de 40 % en 7 ans. Cette forte hausse, comme la constance des résultats obtenus depuis 2010 (toujours supérieurs à 18 000 rescrits annuels), traduisent une appropriation progressive du mécanisme par les contribuables et notamment par les entreprises. **Les rescrits portant spécifiquement sur l'impôt sur les sociétés s'élèvent à 6 129, en 2014, en baisse de 2,6 % par an sur la période 2012-2014** (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Statistiques 2012-2014 sur les rescrits portant sur l'impôt sur les sociétés

	2012	2013	2014
Nombre de rescrits traités portant sur l'IS	6 617	6 259	6 129
Durée moyenne de traitement en jours	76,5	79,8	87,2
Taux de traitement en moins de trois mois	79 %	80 %	78 %

Source : DGFIP, tableaux de bord des rescrits.

234. Au-delà du succès quantitatif, d'après une enquête réalisée par le Conseil d'État en 2013¹⁹⁶, si la procédure de rescrit donne globalement satisfaction aux entreprises, elles sont nombreuses à reprocher à la procédure la longueur des **délais de réponses, parfois incompatibles avec la vie des affaires**. Les rescrits portant sur l'impôt sur les sociétés sont traités dans un délai moyen de 87 jours en 2014. Cette durée est toutefois variable selon les types de rescrits : le rescrit sur l'amortissement exceptionnel (L. 80 B 2°) est traité en moyenne en 2014 en 56 jours tandis que le rescrit portant sur le crédit impôt recherche est traité en moyenne en 100 jours en 2014. Comme le relève le Conseil d'État dans son étude précitée, un délai moyen inférieur à trois mois constitue une relative bonne performance dans la mesure où « *une réponse immédiate serait difficilement conciliable avec l'engagement de l'administration sur sa prise de position* ». Pour autant, le délai de trois mois n'est pas systématiquement respecté : **plus d'une demande de rescrit sur cinq portant sur l'impôt sur les sociétés n'est pas traitée dans le délai de trois mois**.

¹⁹⁴ L'article L. 80 CB du LPF précise que le redevable doit être de bonne foi et n'invoquer aucun élément nouveau.

¹⁹⁵ Rapport sur l'activité en matière de rescrit - année 2014, direction générale des finances publiques. Les données publiées dans ce rapport ne permettent pas de distinguer les rescrits réalisés pour des entreprises, pour des associations ou pour des particuliers.

¹⁹⁶ Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, Conseil d'État, novembre 2013.

235. Par ailleurs, même le respect d'un délai de trois mois peut être incompatible avec le rythme de la vie économique de l'entreprise. En particulier, les opérations de restructuration (fusion d'entités, etc.) sont souvent conduites à une cadence soutenue, tout en requérant une forte sécurité juridique et fiscale puisque le traitement fiscal d'une opération peut conditionner son intérêt économique et donc sa réalisation.
236. Une solution pourrait consister à prévoir, pour certaines opérations limitativement définies (fusions/acquisitions,...) **une procédure de rescrit avec réponse garantie sous des délais réduits et connus d'avance (par exemple un mois)**. La contrepartie pourrait être de rendre payante cette procédure de rescrit accéléré, comme c'est notamment le cas aux États-Unis et en Allemagne (cf. encadré 14).

Encadré 14 : Deux exemples de procédures de rescrit payantes

<p>1. Aux États-Unis</p> <p>La procédure de « <i>private letter ruling</i> » permet à tout contribuable américain de demander à l'administration fiscale fédérale une prise de position formelle sur l'application de la législation fiscale au vue de sa situation particulière. La réponse lie l'administration et le contribuable mais ne peut être invoquée par un tiers, sauf si l'administration publie sa réponse en tant que « <i>revenue ruling</i> » auquel cas l'interprétation donnée peut être invoquée par n'importe quel contribuable dans la même situation ». Cette procédure qui existe de manière semblable au niveau des États fédérés a un coût pour l'entreprise qui peut représenter jusqu'à 28 000 \$ selon le type de demande adressée à l'administration¹⁹⁷.</p> <p>2. En Allemagne</p> <p>La procédure de rescrit fiscal en Allemagne (« <i>Verbindliche Auskunft</i> ») a également un coût pour l'entreprise. Le montant demandé est déterminé en fonction du gain que le contribuable peut tirer de la prise de position de l'administration fiscale. La constitutionnalité de cette pratique a été validée par le tribunal des finances de Basse-Saxe qui, dans un cas d'espèce, a estimé que la sécurité juridique que permet la procédure de rescrit justifiait une compensation financière¹⁹⁸.</p>
--

237. Outre les questions de délais, une évolution des modalités de recours contre les prises de position de l'administration pourrait être envisagée.
238. Le recours pour excès de pouvoir contre les rescrits est traditionnellement refusé pour deux motifs¹⁹⁹ : la décision de l'administration ne fait, d'une part, pas nécessairement grief et n'est, d'autre part, en principe pas détachable de la procédure d'imposition susceptible d'être contestée devant le juge de l'impôt. Cela signifie qu'en cas de désaccord entre l'administration et l'entreprise, le seul moyen de contestation de l'entreprise est d'entreprendre, suite à un éventuel contrôle fiscal (qui pourrait donner lieu à des pénalités pour manquement délibéré), un contentieux d'assiette devant le juge administratif, source d'insécurité juridique que la procédure de rescrit vise justement à prévenir.
239. Face à cette difficulté le rapport Gibert proposait en 2008 d'instaurer un recours contre les rescrits sur le modèle du référé précontractuel applicable en matière de marchés publics. Le modèle du référé précontractuel²⁰⁰ présente par rapport au recours pour excès de pouvoir l'avantage à la fois de la célérité et de laisser une marge d'appréciation au juge qui ne soit pas binaire (annulation ou confirmation de la décision).

¹⁹⁷ *Internal Revenue Bulletin* : 2016-1.

¹⁹⁸ Étude du Conseil d'État précitée.

¹⁹⁹ CE 26 mars 2008, *Association Pro Musica*, n° 278858, au Recueil, RJF 6/08 n° 719.

²⁰⁰ Article L. 551-1 et suivants du code de justice administrative.

240. Au-delà des procédures de rescrit, le besoin de sécurisation des entreprises porte également sur la **question des prix de transfert**. Ce sujet, et notamment la question des accords préalables (APP), est traité dans le rapport particulier n° 4 consacré à la territorialité de l'impôt sur les sociétés²⁰¹.

2.4.3. Le contrôle fiscal des grandes entreprises est, en France, encore loin des procédures de relation de confiance en place notamment au Royaume-Uni

241. La qualité des relations entre les entreprises les plus importantes et les administrations en charge des contrôles peuvent également être un facteur d'attractivité.

242. En France, le déroulement du contrôle fiscal est encadré par des bonnes pratiques, dont certaines ont été formalisées – sans être opposables pour autant à l'administration – et portées à la connaissance du public en avril 2015 au travers des « *dix engagements pour un contrôle fiscal des entreprises serein et efficace* » (cf. encadré 15).

Encadré 15 : Dix engagements pour un contrôle fiscal des entreprises serein et efficace

En avril 2015, la DGFIP a formalisé²⁰² dix engagements visant à rendre plus « serein et efficace » le contrôle fiscal des entreprises. Ces engagements sont les suivants :

- préparer avec l'entreprise la première intervention pour préciser notamment quels documents sont attendus ;
- définir avec l'entreprise les modalités optimales de contrôle lors de la 1ère intervention : calendrier prévisionnel, modalités matérielles, etc. ;
- consacrer la 1ère intervention à la découverte de l'entreprise, de sa situation juridique, économique, financière, de son actualité et de son mode de fonctionnement ;
- veiller à un dialogue de qualité en instaurant au moins 1 point d'étape au bout de 4 interventions sur place et la tenue d'une réunion de synthèse à la fin des opérations sur place ;
- indiquer, chaque fois que possible, les axes de contrôle à l'entreprise, afin qu'elle anticipe les documents qui seront demandés ;
- assurer sa sécurité juridique en veillant à ce que les prises de position soient homogènes pour les entreprises d'un même groupe ;
- maîtriser les délais pour adresser aux entreprises contrôlées les conclusions du contrôle, répondre à leurs observations, leur adresser les conclusions du recours hiérarchique ;
- offrir des voies de recours de qualité, notamment auprès du supérieur hiérarchique du vérificateur dont les coordonnées sont fournies ;
- préserver la confidentialité des échanges et le secret fiscal ;
- identifier clairement un correspondant au sein de l'administration pour aider les entreprises dans leurs démarches postérieures au contrôle.

243. En outre, depuis octobre 2013, une procédure dite de relation de confiance est expérimentée auprès de quatorze entreprises, rejointes par douze autres en octobre 2014. Les entreprises participantes s'engagent à faire preuve d'une grande transparence envers l'administration, en évoquant spontanément leurs problématiques fiscales. En contrepartie, la DGFIP revoit et valide en temps réel les exercices fiscaux et s'engage à traiter rapidement les demandes de rescrits.

²⁰¹ Pour une analyse comparative des pratiques administratives en matière de prix de transfert, voir la note : *Mission de comparaisons internationales sur la lutte contre l'évasion fiscale via les échanges économiques et financiers intra-groupe*, IGF, mars 2013.

²⁰² http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfip/controle_fiscal/10_engagements.pdf

244. Ces évolutions, encore trop récentes ou embryonnaires pour qu'il soit possible d'en tirer un bilan, demeurent nettement en deçà des pratiques de contrôles mises en œuvre dans d'autres États de l'Union européenne. Le Royaume-Uni apparaît particulièrement avancé dans sa politique de prévention des contrôles et la relation de confiance (« *enhanced relationship* ») est l'approche retenue pour les grandes entreprises. À titre d'exemple, l'administration établit chaque année pour chaque entreprise partie prenante à la relation de confiance un document d'analyse des risques, le « *business risk review* ». Ce dernier cote de « risque faible » à « risque élevé » les principales caractéristiques de l'entreprise (complexité de la structure, rapidité d'évolution, gouvernance, stratégie fiscale, etc.) et décrit les raisons des cotations appliquées. Une première version du *business risk review* est rédigée chaque année par l'administration et sert de support à un dialogue contradictoire avec le contribuable, qui conduit à la validation d'une version définitive de ce document. Ce dernier constitue alors un instrument de détermination et d'orientation des investigations à conduire.
245. Par ailleurs, des dispositifs de **régularisation spontanée** par les entreprises de leur situation fiscale existent et apparaissent plus souples qu'en France. La principale incitation à régulariser réside dans la possibilité de moduler les peines d'amendes et les pénalités, la loi prévoyant des possibilités de modulation des taux plus importante en cas de régularisation spontanée. En France, la procédure de régularisation spontanée, prévue à l'article L. 62 du LPF, permet au contribuable, en cours de vérification de comptabilité et avant toute proposition de rectification, de régulariser les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances dans les déclarations souscrites, si celles-ci l'ont été dans les délais. Dans ce cas, le contribuable bénéficie d'un abattement de 30 % sur les intérêts de retard dus. En contrepartie, il doit régler les montants supplémentaires – droits et intérêts de retard – sous 30 jours. **Pour développer le recours aux régularisations spontanées des assouplissements de la procédure pourraient être envisagés** : assouplir par exemple la condition de règlement sous 30 jours, voire prévoir des réductions de l'intérêt de retard supérieure au niveau actuellement en vigueur.
246. L'administration fiscale britannique fait réaliser à fréquence régulière des sondages et études pour mesurer la satisfaction des entreprises dans leur relation avec l'administration fiscale, ainsi que la perception qu'elles peuvent avoir des modes de contrôle, et de leur impact sur le comportement des entreprises. S'agissant des grandes entreprises, HMRC fait réaliser une étude annuelle²⁰³. La dernière étude en date fait ressortir un niveau de satisfaction significatif, 87 % des grandes entreprises interrogées estimant que leurs relations avec HMRC sont bonnes ou très bonnes. De fait, la sécurité juridique que l'administration fiscale est capable d'apporter aux entreprises fait partie intégrante de la stratégie du Royaume-Uni en matière d'attractivité.

²⁰³ « Large business Panel Survey 2014 » :

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

3. Perspectives

247. L'attractivité fiscale, et la compétitivité de l'imposition sur les bénéficiaires en particulier, n'est à l'évidence pas le seul déterminant de l'attractivité. Toutefois, une réflexion sur la compétitivité de l'imposition sur les bénéficiaires est légitime pour au moins trois raisons :
- ◆ l'attractivité générale de la France semble se dégrader comme en témoigne une récente étude du cabinet EY²⁰⁴. Cette étude relève que le nombre d'implantations internationales en France est en retrait en 2015 (-2 %) alors qu'il augmente dans tous les pays de l'Union européenne à 15 et en particulier au Royaume-Uni (+ 20 %) et en Allemagne (+ 9 %). De même, des travaux récents du CAE font le constat que l'attractivité de la France pour les sièges sociaux, et plus généralement les centres de décision, s'est érodée au profit de l'Allemagne et de la Belgique²⁰⁵ ;
 - ◆ nos facteurs différenciant d'attractivité (qualité des infrastructures, potentiel de marché conséquent, positionnement géographique) s'érodent à mesure que l'intégration économique s'accroît dans l'Union européenne, ce qui tend à renforcer l'influence du critère fiscal dans les décisions d'investissement (cf. 1.2.1 et 1.2.3) ;
 - ◆ les études économétriques existantes montrent qu'il existe bien un impact de taux nominaux et de taux effectifs trop élevés sur la capacité d'un pays à attirer des investissements directs étrangers (cf. 1.4). Cela explique d'ailleurs que l'estimation de fonctions de réaction fiscale montre que les États se comportent de façon stratégique dans la détermination de leur taux d'IS.
248. Or, les règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés, progressivement durcies depuis 2010, ne permettent désormais plus de compenser un taux nominal parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. De fait, les indicateurs qui permettent de tenir compte à la fois des taux et des règles d'assiette (taux implicites et taux effectifs d'imposition), bien que nécessairement imparfaits, sont convergents et reflètent une dégradation de la compétitivité de l'IS français (cf. 2.3). Le constat d'une fiscalité peu attractive semble également partagé par les dirigeants d'entreprises : sur 205 dirigeants de 26 pays interrogés dans le cadre de l'étude d'EY précitée, 72 % jugent « pas attractive » la fiscalité française des entreprises.
249. Au terme de cette analyse, si l'on se place dans une perspective de compétitivité fiscale, des évolutions de l'impôt sur les sociétés gagneraient à être envisagées tant en ce qui concerne les taux, qu'il conviendrait de baisser, que des règles d'assiette ou encore des modalités de gestion de l'impôt pour garantir une plus grande sécurité juridique aux entreprises.
250. En ce qui concerne les **taux**, à l'évidence, la France ne peut ni de doit viser un taux trop bas. Outre que cela serait non soutenable sur le plan budgétaire, les études économétriques existantes ne permettent pas de conclure qu'une fiscalité des sociétés particulièrement basse est décisive pour l'attraction d'investissements étrangers. En revanche, la stratégie de taux de la France doit viser à limiter les possibles effets d'une position trop visiblement défavorable et, partant, à se situer dans la moyenne de ses principaux partenaires de l'Union européenne.

²⁰⁴ *Baromètre de l'attractivité, France 2016 : La France distancée*, EY, mai 2016. Depuis 1997, EY, en partenariat avec le cabinet Oxford Intelligence, recense le nombre d'implantations de projets d'investisseurs étrangers sur chaque territoire en prenant en compte les annonces publiques et fermes d'investissements porteurs d'emplois nouveaux.

²⁰⁵ L'attractivité de la France pour les centres de décision des entreprises, Farid Toubal et Alain Trannoy, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 30, avril 2016.

251. Même les États-Unis qui, à la différence de nombreux pays de l'OCDE (à commencer par l'Allemagne, le Royaume-Uni ou encore le Canada), n'ont jusqu'alors pas adopté la stratégie de baisse de taux en contrepartie de modification de règles d'assiette, commencent à envisager une baisse du taux nominal. Un groupe de travail bipartisan du Sénat américain pointait en juillet 2015²⁰⁶ la nécessité d'envisager une réduction du taux nominal de l'IS fédéral pour l'amener dans une fourchette allant de 24 à 30 % par le biais d'un élargissement de la base.
252. À l'image du Royaume-Uni ou encore de l'Espagne, la baisse du taux nominal normal pourrait s'accompagner d'une convergence des taux d'IS. Le taux réduit pour les PME apparaît en effet comme une spécificité française.
253. Les marges de manœuvre sur les **règles d'assiette** pour compenser la baisse des taux apparaissent étroites. Depuis 2010, des règles d'assiettes jusqu'alors favorables ont en effet été durcies tandis que l'encadrement par le droit de l'Union européenne et par l'OCDE se fait plus pressant. En matière d'assiette, les principes pourraient être les suivants : ne pas aller à contre-courant lorsqu'une règle tend à devenir la norme dans les pays de l'OCDE, tenir compte des travaux de l'OCDE dans le cadre de l'approche « BEPS », tâcher d'anticiper les évolutions du droit de l'Union dans un souci de sécurité juridique et capitaliser sur les avantages du régime fiscal français.
254. En premier lieu, le maintien de certaines spécificités françaises à l'heure de l'harmonisation dans le cadre de l'OCDE et de l'Union européenne est en question. En particulier, la justification d'un plafonnement forfaitaire de la déductibilité des charges financières, alors que tous les autres grands pays de l'Union européenne optent pour un plafonnement en pourcentage de l'EBITDA, n'est pas évidente. Un plafonnement en pourcentage de l'EBITDA serait au demeurant l'occasion de simplifier le régime de déductibilité des charges financières, caractérisé par une grande complexité et un enchevêtrement de règles en pratique difficiles à appliquer.
255. Alors que la France a tout intérêt à jouer le jeu de la coopération au sein de l'OCDE pour lutter contre les pratiques fiscales dommageables, il paraît également difficile de ne pas tenir compte de ses préconisations sur la fiscalité des brevets. Sans envisager la suppression du régime de taux favorable pour les revenus tirés des brevets, une adaptation des règles d'assiette gagnerait à être envisagée pour se conformer à l'approche du lien (approche « nexus », cf. encadré 7). Le maintien d'un taux réduit pour les brevets issus de la recherche française est cohérent avec le maintien en France d'un crédit impôt recherche favorable. Si ce rapport n'avait pas pour objet d'évaluer l'efficacité du crédit impôt recherche, force est de constater qu'il s'agit d'un dispositif attractif du dispositif français dont les règles de gestion pourraient toutefois être simplifiées et dont la sécurité juridique pourrait être accrue.
256. L'avenir du régime d'intégration fiscale est plus délicat à appréhender. Malgré un taux de détention exigé parmi les plus élevés de l'Union européenne (95 %), le régime d'intégration fiscale est plébiscité par les entreprises et constitue un élément important de l'attractivité du système fiscal français. Toutefois, l'affaire *Steria* montre que les possibilités de neutralisation d'opérations *intra*-groupe, non directement liées à la compensation des pertes et profits, qui sont accordées aux sociétés intégrées (par définition résidentes) ne sont pas entièrement sûres au regard du droit de l'Union européenne. La remise en cause de ces mécanismes de neutralisation n'est évidemment pas assurée tant que la CJUE ne s'est pas prononcée. En outre, si certaines neutralisations venaient à être remises en cause, le principe fondateur de la consolidation fiscale, à savoir la compensation des pertes et profits, est, lui, compatible avec le droit de l'Union européenne.

²⁰⁶ *The Business Income Tax*, Bipartisan Tax Working Group Report, United States Senate Committee on Finance, juillet 2015.

257. Sans préjuger des évolutions à venir de la CJUE, dans un souci d'anticipation et donc de sécurité juridique, des scénarios d'évolution du régime d'intégration fiscale gagneraient à être envisagés et évalués pour éviter des ajustements au fil d'éventuelles nouvelles jurisprudences. À cet égard, le modèle britannique du « *group relief* » présenté *supra* constitue un modèle intéressant de consolidation fiscale. S'il n'est pas aussi favorable que le régime français du fait de l'absence des possibilités de neutralisation d'opérations non liées à la compensation des pertes et profits, il a l'avantage de la souplesse.
258. Enfin, en ce qui concerne, les **modalités de gestion de l'impôt** sur les sociétés, le système de rescrit français présente des avantages comparatifs certains. À la différence des régimes de « *rulings* » dans certains pays de l'Union européenne, la procédure de rescrit apparaît sûre au regard de la législation européenne sur les aides d'État. C'est par ailleurs une procédure ancienne et relativement bien connue des entreprises, comme en témoigne son succès quantitatif. La procédure de rescrit pourrait toutefois gagner en efficacité en vue de conférer une plus grande sécurité juridique aux entreprises. Un rescrit avec réponse impérative dans un délai d'un mois, au-delà duquel le silence de l'administration vaudrait acceptation, pourrait être créé pour certaines opérations, quitte à rendre cette procédure payante, comme cela existe en Allemagne et aux États-Unis. Les possibilités de recours contre les prises de position de l'administration fiscale gagneraient également à être étendues par la création d'une procédure de référé spécifique. Enfin, les relations entre l'administration fiscale et les entreprises dans le cadre de contrôles pourraient gagner en fluidité en assouplissant les conditions de la procédure de régularisation spontanée, en particulier la condition de régularisation sous 30 jours.
259. Une telle stratégie de baisse des taux et de simplification des règles d'assiette serait conforme aux positions habituelles du Conseil des prélèvements obligatoires en faveur d'un système fiscal simple, affecté de peu de dérogations. Des obstacles s'opposent à la mise en œuvre d'une telle stratégie d'ensemble. En premier lieu, sa neutralité budgétaire n'est pas garantie. Elle pourrait en outre faire l'objet d'un accueil mitigé de la part des entreprises, qui seraient attentives à la perte d'un certain nombre d'avantages particuliers, et pourraient redouter que la baisse du taux nominal ne soit pas pérenne : la crédibilité du plan pluriannuel de baisse du taux nominal est une condition nécessaire de l'acceptabilité de la démarche. La mise en œuvre de la baisse de l'IS doit s'accompagner d'une cohérence d'ensemble des mesures portant sur l'imposition des entreprises et sans doute de certains éléments de la fiscalité des personnes.
260. À défaut de choisir cette voie, il apparaîtrait *a minima* souhaitable de prendre des mesures moins structurelles mais qui pourraient renforcer l'attractivité relative de l'impôt sur les sociétés français. En matière de plus-values de cessions de titre de participation, la quote-part pour frais et charges est particulièrement élevée (12 %) et introduit une distorsion, sans logique économique, dans le traitement fiscal des plus-values et des dividendes. Une baisse de cette QPFC pourrait être envisagée. Le régime mère-fille pourrait lui aussi être aménagé puisque la France se caractérise par une durée de détention des titres parmi les plus longues de l'Union européenne ; celle-ci pourrait également être abaissée et ramenée par exemple à un an.
261. **Il faut relever que les pistes ici évoquées reposent sur les enseignements de la littérature économique sur la concurrence fiscale et l'analyse comparative des taux et de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. L'analyse de l'impact économique et budgétaire des pistes d'évolution de l'IS relève du rapport particulier n° 6.**

Annexes

Annexe 1 : Le modèle standard de concurrence fiscale en présence de plusieurs impôts : quelques enseignements de la théorie de la taxation optimale

Le modèle de base suppose que le capital mobile est taxé selon le principe de la source. Bucovetsky et Wilson (1991)²⁰⁷ utilisent un modèle à deux périodes dans lequel les résidents choisissent à la première période leur offre de travail et en deuxième période le montant qu'ils souhaitent épargner (les dotations en capital des ménages ne sont plus fixes).

Les deux auteurs étudient le cas plus réaliste où les gouvernements ont à leur disposition d'autres impôts que le seul impôt sur le capital prélevé à la source : un impôt sur les revenus du travail et un impôt sur le capital prélevé selon le principe de résidence qui en pratique taxe les revenus de l'épargne. On montre de façon tout à fait intuitive que les gouvernements n'ont plus intérêt à taxer le capital selon le principe de la source. L'imposition du capital selon le principe de résidence élimine les externalités fiscales à l'origine des distorsions produites par la concurrence fiscale. Cela suppose cependant que les pouvoirs publics du pays de résidence puissent disposer des informations nécessaires pour taxer les revenus du capital perçus à l'étranger par leurs résidents (ce qui n'est pas toujours chose aisée dans la pratique !)²⁰⁸.

Un point intéressant mis en lumière par Bond et Samuelson (1989)²⁰⁹ est que si l'application du principe de résidence s'accompagne d'un crédit d'impôt accordé par le pays de résidence pour les revenus perçus par les résidents à l'étranger alors la concurrence fiscale devrait se traduire (du moins en théorie) par des taux d'imposition sur le capital (prélevé selon le principe de résidence) qui ne sont pas trop faibles mais au contraire trop élevés.

La raison est facile à comprendre. Supposons deux pays dont l'un est exportateur de capital tandis que l'autre est importateur de capital. Le pays importateur de capital a toujours intérêt à augmenter son taux d'impôt au moins au niveau de celui du pays exportateur de capital car il sait que ce dernier accordera à ses résidents ayant investi à l'étranger un crédit d'impôt. D'un autre côté le pays exportateur de capital a lui aussi intérêt à augmenter son taux d'impôt sur les revenus du capital de source étrangère car il peut exercer « un pouvoir de marché » sur le marché du capital mondial de façon à réduire les incitations à investir à l'étranger.

²⁰⁷ Bucovetsky, S., J.D., Wilson (1991). "Tax competition with two tax instruments," *Regional Science and Urban Economics*, 21(3): 333-350.

²⁰⁸La littérature s'est intéressée à la question de savoir sous quelles conditions des pays à fiscalité faible et bénéficiant de l'évasion fiscale pouvait quand même avoir intérêt à transmettre volontairement des informations sur les revenus du capital que ses résidents ont placé chez lui à un autre pays (supposé à fiscalité élevée). Bacchetta et Espinosa (2005) ont montré que livrer des informations peut rendre ce pays moins attractif aux yeux des investisseurs étrangers mais un effet stratégique peut venir compenser cette désaffection : le pays à fiscalité faible peut en effet conduire stratégiquement celui à fiscalité élevée à augmenter ses taux d'imposition, ce qui induit davantage d'évasion fiscale vers le pays à fiscalité faible. Cet effet stratégique peut être suffisamment important pour plus que compenser l'effet de désaffection lié à la transmission d'informations. Bacchetta, P., and M.P. Espinosa (1995), "Information sharing and tax competition among governments", *Journal of International Economics*, 39(1-2):193-121.

²⁰⁹ Bond, E.W. and L. Samuelson (1989). "Strategic behavior and the rules for international taxation of capital", *Economic Journal*, 99: 1099-1111.

On peut alors montrer que les taux d'imposition sont si élevés à l'équilibre qu'il n'y a plus d'exportations de capital (ce qui ne serait pas le cas dans un système d'exemption). Janeba (1995)²¹⁰ a montré que ce résultat était lié à une hypothèse du modèle de Bond et Samuelson, à savoir que le gouvernement du pays exportateur ne taxait pas de la même façon les revenus des résidents selon qu'ils étaient perçus dans le pays ou à l'étranger. Lever cette hypothèse de « discrimination » conduit au résultat que le pays exportateur choisit à l'équilibre un taux égal à zéro quel que soit la méthode choisie pour éliminer la double imposition (exemption ou crédit d'impôt).

Si l'on revient au modèle standard il est tout aussi intuitif de montrer que si les pouvoirs publics peuvent taxer le travail alors ils ne taxeront pas le capital selon le principe de la source et le bien public est financé exclusivement et efficacement par la fiscalité sur les revenus du travail. En effet, l'offre de travail est fixe alors que l'offre de capital qui s'adresse à chaque pays est parfaitement inélastique.

Bucotvetsky et Wilson (1991) montrent que les gouvernements renonceront encore à taxer le capital selon le principe de la source même si l'offre de travail est élastique car celle-ci prend une valeur finie tandis que l'élasticité de l'offre de capital est infinie pour une petite économie ouverte. Taxer les revenus du travail engendre cependant des distorsions dans l'arbitrage travail-loisir. Dans le cas où la concurrence fiscale oppose des pays de taille suffisante pour avoir un « pouvoir de marché » sur le rendement net du capital alors on montre que les pays continuent à taxer l'impôt sur le capital prélevé à la source. Dans tous les cas, les biens publics sont produits de façon sous efficace.

Il est cependant important de remarquer que si l'on revient à l'hypothèse du modèle de base selon laquelle les ménages ont des dotations fixes en capital alors, s'il est optimal pour une petite région de ne taxer que le travail (même si celui-ci est élastique), ceci n'est en revanche pas le cas pour l'économie (mondiale) dans son ensemble. En effet pour l'économie mondiale dans son ensemble l'offre fixe de capital au niveau agrégée fait qu'il est efficace de ne taxer que le capital !

²¹⁰ Janeba, E. (1995). "Corporate income tax competition, double taxation treaties, and foreign direct investment", *Journal of Public Economics*, 56(2): 311-325.

Annexe 2 : Externalités fiscales « verticales » et concurrence fiscale « horizontale »

Le modèle de base suppose que la concurrence fiscale est « horizontale » dans le sens où elle ne concerne que des collectivités publiques appartenant à un même échelon de gouvernement. Ce modèle ignore les interactions (externalités) fiscales verticales qui peuvent exister au sein de structures fédérales entre les échelons de gouvernement sous-nationaux et l'échelon national ou fédéral. Ces interactions peuvent être laissées de côté en première analyse quand il s'agit de concurrence fiscale internationale (entre pays souverains).

Des travaux récents semblent cependant montrer que le fait que les pays soient unitaires ou décentralisés peut avoir un effet sur l'intensité de la concurrence fiscale entre pays (Wilson et Janeba, 2005²¹¹ ; Kessing, Konrad et Kotsogiannis, 2009²¹²). Les interactions fiscales et budgétaires entre échelons de gouvernement peuvent résulter par exemple de la déductibilité des impôts locaux de l'assiette d'un impôt national. Cela était le cas de la taxe professionnelle française qui était déductible de l'impôt sur les sociétés (IS). On montre facilement que si l'on considère comme donné le taux d'IS alors la déductibilité de la TP fait que la concurrence fiscale est moins intense entre collectivités décentralisées (par exemple entre communes). Les taux d'impôt locaux sont d'autant plus élevés que le taux d'IS est lui-même important (Madiès, 1999²¹³). La raison est tout simplement que la base imposable est moins élastique aux écarts locaux de taux d'imposition car les entreprises ne supportent qu'une partie de la charge fiscale locale compte tenu de la déductibilité de la TP de l'assiette de l'IS.

Une autre source d'interactions fiscales verticales est due au fait que certaines bases imposables peuvent être partagées par plusieurs échelons de gouvernements (« *tax base sharing* »). La réforme de la fiscalité locale en France a introduit davantage de spécialisation fiscale sans éliminer totalement la superposition fiscale entre les différents échelons de collectivités locales. Dans nombre de pays fédéraux, les différents échelons de gouvernement prélèvent un taux d'impôt sur le bénéfice des sociétés (ou un taux additionnel) de sorte que le taux agrégé peut être sensiblement plus élevé que celui affiché par le gouvernement fédéral

Le fait que plusieurs échelons de gouvernements taxent la même base imposable (ou des bases qui se recoupent partiellement) est à l'origine d'une externalité verticale qui conduit à une surimposition de la base commune (Flowers, 1988²¹⁴ ; Keen et Kotsogiannis, 2002²¹⁵ ; Madiès, Paty et Rocaboy, 2005). Ce résultat s'inscrit dans une perspective plus large qui est celle de la « tragédie des communs ». L'intuition est la suivante : un échelon de gouvernement qui augmente son taux d'imposition fait fuir la base imposable si celle-ci est mobile. Il en résulte une externalité verticale négative pour les autres échelons de gouvernement qui taxent aussi cette base imposable et voient leurs recettes fiscales diminuer (pour un taux d'impôt donné). Les différents échelons de gouvernement ayant un comportement non coopératif, ils ne prennent pas en compte les effets de leurs choix fiscaux sur le bien-être des autres échelons. Il en résulte que chacun des niveaux sous-estime le coût marginal des fonds publics : le taux d'impôt agrégé qui frappe la base commune est alors supérieur à celui qui serait prélevé par un échelon de gouvernement unique. Ce dernier se conduirait comme un monopoleur et choisirait le taux d'impôt permettant de maximiser ses recettes fiscales (point maximum de la courbe de Laffer).

²¹¹ Wilson, J.D., and E. Janeba (2005), "Decentralization and international tax competition", *Journal of Public Economics*, 89(7):1211-1229.

²¹² Kessing, S., K.A. Konrad, and C. Kotsogiannis (2009), "Federalism, weak institutions and the competition for foreign direct investment", *International Tax and Public Finance*, 16(1) :105 - 123.

²¹³ Madiès, T. (1999), "Les collectivités locales se livrent-elles à une concurrence fiscale sur la taxe professionnelle ?", *Revue Française d'Économie*, 14(4): 191-234.

²¹⁴ Flowers, M.R. (1988) "Shared tax sources in a Leviathan model of federalism", *Public Finance Quarterly* 16 : 67-77.

²¹⁵ Keen, M., and C. Kotsogiannis (2002), "Does federalism lead to excessively high taxes?" *American Economic Review* 92(1) :363-370.

Dans le cas de plusieurs échelons de gouvernement, le montant des recettes fiscales se trouve sur la partie décroissante de la courbe de Laffer. On notera que cette externalité verticale a un effet opposé sur les taux d'impôt à celui résultant de la concurrence fiscale « horizontale ». On peut aussi montrer que si les gouvernements maximisent leurs recettes fiscales alors la concurrence fiscale entre collectivités décentralisées ne réduit pas nécessairement le montant de recettes fiscales prélevées mais au contraire l'accroît la taille du secteur public. La prise en compte des externalités fiscales verticales résultant du partage d'une même base imposable remet donc en cause l'argument de Brennan et Buchanan (1977, 1980) : la concurrence fiscale ne réduit pas nécessairement la taille du secteur public.

Konrad et Keen (2012, *op.cit*, p. 26-27) montrent alors que la concurrence entre pays unitaires et décentralisés peut induire des taux d'impôt plus élevés. Pour les raisons évoquées plus haut, la présence de plusieurs échelons de gouvernement conduit à des taux d'imposition plus élevés dans le pays décentralisé. Les autres pays en profitent alors pour augmenter leurs propres taux d'impôt (les taux d'impôt sont supposés être des compléments stratégiques dans le sens où les pays augmentent leurs taux d'impôt quand les autres augmentent les leurs et baissent leurs taux quand les autres baissent leur propre taux²¹⁶). Le pays en question peut en tirer avantage mais cet avantage devient un désavantage quand le nombre de concurrents augmente et que la concurrence fiscale porte sur un impôt sur le capital prélevé à la source.

²¹⁶ La littérature empirique montre que cela est effectivement le cas et que l'on observe des comportements mimétiques dans le choix des taux d'imposition (voir section 1.7).