

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

**RAPPORT PARTICULIER N° 6**  
**Où va l'impôt sur les sociétés ?**

**Paul SAUVEPLANE**  
Ingénieur des mines

**Laurent SIMULA**  
Professeur de sciences économiques  
à l'Université Grenoble Alpes

Rapporteurs

## **Rapport particulier n°6 – Document de travail**

**RAPPORT PARTICULIER N°6**  
**Où va l'impôt sur les sociétés ?**

**Paul Sauveplane, ingénieur des mines**

**Laurent Simula, professeur de sciences économiques  
à l'Université Grenoble Alpes**

## **Rapport particulier n°6 – Document de travail**

## SYNTHESE

La réflexion sur l'impôt sur les sociétés sous l'angle économique s'inscrit dans celle, plus large, sur la fiscalité des revenus du capital. Nous éclairons celle-ci à l'aide de deux points de vue complémentaires : **l'analyse de l'incidence fiscale et la théorie de la fiscalité optimale**. La première souligne en particulier que la charge fiscale finit toujours par porter sur des personnes physiques (propriétaires du capital, salariés et/ou consommateurs). La seconde cherche à caractériser le meilleur système fiscal. Elle souligne qu'il serait préférable de s'affranchir de tout impôt sur les sociétés et d'imposer directement les personnes physiques. Cependant, lorsque le décideur public ne dispose pas des informations nécessaires à une taxation optimale des personnes physiques, une fiscalité des personnes morales devient nécessaire. **Dès lors, l'impôt sur les sociétés apparaît comme un impôt par défaut.**

**L'impôt sur les sociétés est un élément de cohérence du système fiscal.** Il constitue tout d'abord un substitut à la fiscalité des personnes physiques dans la mesure où l'incidence fiscale ne peut être tracée parfaitement. Il permet également d'imposer indirectement le revenu des détenteurs du capital résidant à l'étranger, et échappant à l'impôt sur le revenu domestique. En jouant le rôle d'acompte sur l'impôt sur le revenu des entrepreneurs, il limite les possibilités d'optimisation fiscale par non-distribution des profits. Il constitue également un substitut à une contribution directe des entreprises pour l'usage des biens et services publics, ce dernier étant matériellement difficile à mesurer. Il est enfin un moyen de taxer les rentes pures générées par les entreprises. Celles-ci apparaissent lorsque les facteurs de production sont rémunérés à un prix excessif et sont sources d'inefficacité. L'impôt sur les sociétés contribue donc à la fois à la justice sociale, à l'efficacité économique et à la neutralité du système fiscal. Cependant, certains arguments plaident pour un impôt prélevé dans le pays source alors que d'autres sont davantage en faveur d'un impôt prélevé dans le pays de résidence des détenteurs du capital.

Une fois cet impôt fondé, il faut s'interroger sur les propriétés qu'il devrait satisfaire. **En d'autres termes, comment définir un bon impôt sur les sociétés ?** Nous examinons cette question en économie fermée puis en économie ouverte. Nous distinguons en particulier une perspective « internationale » dans laquelle tous les problèmes de coordination entre États sont supposés résolus et un point de vue « national ». Du point de vue international, un système fiscal optimal comporte un impôt sur les revenus du capital prélevé dans le pays source afin de taxer les rentes dont bénéficient les entreprises. Cet impôt est combiné avec une taxation des détenteurs du capital dans leur pays de résidence. Taxation à la source et dans le pays de résidence ne sont donc pas incompatibles. Nous examinons ensuite si un État, animé par la seule poursuite de ses propres intérêts nationaux, met spontanément en place des politiques en accord avec la perspective internationale. Il apparaît que ce n'est généralement pas le cas des petits pays périphériques, à la différence des pays plus grands et plus centraux sur le marché mondial. Ces derniers ont intérêt à utiliser les mêmes instruments de taxation des revenus du capital, du point de vue national comme du point de vue international ; cependant, les barèmes de taux ne sont pas les mêmes dans les deux cas. **Cela suggère qu'il est certainement plus réaliste de rechercher davantage de coordination fiscale entre grands pays de la zone euro plutôt que directement au niveau de l'Union européenne. En outre, il est sans doute plus facile de s'accorder sur une harmonisation des instruments, que sur la définition de taux « souhaités », du moins dans un premier temps.**

**L'analyse théorique ne parvient pas à identifier un système d'imposition des sociétés qui dominerait tous les autres. Elle fournit néanmoins un ensemble de propriétés qu'un bon impôt doit satisfaire.** À partir de celles-ci, nous resituons les différentes façons dont l'impôt sur les sociétés est actuellement administré et présentons les principales alternatives envisageables. Ces dernières sont obtenues en croisant deux critères : les revenus inclus dans l'assiette d'une part, et la localisation de l'assiette d'autre part. **Les évolutions envisagées ont toutes pour ambition d'introduire davantage de neutralité fiscale, tout en limitant les risques de concurrence fiscale dommageable.** Si certaines sont plus efficaces que d'autres, aucune ne parvient à régler tous les problèmes. Il apparaît ainsi que les décideurs publics doivent apprendre à les combiner, en fonction de leurs objectifs, en effectuant des arbitrages multidimensionnels.

**Cependant, si la théorie économique permet de discerner plusieurs pistes d'évolution de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, aucune des bases de substitution envisageables n'apparaît pourtant satisfaisante dans l'immédiat.** Le recours à une assiette située plus haut dans le bilan afin de taxer l'ensemble des revenus du capital de l'entreprise permettrait de financer une baisse du taux, mais aurait des conséquences lourdes sur le tissu économique en transférant une partie de la charge de l'impôt sur les activités engageant le plus de capital productif, notamment l'industrie. Ceci romprait le lien entre le niveau d'imposition sur les sociétés de la rentabilité réelle des entreprises. Réciproquement, une taxation assise sur la rente économique de l'entreprise offrirait une solution neutre du point de vue de la théorie économique, mais conduirait à adopter une stratégie opposée à celle d'élargissement de l'assiette et à singulariser encore davantage la France par rapport aux autres pays européens. Quant à une taxation s'appuyant sur la consommation des biens et services produits par l'entreprise, elle constitue une piste intéressante d'évolution de l'impôt sur les sociétés pour répondre aux enjeux posés par les transferts de prix au sein des groupes et les activités numériques mais sa mise en œuvre reste inenvisageable à l'heure actuelle en raison du manque de coordination fiscale internationale.

Dès lors, où va l'impôt sur les sociétés ? **Deux facteurs internationaux se distinguent comme les principales sources d'évolution de l'impôt sur les sociétés dans les prochaines années** : d'une part, les travaux engagés par le G20 et l'OCDE en faveur de la lutte contre la concurrence fiscale dommageable (anti-BEPS - *Base Erosion and Profit Shifting*) ; d'autre part, les évolutions jurisprudentielles de la Cour de justice de l'Union européenne. Dans les deux cas, ils contribuent à l'adoption de principes communs et constituent de fait un levier d'harmonisation des règles d'imposition des sociétés dans les États membres.

**Des ajustements devront être apportés à court terme aux règles de calcul de l'assiette de l'IS français pour assurer sa conformité à ces principes internationaux.** C'est notamment le cas de l'encadrement de la déductibilité des charges d'intérêt qui n'apparaît pas cohérent avec l'approche retenue par le futur dispositif européen figurant dans la proposition de directive contre l'évasion fiscale internationale (ATAD - *Anti-Tax Avoidance Directive*), ou du régime dérogatoire de la fiscalité des revenus de la propriété intellectuelle. De même, les risques juridiques planant sur certaines opérations de neutralisation prévues par le régime fiscal français des groupes de sociétés plaident en faveur d'une simplification de ce régime pour en réduire le périmètre à sa fonction principale de compensation des pertes et des profits entre les sociétés du groupe.

**Les analyses conduites dans le cadre du présent rapport soulignent le risque d'une fragilisation de la position française** alors que l'harmonisation d'une partie des règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés entre les pays de l'Union est susceptible d'accroître la concurrence fiscale en matière de taux. Tout en soutenant activement les travaux de lutte contre l'évasion fiscale internationale, la France pourrait paradoxalement être pénalisée par l'adoption de règles au niveau européen du fait de son taux d'imposition élevé par rapport à ses partenaires. **Les difficultés associées à une harmonisation des règles d'assiette sans une convergence parallèle des taux d'imposition incitent à engager des réflexions en faveur d'une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés.**

**Le mouvement de convergence du taux d'imposition français vers la moyenne des autres pays européens s'inscrirait également dans la perspective d'une plus grande intégration fiscale au sein de l'Union européenne** ou, à défaut, entre certains de ses membres. Face au risque pour les finances publiques que représenterait une nouvelle baisse généralisée des taux d'imposition dans l'UE, le projet de mise en œuvre d'une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS) multinationale apporte une réponse intéressante. Ce projet, engagé dès 2004, n'a pas abouti en raison d'une divergence d'intérêts trop importante entre les États membres. À l'heure où les États-membres ont fait de la lutte contre l'évasion fiscale une priorité, **l'ACCIS constituerait une réponse efficace aux possibilités de planification fiscale agressive laissées aux multinationales au sein même du marché intérieur européen.** Sans volonté politique forte l'adoption d'un régime commun d'impôt sur les sociétés apparaît toutefois vouée à l'échec.

**Tableau 1 : Sources internationales d'évolution de l'impôt sur les sociétés**

Thème	Source	Marges de manœuvre éventuelles	Évaluation de l'impact
Déductibilité des intérêts d'emprunt	Proposition de directive anti-évasion fiscale (ATAD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Harmonisation européenne obligatoire</li> <li>▪ Possibilité d'introduire un régime plus strict que le plafonnement des charges financières nettes à 30 % de l'EBITDA des groupes multinationaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perte de recettes en cas de transposition minimale évaluée à 1,8 Md€</li> </ul>
Régime préférentiel de la propriété intellectuelle	Travaux anti-BEPS / Code de conduite	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La France devra défendre le caractère non-dommageable du régime des plus-values à long terme pour les produits de la cession et de la concession de brevets</li> <li>▪ Évolution probable en raison des caractéristiques du régime français, orthogonales à celles préconisées par l'approche <i>nexus</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La suppression du régime pourrait représenter entre 250 M€ et 450 M€ de recettes supplémentaires sous réserve que les licences de brevets concédées demeurent localisées en France</li> </ul>
Régime de groupe – intégration fiscale	Évolutions jurisprudentielles de la Cour de justice de l'Union européenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Risque de remise en cause progressive des neutralisations intragroupe dépassant le seul champ de la compensation des pertes et des profits des sociétés intégrées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La suppression de la neutralisation de la quote-part de frais et charges pour les plus-values de participation représenterait une hausse de 440 M€ de l'assiette</li> <li>▪ Celle relative aux abandons de créances intragroupe 2 Md€</li> <li>▪ L'ensemble des neutralisations et réintégrations conduit à augmenter l'assiette de l'IS de 3 Md€, soit environ 1 Md€ de recettes</li> </ul>

**Dans ces conditions, il apparaît que la priorité devrait être accordée à une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés afin de le ramener dans la moyenne de nos principaux partenaires européens.** Une baisse à 25 %, soit 8 points de taux, (réciproquement à 20 %, soit 13 points de taux) représenterait un coût de l'ordre de 11 Md€ (réciproquement 18 Md€). Compte tenu des efforts déjà conduits en matière de règles d'assiette, les marges de manœuvre pour un nouvel élargissement de la base d'imposition semblent limitées. **Les évolutions du contexte international en matière d'imposition des sociétés pourraient toutefois offrir des pistes de simplification des règles actuelles tout en contribuant au financement d'une baisse du taux d'imposition.** C'est notamment le cas de la non-déductibilité totale des charges financières ou du régime de l'intégration fiscale. **Mais les marges les plus importantes en faveur d'une baisse du taux de l'IS français résident dans les crédits d'impôt et les dépenses fiscales qui lui sont associés.** Au-delà du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) et du crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) qui constituent, en 2016, les deux dépenses fiscales les plus coûteuses, tous prélèvements obligatoires confondus, plusieurs éléments pourraient contribuer au financement d'une baisse du taux, à l'exemple du taux réduit d'imposition pour les premiers 38 120 € de bénéfices des PME, du taux réduit pour la fiscalité des brevets, du crédit d'impôt mécénat ou d'autres niches sectorielles.

Le contexte budgétaire actuel invite à privilégier une évolution du taux de l'impôt sur les sociétés à recettes budgétaires constantes. L'analyse économique de l'impact de l'impôt sur les sociétés souligne toutefois le lien plus étroit entre l'impôt sur les sociétés et la croissance que d'autres prélèvements obligatoires. Un choc d'impôt sur les sociétés se distingue des cotisations sociales employeurs ou de l'impôt sur le revenu par une transmission lente mais puissante sur le PIB et les principaux agrégats économiques, notamment l'investissement et l'emploi. **Le surcroît d'activité consécutif à une baisse de l'impôt sur les sociétés est susceptible de limiter le coût d'une réforme de l'IS en rétroagissant sur les recettes fiscales, notamment d'imposition des revenus et de fiscalité indirecte.** À titre de comparaison, les évaluations effectuées par l'administration britannique concluent que la hausse des recettes permet de participer au financement du tiers (à court terme) à la moitié (à long terme) du coût annuel des mesures de réduction du taux d'impôt sur les sociétés engagées depuis 2010 et dont le coût de 7,8 Md€ (soit près de 10 Md€ par an) est comparable à celui nécessaire pour atteindre la cible

**Tableau 2 : Quelques pistes de financement d'une baisse du taux de l'IS à 25 % (-8 points de taux / -11 Md€) ou à 20 % (-13 points de taux / 18 Md€)**

Thème	Mesure	Ordre de grandeur de l'impact en recettes (en Md€)
<b>Pistes issues des évolutions internationales de l'imposition sur les sociétés</b>		
Régime de l'intégration fiscale	Restriction du bénéfice du régime de l'intégration à la compensation entre les gains et les pertes des filiales ( <i>group relief</i> )	+1
Régime préférentiel de la propriété intellectuelle	Suppression du taux réduit pour les revenus de la concession de brevets	+0,3 à +0,5
Taux réduit pour les premiers 38 120 € de bénéfices des PME	Suppression de l'imposition progressive des résultats en fonction de la taille de l'entreprise	+2,6
Déductibilité des intérêts d'emprunt	Renforcement du plafonnement des charges financières nettes à 30 % de l'EBITDA (extension à l'ensemble des entreprises cumulée à un possible abaissement du plafond)	Non chiffré
<b>Autres pistes d'assiette</b>		
Report en arrière des déficits	Suppression de toute possibilité de <i>carry-back</i>	Non chiffré (impact toutefois réduit en raison de sa limitation au seul exercice précédent)
Principaux crédits d'impôt (hors CICE)	Crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)	+5,5
	Exonération des organismes HLM	+1
	Crédit d'impôt mécénat	+0,8
<b>Rentrées fiscales supplémentaires liées à l'impact économique d'une baisse de l'IS pouvant atteindre 50 % du coût de la réforme</b>		

# SOMMAIRE

<b>1. VERS OU L'IMPOT SUR LES SOCIETES DEVRAIT-IL ALLER ?</b> .....	<b>1</b>
1.1. L'impôt sur les sociétés est-il nécessaire ? Et si oui, pourquoi ? .....	1
1.1.1. <i>Un substitut à une fiscalité directe des personnes physiques</i> .....	1
1.1.2. <i>Une contribution aux biens publics dont bénéficient les entreprises</i> .....	4
1.1.3. <i>Une taxation des rentes pures</i> .....	5
1.1.4. <i>Un acompte de l'IR sur les revenus des entrepreneurs</i> .....	6
1.1.5. <i>Un impôt sur le revenu des entreprises ?</i> .....	7
1.1.6. <i>Un élément de cohérence des systèmes fiscaux actuels</i> .....	8
1.2. Qu'est-ce qu'un bon impôt sur les sociétés ? .....	10
1.2.1. <i>Un impôt juste et efficace ?</i> .....	10
1.2.2. <i>Définir un bon impôt sur les sociétés en l'absence de mobilité du capital</i> .	11
1.2.3. <i>Définir un bon impôt sur les sociétés en économie ouverte</i> .....	13
1.3. Neuf manières alternatives de taxer les revenus du capital .....	17
1.3.1. <i>Une cartographie des possibles</i> .....	18
1.3.2. <i>Le point de départ : les deux modèles d'IS les plus répandus aujourd'hui</i> .	19
1.3.3. <i>Les alternatives aux systèmes actuels, fondées elles-aussi sur le principe de taxation à la source</i> .....	21
1.3.4. <i>Les alternatives au principe de taxation dans le pays source</i> .....	23
1.3.5. <i>Le décideur public face à un arbitrage multidimensionnel</i> .....	25
<b>2. LE RECOURS A UNE ASSIETTE DE SUBSTITUTION POUR L'IMPOT SUR LES SOCIETES N'APPARAÎT NI SOUHAITABLE, NI ENVISAGEABLE A MOYEN TERME</b> .....	<b>27</b>
2.1. Une taxation de l'excédent brut d'exploitation élargirait l'assiette de l'impôt mais conduirait à imposer des sociétés sans lien avec leur capacité financière.	29
2.1.1. <i>Le recours à l'excédent brut d'exploitation permettrait d'augmenter l'assiette d'imposition sur les sociétés de près de 80 %</i> .....	29
2.1.2. <i>L'instauration d'une taxe sur l'EBE conduirait à pénaliser, sans justification économique, les capacités d'investissement des entreprises.</i>	31
2.2. Une taxation du résultat d'exploitation est envisageable pour élargir l'assiette et garantir une neutralité de l'impôt aux modalités de financement mais s'inscrirait à rebours d'une harmonisation de l'IS .....	33
2.2.1. <i>La réintégration des charges financières dans la base de calcul de l'impôt sur les sociétés conduirait à en élargir l'assiette tout en limitant les possibilités d'optimisation et en supprimant le biais en faveur de l'endettement</i> .....	33
2.2.2. <i>Une taxation du résultat d'exploitation pèserait sur le taux de rendement des investissements</i> .....	34
2.2.3. <i>Une taxation au niveau du résultat d'exploitation serait d'un point de vue économique moins efficace que l'assiette actuelle mais permettrait d'augmenter la taille</i> .....	35
2.2.4. <i>Une réforme qui n'apparaît pas pertinente sans une coordination préalable au niveau européen voir international</i> .....	39

2.3.	L'introduction d'un système d'intérêts notionnels conduirait à une assiette de l'IS réduite, trop coûteuse pour les finances publiques même si elle constitue, en théorie, la solution la plus neutre.....	39
<b>3.</b>	<b>LES EVOLUTIONS A VENIR DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES SONT PORTEES PAR LES TRAVAUX INTERNATIONAUX CONTRE L'EVASION FISCALE ET LES CONTRAINTES DU DROIT EUROPEEN .....</b>	<b>44</b>
3.1.	Alors que la France a soutenu l'adoption des travaux anti-BEPS, leur articulation avec les règles du marché unique européen pourraient lui être défavorable en raison d'un taux d'imposition élevé .....	44
3.1.1.	<i>L'adoption de la proposition de directive européenne contre l'optimisation fiscale, présentée en janvier 2016, devrait conduire à des adaptations de l'IS français .....</i>	<i>45</i>
3.1.2.	<i>Les modalités d'encadrement de la déductibilité des charges financières devraient évoluer.....</i>	<i>47</i>
3.1.3.	<i>La mise en place d'un mécanisme d'inversion (switch over) européen serait souhaitable mais son adoption, sans coordination préalable, constituerait un risque pour la France.....</i>	<i>55</i>
3.2.	Le régime français d'imposition à taux réduit des résultats et des plus-values de concession des brevets pourrait être revu pour répondre aux critiques de l'OCDE au titre de la concurrence dommageable.....	58
3.2.1.	<i>Le taux réduit pour les plus-values et les bénéficiaires de concessions de licence de brevets est le seul régime français identifié comme potentiellement dommageable dans les conclusions des travaux anti-BEPS.....</i>	<i>58</i>
3.2.2.	<i>L'ampleur des évolutions nécessaires pour se conformer aux principes européens pourrait conduire à envisager la suppression de ce régime.....</i>	<i>59</i>
3.3.	Les évolutions jurisprudentielles de la CJUE invitent à s'interroger sur une évolution du régime d'intégration fiscale .....	62
3.3.1.	<i>Les risques de contentieux s'accroissent sur le régime fiscal des groupes de sociétés.....</i>	<i>62</i>
3.3.2.	<i>L'insécurité juridique croissante des dispositions du régime de l'intégration fiscale et le coût associé aux contentieux plaident pour une réflexion stratégique sur son évolution.....</i>	<i>64</i>
3.3.3.	<i>Une évolution du régime de l'intégration fiscale vers un système de neutralisation moins poussé permettrait d'augmenter l'assiette de l'impôt en faveur d'une baisse des taux sans remettre en cause son attractivité... ..</i>	<i>66</i>
<b>4.</b>	<b>LA CONVERGENCE DES REGIMES EUROPEENS EN MATIERE D'ASSIETTE COMME DE TAUX CONSTITUE UNE ETAPE PREALABLE POUR ENVISAGER LEUR INTEGRATION DANS UN IMPOT SUR LES SOCIETES EUROPEEN .....</b>	<b>70</b>
4.1.	Les travaux, démarrés en 2004, en faveur de l'adoption d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) ont échoué en raison d'une divergence d'intérêts trop importante entre les États membres.....	70
4.2.	L'incertitude sur l'impact de l'ACCIS sur les bases taxables au niveau de chaque État membre rend son adoption difficile.....	72
4.2.1.	<i>Le projet d'ACCIS prévoit des règles de calcul d'assiette a priori plus souples que l'impôt sur les sociétés français.....</i>	<i>72</i>
4.2.2.	<i>La consolidation de l'assiette commune continuera de rencontrer des oppositions très fortes en raison de la distorsion qu'elle crée dans la base taxable des États membres et de la concurrence fiscale persistante .....</i>	<i>76</i>

4.3. Les facteurs de blocage à l'adoption d'un régime commun d'impôt sur les sociétés sont toujours présents et nécessiteront une volonté d'intégration politique forte pour aboutir.....	78
4.3.1. <i>La relance du projet d'ACCIS engagée par la Commission européenne a peu de chances d'aboutir sans une réduction préalable de la concurrence fiscale entre États-membres, notamment en matière de taux.....</i>	78
4.3.2. <i>Un impôt sur les sociétés européen permettrait de dépasser les divergences liées à la répartition de l'assiette mais nécessiterait un engagement politique fort.....</i>	80
<b>5. UNE BAISSÉ DU TAUX DE L'IMPOT SUR LES SOCIÉTÉS DEVRAIT ÊTRE ENVISAGÉE AFIN DE RÉDUIRE LES ÉCARTS AVEC NOS PARTENAIRES ET DE FAVORISER UNE CONVERGENCE DES RÉGIMÉS D'IMPOSITION EUROPÉENS.....</b>	<b>82</b>
5.1. Ramener le taux d'IS français dans la moyenne des pays européens nécessiterait de dégager des recettes de 11 Md€.....	83
5.1.1. <i>Les adaptations à venir de l'impôt sur les sociétés offrent une occasion d'en adapter la structure en faveur d'une baisse du taux d'imposition.....</i>	83
5.1.2. <i>La suppression du taux réduit d'imposition pour les PME, dont l'existence n'apparaît pas justifiée économiquement, pourrait également contribuer au financement d'une baisse du taux normal d'imposition.....</i>	85
5.2. Une baisse de l'IS, en améliorant la rentabilité nette des entreprises, contribuerait à soutenir la croissance et les investissements limitant ainsi son coût à long terme.....	91
5.2.1. <i>La baisse de l'impôt sur les sociétés se transmet dans l'économie par plusieurs canaux.....</i>	91
5.2.2. <i>L'impôt sur les sociétés se distingue des autres prélèvements obligatoires par un impact plus fort mais plus long à se diffuser sur la croissance.....</i>	93
5.2.3. <i>Certains travaux de recherche récents remettent en question les bénéfices supposés d'une baisse de l'IS sur l'activité et la croissance.....</i>	96
5.3. La hausse d'activité consécutive à une baisse de l'impôt sur les sociétés est susceptible d'en limiter le coût.....	97
5.3.1. <i>Compte tenu de la mobilité des capitaux, l'assiette de l'IS est a priori elle-même sensible au niveau du taux d'imposition, mais cette rétroaction a été peu étudiée.....</i>	97
5.3.2. <i>Les expériences allemandes de 2009 et britanniques de 2010 laissent envisager une hausse des recettes fiscales compensant en partie la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés.....</i>	98



### 1. Vers où l'impôt sur les sociétés devrait-il aller ?

#### 1.1. L'impôt sur les sociétés est-il nécessaire ? Et si oui, pourquoi ?

1. La réflexion sur l'avenir de l'impôt sur les sociétés exige de s'interroger au préalable sur le rôle et la place de cet impôt au sein du système fiscal. Faut-il conserver un impôt sur les sociétés et, si oui, pour quelles raisons ?
2. Nous présentons ci-après les motivations traditionnellement mises en avant dans la littérature économique. Nous nous appuyons à cette fin sur Bird (1996)<sup>1</sup>, Mintz (1995)<sup>2</sup> ainsi que Devereux et Sørensen (2006).<sup>3</sup>

##### 1.1.1. Un substitut à une fiscalité directe des personnes physiques

3. L'analyse économique standard de la fiscalité utilise deux points de vue complémentaires.
  - ◆ Le premier est d'essence positive : la théorie de l'incidence fiscale a pour objectif d'étudier comment un impôt donné affecte l'allocation initiale des ressources par le marché et donc la répartition du bien-être collectif.<sup>4</sup>
  - ◆ Le second est fondamentalement normatif : la théorie de la fiscalité optimale a pour ambition de déterminer le meilleur système fiscal possible. Cette théorie a connu un essor important dans les années 1970, notamment à la suite des travaux de James A. Mirrlees,<sup>5</sup> Peter A. Diamond,<sup>6</sup> Joseph E. Stiglitz<sup>7</sup> ou Anthony B. Atkinson,<sup>8</sup> puis un renouveau dans les années 2000, en particulier sous l'impulsion d'Emmanuel Saez.<sup>9</sup>
4. La théorie de l'incidence fiscale nous permet de comprendre pourquoi l'impôt sur les sociétés ne va pas de soi. Les entreprises ont des propriétaires, des salariés et des consommateurs, ainsi

---

<sup>1</sup> Richard M. Bird (1996), « Why Tax Corporations? », Working Paper 96-2, *Canadian Technical Committee on Business Taxation*.

<sup>2</sup> Jack Mintz (1995), « The Corporation Tax: a Survey », *Fiscal Studies*, n° 16, pp. 23-68.

<sup>3</sup> Michael P. Devereux et Peter Birch Sørensen (2006), « The Corporate Income Tax: International Trends and Options for Fundamental Reform », *European Commission Economic Papers*, n°264.

<sup>4</sup> On pourrait aussi se poser la question de l'incidence de l'IS sur la croissance. Il est néanmoins extrêmement difficile d'isoler l'impact de cet impôt, pris isolément. Il faudrait en effet disposer à cette fin d'une expérience naturelle suffisamment nette. Mais même dans ce cas-là, l'analyse reste délicate. Les effets d'une variation de l'IS sur la croissance ne sont certainement pas tous immédiats. Plus les effets sont éloignés, plus il sera difficile de les discerner d'autres sources potentielles de variation. Compte tenu de ces difficultés, on peut envisager une analyse en coupe instantanée, étudiant la corrélation entre taux d'IS et taux de croissance, par exemple parmi les pays de l'OCDE. On pourra se référer sur ce point à un document de travail de l'OCDE, téléchargeable à l'adresse : [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp\(2008\)51](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2008)51). Dans tous les cas, les travaux actuels sont loin d'être parvenus à une conclusion définitive.

<sup>5</sup> On peut notamment citer James A. Mirrlees (1971), « An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation », *Review of Economic Studies*, vol. 38, n° 2, pp. 175-208.

<sup>6</sup> Peter A. Diamond et James A. Mirrlees (1971), « Optimal Taxation and Public Production I-II », *American Economic Review*, n°61, pp. 8-27 et 261-278.

<sup>7</sup> Joseph E. Stiglitz (1987), « Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New New Welfare Economics », in *Handbook of Public Economics*, vol. 2, chapitre 15, pp. 991-1042.

<sup>8</sup> Anthony B. Atkinson et Joseph E. Stiglitz (1976), « The design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation », *Journal of Public Economics*, vol. 6, pp. 55-75.

<sup>9</sup> Citons par exemple Emmanuel Saez (2001), « Using elasticities to derive optimal income tax rates », *Review of Economic Studies*, vol. 68, pp. 205-229. Pour des références complémentaires, cf. <http://eml.berkeley.edu/~saez>.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

que des fournisseurs ou sous-traitants, qui ont eux-mêmes des propriétaires, des salariés et des clients, etc. Dans une économie de marché, un impôt de type IS entraîne des ajustements de prix et se traduit *in fine* par une baisse de la rémunération du capital investi, par une diminution des salaires des employés, par une augmentation des prix de consommation, et le plus souvent par une combinaison de ces trois effets en des proportions variables.<sup>10</sup> Ainsi, c'est toujours sur des personnes physiques que portent les impôts, quand bien même ils sont en apparence payés par des personnes morales.

5. La théorie de la fiscalité optimale traite de l'impôt optimal sur le revenu, de l'impôt optimal sur les biens et services, et de l'impôt optimal sur le capital. Elle étudie également l'articulation de ces différents impôts au sein du système fiscal. Mais elle n'aborde pas directement la question d'un impôt spécifique sur les bénéficiaires au niveau des entreprises parce qu'elle considère, sur la base de la théorie de l'incidence fiscale, qu'il est préférable de taxer directement des personnes physiques. Les entrepreneurs détiennent du capital (stock) qui génère des revenus (flux) et devraient être imposés sur ces stocks à travers un impôt sur le capital et sur ces flux par l'entremise de l'impôt sur le revenu.
6. L'impôt sur les sociétés ne se justifie que dans la mesure où il n'est pas facile de taxer directement les personnes physiques.
  - ◆ Dans un monde de premier rang (cf. Encadré 1), la théorie de la fiscalité optimale nous enseigne qu'il est optimal de mettre en place des transferts spécifiques assis sur des caractéristiques intangibles des personnes physiques. Toute allocation des ressources jugée socialement désirable est en effet atteignable une fois que les bons transferts ont été calculés par le décideur public.<sup>11</sup>
  - ◆ Cependant, les caractéristiques par rapport auxquelles on souhaiterait redistribuer ne sont le plus souvent pas directement observables, à l'exemple de la productivité ou du talent individuel. En l'absence de relation directe entre caractéristiques intangibles observables mais éthiquement non-pertinentes et caractéristiques intangibles socialement pertinentes mais inobservables, la politique fiscale ne peut donc s'appuyer sur des instruments de premier rang. Le décideur public est alors contraint d'utiliser des impôts de second rang, à l'exemple des impôts sur le revenu, sur le capital, et sur la consommation.
7. L'impôt sur les sociétés apparaît donc comme un impôt par défaut, que le décideur public introduit lorsque des contraintes supplémentaires l'empêchent d'utiliser les instruments, plus efficaces, de second rang. En ce sens, on peut le qualifier d'impôt de troisième rang. Parmi ces contraintes, on peut tout d'abord mentionner l'absence d'accord international sur la taxation du capital ou des dividendes. Ceci s'avère problématique dans la mesure où le capital est devenu aujourd'hui très mobile internationalement. Il s'investit davantage à l'étranger, dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais aussi en des proportions croissantes dans les pays en développement. Or près de cent cinquante pays ne disposent actuellement d'aucun cadastre,<sup>12</sup> alors même qu'il est plus facile de tracer la propriété de la terre que celle du capital. Il est donc impossible de recueillir toutes les informations requises pour imposer le capital avec précision. En outre, déterminer

---

<sup>10</sup> Ces ajustements dépendent de la sensibilité de chacune des bases (capital, travail et consommation) au taux effectif d'imposition. On parle techniquement d'*élasticités*. La charge fiscale d'un impôt pèse d'autant plus sur un facteur qu'il est « inélastique ». Voir par exemple Arnold Harberger (1962), « The Incidence of the Corporate Income Tax », *Journal of Political Economy*, vol. 70, n°3, pp. 215-240. Il peut également être utile de distinguer les bases fiscales selon que le facteur en question est domestique ou non (notamment pour le capital).

<sup>11</sup> Ce résultat est le « second théorème fondamental de l'économie du bien-être ». Techniquement, il repose sur des hypothèses de convexité des ensembles de consommation et de production.

<sup>12</sup> Farid Toubal et Alain Trannoy (2016), « L'attractivité de la France pour les centres de décision des entreprises », *Note du CAE* n°30.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

l'incidence fiscale requiert la collaboration d'acteurs privés, comme les banques, qui peuvent ne pas avoir intérêt à révéler l'information dont elles disposent.

8. À très long terme, dans un monde où les contraintes que nous venons de souligner auraient été levées, il serait *a priori* préférable de renoncer à un impôt spécifique sur les sociétés, et de taxer directement le capital plutôt que les revenus qu'il génère.<sup>13</sup> Dans le cadre de ce rapport, il nous semble cependant plus pertinent de situer notre réflexion, certes prospective, dans un horizon moins lointain et plus réaliste.

### Encadré 1 : Fiscalité et asymétries d'information

La puissance publique ne dispose pas d'une information parfaite sur les agents qui contribuent à l'impôt ou bénéficient de transferts. Afin d'illustrer cela, considérons une économie très simple dans laquelle la productivité (ou le capital humain) des agents dépend en partie d'une loterie originelle des « talents ». Supposons, en outre, que les agents cherchent à maximiser une fonction de bien-être individuelle sous contrainte budgétaire et que le décideur public soit « bienveillant ».<sup>14</sup>

A l'âge adulte, les agents perçoivent un revenu qui dépend à la fois de leur effort et de leur « talent ». Du point de vue de l'équité, il est sans doute légitime que les agents fournissant plus d'effort perçoivent un revenu plus élevé. En revanche, à effort donné, le revenu des agents ne devrait pas varier en fonction de leur « talent » dans la mesure où ils n'en sont pas responsables.<sup>15</sup>

Si le décideur public était omniscient (situation de « premier rang »), il utiliserait une taxe forfaitaire croissante en fonction du talent. Supposons qu'une taxe de ce type soit mise en place alors même que les talents sont des informations privées. Ce cadre informationnel correspond à une situation de « second rang ». Les agents ont intérêt à déclarer à l'administration fiscale que leur niveau de talent est nul, afin de payer le moins d'impôt possible et obtenir le niveau de bien-être le plus grand. La redistribution devient impossible.

Cet exemple illustre l'asymétrie d'information qui est au cœur de l'analyse moderne de l'impôt optimal.<sup>16</sup> Dans l'article fondateur de Mirrlees (1971, *op. cit.*), le décideur public ne peut qu'observer le revenu des agents, combinaison de l'effort et du talent, et non directement l'effort ou le talent. Compte tenu de cette contrainte informationnelle, l'impôt doit être assis sur le revenu, alors même que c'est pourtant le talent que l'on souhaiterait imposer.

Les impôts utilisés dans un monde de premier rang ne distordent pas les choix individuels. L'optimum social correspond à l'allocation des ressources à la fois la plus juste et la plus efficace. En second rang, atteindre une situation plus juste à un coût en termes d'efficacité. Une distribution plus égalitaire des revenus a généralement comme contrepartie une moindre incitation à l'effort des « talentueux », ce qui réduit le produit agrégé. Le second rang se caractérise donc par un arbitrage entre équité et efficacité. En raison de cet arbitrage, on

<sup>13</sup> En taxant le stock de capital, on supprime notamment des difficultés telles que le décalage temporel entre la génération du revenu et sa distribution.

<sup>14</sup> Nous considérons que le décideur public « respecte » l'utilité individuelle dans le sens où l'utilité sociale est une fonction non-décroissante de l'utilité individuelle. En outre, le décideur public n'a pas d'intérêt propre ; sa seule ambition est de servir l'intérêt de tous.

<sup>15</sup> Voir par exemple John E. Roemer (1996), *Theories of Distributive Justice*, Harvard University Press. Roemer opère une distinction fondamentale entre les « choix autonomes » d'un agent et les « circonstances » qui échappent au contrôle de celui-ci. La société devrait compenser les agents pour des différences de circonstances (comme les « talents ») mais pas de choix autonomes (à l'image de l'« effort »).

<sup>16</sup> Le prix de la Banque de Suède en mémoire d'Alfred Nobel 1996 a ainsi été remis à William Vickrey et James A. Mirrlees pour « leurs contributions fondamentales à la théorie économique des incitations en présence d'asymétrie d'information ».

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

comprend que le niveau de bien-être social en second-rang ne peut être qu'inférieur à celui du premier rang. C'est *a fortiori* le cas en troisième rang.

### 1.1.2. Une contribution aux biens publics dont bénéficient les entreprises

9. Un autre argument en faveur d'un impôt sur les sociétés, prélevé dans le pays source (cf. Encadré 2), se fonde sur l'utilisation par les entreprises des biens (et services) publics fournis par l'État. La qualité des biens publics offerts varie fortement en fonction des pays : services régaliens (police, justice et défense nationale), infrastructures publiques de transport (routes, ports, aéroports) et de télécommunication, éducation de la main d'œuvre locale, etc.
10. Le lien n'est cependant pas direct entre le montant des profits d'une société et la quantité de biens publics qu'elle utilise. Une entreprise peut très bien utiliser beaucoup de biens publics mais dégager peu de profits en raison d'une stratégie commerciale médiocre ou, à l'inverse, être très profitable sans pour autant recourir largement aux biens et services financés par l'État. C'est la raison pour laquelle il pourrait sembler préférable que l'État tarifie directement l'utilisation des biens publics par les entreprises.
11. Néanmoins, s'il est relativement facile de tarifer l'utilisation d'une route ou d'un port, le calcul d'un prix pour des biens publics essentiels, comme la recherche ou l'éducation, apparaît beaucoup plus compliqué. Les entreprises n'ont en outre aucun intérêt économique à déclarer spontanément la quantité exacte de biens publics qu'elles emploient, quantité qui est très largement inobservable par l'administration fiscale.
12. L'impôt sur les sociétés peut alors jouer le rôle de substitut imparfait des droits d'usage impayés par les entreprises. Ceci plaide en faveur d'un IS prélevé sur le lieu de production. L'entreprise est ici taxée dans les mêmes conditions que les ménages qui contribuent au financement des biens publics sans que leur contribution soit fonction des biens et services qu'ils utilisent effectivement.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

### Encadré 2 : Localisation de la base fiscale

Du point de vue économique, la base fiscale peut être localisée :

- dans le pays de production (taxation à la source),
- dans le pays de résidence de l'entreprise (siège social),
- dans le pays de résidence des propriétaires de l'entreprise,
- dans le pays de destination (lieu de consommation finale).

Les juristes utilisent une distinction entre principes de mondialité et de territorialité. Lorsque le principe de mondialité prévaut, les entreprises sont imposées dans leur État de résidence sur l'ensemble de leurs bénéfices mondiaux. C'est le système qui prévaut dans la totalité des pays de l'OCDE et de l'UE à l'exception de la Suisse, du Danemark et de la France. L'IS français s'appuie sur le principe de territorialité : son assiette comprend les bénéfices réalisés par des entreprises exploitées en France et ceux dont l'imposition est attribuée à la France par une convention fiscale internationale relative aux doubles impositions.

Comme le Rapport particulier n°4 l'a souligné : « les systèmes fiscaux étrangers arrivent à un résultat proche du système de territorialité en combinant un principe de mondialité en droit interne avec une politique conventionnelle conforme au modèle de convention fiscale établi par l'OCDE, qui repose sur le principe selon lequel les bénéfices d'un établissement stable étranger ne sont imposables par l'État de résidence de la société qu'à condition d'éliminer la double imposition qui en résulte, soit en les exonérant (ce qui revient à une territorialité stricte), soit en accordant à la société un crédit d'impôt à hauteur des charges fiscales qu'elle a supporté à l'étranger. Enfin, plusieurs règles du droit fiscal français prévoient la réintégration des bénéfices artificiellement transférés à l'étranger. (...) » L'exception française doit dès lors être relativisée.

Lorsque le principe de territorialité est mis en œuvre, l'impôt est prélevé sur le lieu d'« exploitation », c'est-à-dire de production. Le principe de mondialité correspond en première analyse à un impôt prélevé sur le lieu de résidence de l'entreprise. Ses effets économiques sont donc en première analyse très proches d'une taxation à la source, comme nous l'expliquons par la suite.

#### 1.1.3. Une taxation des rentes pures

13. Les rentes pures peuvent être définies comme l'excédent qui apparaît une fois le travail et le capital rémunérés à leurs productivités marginales respectives. Une entreprise percevant une rente pure réalise un profit « excessif » compte tenu des facteurs de production mobilisés, des investissements effectués, et des risques encourus. L'existence de rentes pures perturbe le mécanisme d'allocation des ressources par le marché, en favorisant l'accumulation de ressources dans les secteurs où la rentabilité du capital est « artificiellement » élevée.
14. Les grandes entreprises peuvent être « grandes » car elles sont plus efficaces que les firmes concurrentes ou bien parce qu'elles utilisent une partie de leurs ressources pour empêcher l'entrée de concurrents sur le marché. Dans le second cas, les prix sont maintenus à des niveaux ne reflétant pas la valeur incorporée : ils sont excessivement élevés en général, et artificiellement faibles lorsqu'il s'agit de contrer l'installation d'une nouvelle entreprise sur le marché. Les entreprises bénéficient alors d'une rente de situation, au détriment de l'efficacité économique et du bien-être collectif. S'il existe différentes façons de réguler des marchés oligopolistiques,<sup>17</sup> l'une d'entre elles consiste à introduire un impôt pour extraire les rentes de situation et restaurer une saine concurrence.
15. Taxer les rentes pures est doublement attrayant sur le plan théorique. Cela permet en effet d'augmenter les recettes fiscales tout en limitant les activités qui portent préjudice à l'efficacité

---

<sup>17</sup> Cette question est notamment au cœur des travaux de Jean Tirole. Voir par exemple « Jean Tirole: Market Power and Regulation », préparé par l'Académie Royale des Sciences Suédoise dans le cadre de la remise du prix de la Banque de Suède 2014 en mémoire d'Alfred Nobel: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2014/advanced-economicsciences2014.pdf](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/advanced-economicsciences2014.pdf)

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

économique. En outre, avec un impôt portant sur la rente, la décision d'investir davantage dans le pays en question n'est pas distordue fiscalement puisque le taux marginal effectif d'imposition est nul. Ceci fournit ainsi un argument supplémentaire en faveur d'un impôt spécifique sur les sociétés, dont l'assiette serait précisément les « surprofits » apparaissant au-delà d'une rémunération « normale » du capital.

16. Afin d'obtenir un impôt pleinement efficace, il est nécessaire d'isoler la rente pure au sein du résultat comptable de l'entreprise, pour calculer un taux de profit « normal » —juste récompense de l'épargne investie dans l'entreprise— et un taux de « surprofit ». Ce n'est en effet que sur le second que l'impôt devrait porter afin de ne pas distordre les décisions des agents en matière de consommation et d'épargne.<sup>18</sup>
17. En pratique, la distinction entre rémunérations normale et excessive est difficile à opérer, pour au moins deux raisons.
  - ◆ Tout d'abord, les entreprises réalisant des surprofits n'ont pas nécessairement intérêt à communiquer à l'administration fiscale tout un ensemble d'informations, non-vérifiables pour un agent extérieur, mais nécessaires à la détermination exacte de la rente.
  - ◆ D'autre part, comment discerner ce qui relève du surprofit de la juste récompense d'une prise de risque ?

Pour ces raisons, **il apparaît compliqué de mettre en place un impôt sur les sociétés qui parviendrait à extraire la rente, entreprise par entreprise.** On ne peut sans doute extraire la rente qu'en moyenne.

18. Des dispositifs comme la déduction pour fonds propres (*allowance for corporate equity* - ACE) ont été proposés, notamment par le groupe de travail sur l'imposition du capital de l'*Institute for Fiscal Studies*. Il s'appuie sur la définition d'un taux de rendement du capital notionnel, qui est comparé au taux effectif constaté entreprise par entreprise. Un certain nombre de pays ont réformé leur fiscalité en ce sens : la Croatie (entre 1994 et 2001),<sup>19</sup> la Belgique (depuis 2006) ou encore l'Italie (depuis 2011). Ces propositions sont intéressantes, et nous les développerons plus en détail par la suite.
19. Il convient de souligner que même un impôt sur les sociétés dont l'assiette serait la rente pure n'est pas nécessairement neutre économiquement. En effet, la comparaison entre l'IS et l'IR pourrait toujours inciter certains entrepreneurs à privilégier certaines formes juridiques d'entreprises. Par ailleurs, un IS assis sur la rente dans le pays source pourrait induire certains entrepreneurs à localiser leurs activités dans des pays à taux plus faibles.

### 1.1.4. Un acompte de l'IR sur les revenus des entrepreneurs

20. Aucun impôt n'est parfait. Et l'impôt sur le revenu ne l'est certainement pas. L'une des missions de l'impôt sur les sociétés est précisément de combler certains manquements de l'impôt sur le revenu.

---

<sup>18</sup> La microéconomie standard parle de « choix inter-temporels » des ménages. Un impôt qui taxe le rendement du capital au-delà du niveau correspondant à la rente pure réduit la rémunération « normale » de l'épargne et favorise la consommation présente au détriment de la consommation future. La réduction du volume d'épargne qui en découle rend le financement de l'investissement plus coûteux.

<sup>19</sup> Michael Keen et John King (2002), « The Croatian Profit Tax: an ACE in Practice », *Fiscal Studies*, vol. 23, n°3, pp. 410-418.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ Il est en effet difficile d'administrer une taxe portant sur l'ensemble des revenus du capital se rattachant à un individu donné. En particulier, les profits non distribués — sources de gains en capital pour les actionnaires— sont difficiles à taxer au titre de l'impôt sur le revenu dans un système de comptabilité d'exercice.
  - ◆ En l'absence d'une taxe complémentaire à l'IR, les entrepreneurs seraient incités à réinvestir directement les profits plutôt qu'à se verser une rémunération. On parle en anglais d'effet de verrou (*lock in*). Afin d'éviter que les entrepreneurs ne minimisent leurs revenus déclarés et que les plus-values n'échappent ainsi à l'impôt, il semble légitime d'introduire un impôt sur les sociétés, conçu comme une sorte d'acompte sur l'impôt sur le revenu des entrepreneurs.
21. Ceci plaide cependant pour l'adoption d'un IS levé selon un principe de territorialité, défini par rapport au lieu de résidence des détenteurs du capital, comme l'illustre l'exemple suivant. Considérons une entreprise produisant dans un pays A et appartenant à des agents résidant dans le pays B. En outre, les résidents fiscaux du pays A détiennent des parts de sociétés produisant dans un pays C. En l'absence d'harmonisation fiscale entre les pays A, B et C, il est techniquement impossible de faire de l'IS un véritable acompte sur l'IR, lorsque l'IS est prélevé dans le pays source. En effet, les taux pertinents pour l'IS ne sont pas déterminés dans la même juridiction que les taux d'IR.
22. Faire de l'IS un véritable acompte sur l'impôt sur le revenu des entrepreneurs nécessite donc un abandon du principe de taxation à la source, et l'adoption d'une taxation dans le pays de résidence des détenteurs du capital.

### 1.1.5. Un impôt sur le revenu des entreprises ?

23. Un quatrième argument en faveur d'un impôt sur les sociétés se fonde sur la perception, largement répandue, que les entreprises – tout comme les ménages – doivent payer un impôt sur le revenu. En ce sens, l'impôt sur les sociétés ne serait rien d'autre que l'équivalent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
24. S'il peut apparaître politiquement solide, cet argument l'est cependant moins du point de vue économique, comme le révèle l'analyse économique de l'incidence fiscale.<sup>20</sup> Cette dernière – on l'a vu – dépasse la pure incidence légale, et cherche à identifier sur quels agents pèsent réellement les impôts, au-delà des apparences. Elle insiste notamment sur l'idée que la charge fiscale pèse toujours, en définitive, sur des personnes en chair et en os, qui ne sont pas nécessairement celles payant l'impôt à l'administration fiscale.
25. En taxant l'entreprise, personne morale, le décideur public prélève donc un impôt sur des personnes physiques, même si cela n'est pas complètement transparent. Il nous semble essentiel de garder cela à l'esprit lorsque l'on discute d'évolutions possibles de la fiscalité des entreprises. Une hausse de l'IS n'aura pas en effet les mêmes conséquences en termes de redistribution des richesses selon qu'elle pèse davantage *in fine* sur les propriétaires du capital, sur les salariés, ou sur les consommateurs.
26. Certains des agents concernés par l'incidence fiscale peuvent résider fiscalement à l'étranger. Il est donc difficile pour le pays où se situe l'entreprise de les taxer directement au titre de l'IR. Dans ces circonstances, il peut être utile de mettre en place un impôt sur les sociétés, dans le pays source, jouant un rôle de substitut à l'impôt sur le revenu que les actionnaires étrangers

---

<sup>20</sup> Voir par exemple Laurence J. Kotlikoff et Lawrence H. Summer (1987), « Tax incidence », in *Handbook of Public Economics*, vol. 2, pp. 1043-1092.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

ne paient pas. Cela plaide donc en faveur d'un système d'imposition des sociétés comportant un impôt levé selon le principe de la source.

27. Cette taxation via l'IS du revenu des investisseurs étrangers peut se justifier sur la base de l'équité entre nations.<sup>21</sup> La rentabilité du capital investi par les agents résidant fiscalement à l'étranger dépend en effet en partie des infrastructures publiques et de la protection des droits de propriété dans le pays où se situe l'activité économique en question.
28. Ce raisonnement pourrait justifier une augmentation de l'impôt sur les sociétés, dans la mesure où les entreprises domestiques sont possédées en des proportions croissantes par des résidents étrangers.<sup>22</sup> Il peut également expliquer, au moins partiellement, pourquoi les États n'ont pas davantage réduit leur taux d'IS en dépit de la mobilité croissante du capital.

### 1.1.6. Un élément de cohérence des systèmes fiscaux actuels

29. L'idée même de l'incidence fiscale prive l'impôt sur les sociétés de fondements théoriques solides, à moins que son assiette ne corresponde exactement aux rentes pures.
  - ◆ Les différents arguments que nous venons de présenter nous conduisent plutôt à appréhender **l'impôt sur les sociétés comme un instrument complémentaire aux impôts sur les personnes physiques dans un monde de troisième rang**. Cet instrument n'en est pas pour autant accessoire car il joue un rôle clé dans la cohérence d'ensemble du système.
  - ◆ Dans la mesure où l'incidence fiscale est mal comprise par les citoyens, et reste, dans tous les cas, peu transparente, on peut aussi penser que **l'IS répond à une exigence politique et sociale de contribution de tous les agents aux finances publiques**, ménages comme entreprises. En « taxant les entreprises », le décideur public améliorerait le consentement à l'impôt, qui constitue un élément essentiel du contrat social.
30. Le Tableau 3 synthétise les principaux arguments en faveur d'un IS. Cette liste n'est certes pas exhaustive. Elle a cependant le mérite de souligner l'une des grandes difficultés à laquelle toute réflexion sur le devenir de l'IS se trouve confrontée : les différents fondements de l'IS ont des implications souvent contradictoires, notamment en matière de localisation de l'assiette. Si l'on souhaite atteindre toutes ces fins, il est nécessaire de doter l'IS de suffisamment d'instruments. Il faudrait alors parler d'impôts sur les sociétés au pluriel.

---

<sup>21</sup> Voir en particulier le chapitre 3 de Richard A. Musgrave et Peggy M. Musgrave (1989), *Public finance in theory and practice*, cinquième édition, McGraw-Hill, International Edition, New York.

<sup>22</sup> Ce raisonnement est souligné par Jack Mintz (1994), « Is there a future for capital income taxation ? », *Canadian Tax Journal*, n° 24, pp. 1469-1503.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 3 : Pourquoi l'IS ?**

Un impôt sur les sociétés :	Fondements	Portée / Implications
Substitut à la fiscalité des personnes physiques	Le décideur public ne dispose pas des informations nécessaires à une taxation optimale des personnes physiques ⇒ une fiscalité des personnes morales devient nécessaire (troisième rang).	L'IS est un impôt par défaut.
Acompte de l'impôt sur le revenu des entrepreneurs	Éviter l'optimisation fiscale par non-distribution des profits ( <i>lock-in</i> )	Plaide pour un IS prélevé dans le pays de résidence des détenteurs du capital
Un substitut à l'IR des non-résidents	Les détenteurs du capital résidant à l'étranger échappent à l'IR ⇒ un IS à la source permet de les taxer	Il faut s'assurer que l'IS pèse bien sur les détenteurs du capital non-résidents (et éventuellement compenser les salariés et consommateurs résidents des pertes qu'ils subissent) Plaide pour un IS prélevé dans le pays source
Contribution aux biens et services publics utilisés par les entreprises	Difficulté à tarifier directement les entreprises pour les biens et services publics qu'elles utilisent (problème de « passager clandestin ») ⇒ L'IS comme substitut des droits d'usage impayés par les entreprises	Plaide pour un IS prélevé dans le pays source
Taxation des rentes pures	Les rentes pures témoignent de surprofits et grèvent l'efficacité économique	Comment isoler les rentes pures ? Définition (difficile) d'un taux de rendement « normal » du capital
Rendre le système fiscal plus « cohérent »	L'incidence fiscale est mal comprise par les citoyens et peu transparente ⇒ les entreprises en tant que personnes morales doivent contribuer aux finances publiques	L'IS est susceptible d'améliorer le consentement à l'impôt

### 1.2. Qu'est-ce qu'un bon impôt sur les sociétés ?

31. La section précédente nous a permis de préciser un certain nombre d'arguments expliquant l'existence d'un impôt spécifique sur les sociétés. Une fois cet impôt fondé, il est nécessaire de s'interroger sur les propriétés qu'il devrait satisfaire. En d'autres termes, comment définir un bon IS ? Nous répondrons à cette question en nous appuyant principalement sur une littérature normative micro-fondée, à la rencontre de l'économie publique et de l'économie internationale.<sup>23</sup>

#### 1.2.1. Un impôt juste et efficace ?

32. Les économistes retiennent généralement une définition large de l'impôt. Cette dernière regroupe les impôts et taxes proprement dits, payés par les contribuables sans contrepartie directe, mais également les cotisations sociales assises sur les salaires qui participent au financement de la sécurité sociale dans une logique assurantielle. Impôts, taxes et cotisations sociales sont agrégés sous le terme de « prélèvements obligatoires ». Le champ de la fiscalité ne se limite pas cependant à celui des prélèvements ; il comprend également les prestations et les transferts, monétaires ou en nature, qui correspondent du point de vue économique à des « impôts négatifs ». Le périmètre de la politique fiscale peut donc être identifié à celui du système socio-fiscal.
33. Le dilemme entre justice et efficacité est au cœur de l'analyse économique moderne de la politique fiscale. Parmi les instruments à la disposition du décideur public, certains sont de très bons moyens de collecter des recettes fiscales. D'autres sont plus appropriés au rétablissement de l'efficacité, à l'image des taxes correctrices d'externalités négatives (fiscalité verte), ou à la redistribution des richesses, à l'exemple de l'impôt sur le revenu.
34. **C'est le système fiscal dans son ensemble qui doit être juste et efficace, et non chaque impôt pris isolément.** James A. Mirrlees le souligne avec vigueur en introduction du rapport final de la *Mirrlees Review*<sup>24</sup> : « un principe fondamental est que le système fiscal doit précisément être analysé comme un système ».<sup>25</sup> Cela ne signifie pas, bien évidemment, qu'il n'est pas utile d'examiner les différents impôts un à un. Néanmoins, il convient ce faisant de ne jamais perdre de vue la perspective d'ensemble.
35. Si la question de l'efficacité relève bien du champ de compétence de l'économiste, les préférences sociales en matière de redistribution procèdent dans les démocraties modernes de l'expression de la volonté générale. Elles sont donc considérées comme données. C'est la raison pour laquelle la plupart de nos développements théoriques s'appuieront sur des arguments fondés sur l'efficacité.
36. L'idée fondamentale est la suivante. Compte tenu des différentes contraintes identifiées, informationnelles ou constitutionnelles par exemple, l'économiste définit l'ensemble des

---

<sup>23</sup> D'autres perspectives permettent sans doute aussi d'éclairer ce qu'est un bon IS. Notre ambition se limite ici à exposer de façon claire mais aussi précise que possible les principaux résultats – souvent assez subtils – sur lesquels s'accorde l'analyse économique « dominante ».

<sup>24</sup> Le site de l'Institute for Fiscal Studies présente ainsi la Mirrlees Review : « *The Mirrlees Review brought together a high-profile group of international experts and early career researchers to identify the characteristics of a good tax system for any open developed economy in the 21st century, assess the extent to which the UK tax system conforms to these ideals, and recommend how it might realistically be reformed in that direction.* »

<sup>25</sup> «*Second [of our three key considerations] is the crucial insight that the tax system needs to be seen as just that— a system* », in James Mirrlees, Stuart Adam, Tim Besley, Richard Blundell, Steve Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles et James Poterba (2011), *Tax by Design*, Oxford University Press, p. 16.

allocations réalisables du point de vue de la répartition des utilités individuelles. Parmi celles-ci, il prête une attention toute particulière à celles pour lesquelles il n'est pas possible d'augmenter l'utilité d'un agent sans réduire celle d'un autre. Ces allocations sont dites « efficaces » au sens de Pareto et décrivent la « frontière d'efficacité de Pareto ». Toute allocation des ressources pour laquelle il serait possible d'augmenter l'utilité d'un agent sans détériorer celle d'un autre ne peut être socialement optimale. Par conséquent, tout optimum social appartient à la frontière d'efficacité de Pareto.

37. Un décideur public bienveillant choisit nécessairement un système fiscal correspondant à une allocation des ressources située le long de la frontière d'efficacité de Pareto. En se concentrant sur la question de l'efficacité, l'économiste décrit donc des propriétés nécessairement satisfaites par le système fiscal optimal.<sup>26</sup> **Un bon impôt est ainsi avant toute chose un impôt efficace, même si le « meilleur » des impôts —c'est-à-dire celui qui est socialement optimal— n'a pas pour seul attribut l'efficacité.**

### 1.2.2. Définir un bon impôt sur les sociétés en l'absence de mobilité du capital

38. Il est utile, dans un premier temps, d'examiner quelles seraient les propriétés d'un bon impôt en l'absence de mobilité du capital. Cela nous fournira un cadre de référence à l'aune duquel nous pourrions analyser les effets de l'ouverture croissante des économies de marché.
39. L'un des résultats essentiels de l'économie publique moderne est le « théorème d'efficacité productive », formulé par Peter A. Diamond et James A. Mirrlees.<sup>27</sup> Ce lemme énonce une règle de politique économique très simple, qui utilise le concept d'efficacité productive (*production efficiency*). On dit d'une allocation des ressources qu'elle est efficace du point de vue de la production s'il n'est pas possible de produire plus d'un bien sans réduire la production d'au moins un autre bien. Les allocations qui satisfont cette propriété appartiennent à la frontière des possibilités de production de l'économie.
40. Le théorème d'efficacité productive peut être formulé de la façon suivante. Considérons une économie concurrentielle, où les surprofits éventuels peuvent être taxés à 100 %. Le décideur public a la possibilité de lever une taxe (linéaire) sur tous les biens, qu'ils soient intermédiaires ou finals. Dans ce cadre, Diamond et Mirrlees démontrent que tout système fiscal optimal est efficace du point de vue de la production. **Cela signifie qu'il n'est pas désirable de distordre le choix des entrepreneurs en ce qui concerne les facteurs mobilisés dans le processus productif. Ce résultat a d'importantes implications, parmi lesquelles la sous-optimalité d'une taxation des biens intermédiaires.**<sup>28</sup>
41. Ce résultat est souvent mobilisé afin de justifier l'idée selon laquelle un bon impôt sur les sociétés serait caractérisé par sa *neutralité*. Considérons un impôt sur les sociétés pour lequel le taux d'imposition effectif est le même indépendamment du secteur d'activité, du type d'actifs mobilisés, des modes de financement de l'investissement, et des formes d'organisation. Dans ce contexte, les investisseurs ont la possibilité de choisir quels projets ils souhaitent financer. À l'équilibre, les taux de rendement, nets d'impôts, des différents projets (ajustés du risque)

---

<sup>26</sup> Cette démarche est par exemple développée par Joseph E. Stiglitz. Cf. « Self-Selection and Pareto Efficient Taxation » (1982), *Journal of Public Economics*, vol. 17, n°2, pp. 213-240, et « Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics » (1987), *Handbook of Public Economics*, vol. 2, pp. 991-1042.

<sup>27</sup> Peter A. Diamond et James A. Mirrlees (1971), « Optimal Taxation and Public Production I-II », *American Economic Review*, n°61, pp. 8-27 et 261-278.

<sup>28</sup> Taxer les biens intermédiaires ne fait que rajouter des distorsions supplémentaires et inutiles. Il est donc préférable de ne taxer que les biens finals, directement consommés par les consommateurs. À l'aune de cette règle, et à titre d'exemple, des fruits et légumes consommés directement par un agent seront taxés, alors que ces mêmes produits utilisés par un fabricant de plats cuisinés ou un restaurateur ne le seront pas.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

s'égalisent. Compte tenu de l'hypothèse de neutralité fiscale, cela implique que les taux de rendement avant impôt (ajustés du risque) sont égaux et donc que la production est maximale. Un système fiscal neutre permet alors d'atteindre d'efficacité productive.

42. Malheureusement, les hypothèses sous lesquelles le théorème d'efficacité productive est valide ne sont pas vérifiées en pratique. Comme nous l'avons déjà souligné, le décideur public ne dispose pas des instruments qui lui permettraient de taxer les surprofits à 100 %. Par conséquent, il est incorrect d'évoquer ce théorème pour faire de la neutralité l'une des caractéristiques désirables d'un système fiscal.
43. En l'absence d'une taxation intégrale des surprofits, il est généralement optimal de mettre en place des taxes spécifiques sur les intrants davantage utilisés par les entreprises (ou les secteurs) où les rentes sont élevées.<sup>29</sup> Il convient bien sûr d'inclure le capital parmi ces intrants. **Il peut donc être bénéfique de violer la neutralité fiscale et de prélever un IS à un taux plus élevé dans certains secteurs**, comme succédané d'une taxation directe des surprofits qui elle-même serait pourtant non-distorsive.
44. Il n'est malheureusement pas facile de transformer cet argument théorique en recommandations pratiques.
  - ◆ Tout d'abord, comme nous l'avons déjà souligné, il est très difficile de distinguer surprofits et juste rémunération de la prise de risque.
  - ◆ Il n'y a en outre aucune raison de penser que les rentes pures seraient plus élevées dans les sociétés anonymes que dans d'autres formes de structure, ou dans les grandes entreprises que dans les petites. On ne peut donc justifier sur cette base un taux d'IS différencié en fonction de la forme juridique ou du chiffre d'affaires.
  - ◆ On sait par ailleurs qu'une part non-négligeable des surprofits résulte de l'exploitation de la terre ou des ressources naturelles (mines, énergies hydraulique, solaire et éolienne)<sup>30</sup> Il semble donc plus opportun d'utiliser des instruments ciblés, taxant directement la terre ou la ressource naturelle exploitée.
  - ◆ Une différenciation systématique de l'IS en fonction des secteurs est également susceptible d'intensifier les activités de lobbying de la part des entreprises. On peut douter que ce lobbying aboutisse à un système fiscal optimal.
45. Il est donc peu probable que les pouvoirs publics disposent des informations nécessaires à la mise en œuvre d'une différenciation *efficace* des taux d'IS. En outre, une différenciation systématique ouvrirait la porte au lobbying fiscal et augmenterait sans doute les coûts d'administration et de contrôle de l'impôt. Elle induirait également des réponses comportementales potentiellement importantes, sources d'inefficacités (cf. Encadré 3). **Faute de mieux, il apparaît donc préférable de se cantonner à l'objectif traditionnel de neutralité fiscale.**

### Encadré 3 : Absence de neutralité et importance des réponses comportementales<sup>31</sup>

La littérature empirique récente souligne l'amplitude des réponses comportementales provoquées par l'absence de neutralité fiscale. Ces réponses sont le simple fruit de stratégies

<sup>29</sup> Partha Dasgupta et Joseph E. Stiglitz (1972), « On optimal taxation and public production », *Review of Economic Studies*, vol. 39, n°1, pp. 87-103.

<sup>30</sup> Cette idée est déjà soulignée par David Ricardo en 1817 dans *On the Principles of Political Economy and Taxation*, chapitre 2.

<sup>31</sup> Sur ce point, on se référera également utilement au rapport particulier numéro 2 de Claire Lelarge et Pierre-Alain Sarthou, « Comment l'impôt sur les sociétés affecte-t-il les comportements ? ».

d'optimisation. Elles ne résultent pas de choix « réels », ancrés sur les fondamentaux de l'économie,<sup>32</sup> et portent préjudice à l'efficacité économique.

Par exemple, Roger H. Gordon et Jeffrey K. Mackie-Mason ont documenté les effets de la non-neutralité fiscale entre secteurs incorporé et non-incorporé aux États-Unis, sur la période 1959-1986.<sup>33</sup> Ils estiment que la non-neutralité crée une perte sèche représentant 16 % des recettes de l'IS. James Poterba a quant à lui étudié l'effet de la différence de taux effectifs d'imposition entre les dividendes et les plus-values sur la décision de distribuer les bénéfices aux actionnaires.<sup>34</sup> Compte tenu de ses estimations, augmenter l'impôt sur les dividendes de 10 % entraîne, sur le long terme, une diminution des dividendes payés de 33 %.

### 1.2.3. Définir un bon impôt sur les sociétés en économie ouverte

46. Il existe deux façons différentes de définir un bon impôt en économie ouverte.
- ◆ Un premier point de vue, que l'on peut qualifier d'« international » ou « mondial », a pour ambition de caractériser le meilleur système fiscal en l'absence de problèmes de coordination entre pays.
  - ◆ Un second point de vue, sans doute plus « réaliste » mais aussi moins ambitieux, consiste à examiner quel serait le meilleur impôt dans un pays donné, en l'absence de coopération ou de coordination internationale.

#### 1.2.3.1. La perspective internationale

47. Si la perspective internationale est la plus ambitieuse, c'est aussi celle qui devrait nous permettre de dégager les règles les plus claires et les plus précises en matière d'imposition des sociétés. En effet, tous les problèmes de coordination sont par hypothèse supposés résolus.
48. Les économies modernes se caractérisent par la mobilité croissante des facteurs de production, et plus particulièrement du capital et du travail qualifié. Cette mobilité crée des possibilités nouvelles d'arbitrage, notamment entre localisations. Il est dès lors nécessaire de décliner l'idée de neutralité ; on distingue ainsi neutralité à l'exportation du capital et neutralité à l'importation du capital.
49. La neutralité à l'exportation du capital signifie que la décision d'un agent d'investir dans son pays de résidence ou à l'étranger n'est pas affectée par la fiscalité. Il faut donc que les taux effectifs d'imposition sur les différents revenus mondiaux soient les mêmes, indépendamment de l'origine géographique. C'est donc dans ce scénario que nous nous plaçons. En raison de la mobilité internationale du capital, les taux de rendement du capital *après* impôt s'égalisent. Les taux effectifs d'imposition sur les revenus mondiaux ne varient pas d'un pays à l'autre, l'égalité des taux de rendement *après* impôt entraîne mécaniquement celle des taux de rendement *avant* impôt. L'allocation du capital au niveau international est dès lors efficace du point de vue de la production : il est impossible de produire davantage, au niveau mondial, sans réduire la production d'au moins un bien. **Pour réaliser la neutralité à l'exportation du capital, il faut**

---

<sup>32</sup> La distinction entre réponses réelles et réponses d'optimisation fiscale est au cœur de travaux théoriques et empiriques récents. Voir en particulier Thomas Piketty, Emmanuel Saez et Stefanie Stantcheva, « Optimal Taxation of Top Incomes: a Tale of Three Elasticities », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6, n°1, pp. 230-271.

<sup>33</sup> Roger H. Gordon et Jeffrey K. Mackie-Mason (1997), « How Much Do Taxes Discourage Incorporation ? », *Journal of Finance*, vol. 52, n°2, pp. 477-505.

<sup>34</sup> James Poterba (2004), « Taxation and Corporate Payout Policy », *American Economic Review*, vol. 94, n°2, pp. 171-175.

**que l'impôt sur les sociétés soit basé sur le principe de résidence (des détenteurs du capital).**

50. La neutralité à l'importation du capital requiert que tous les agents investissant dans un pays donné soient soumis au même taux d'imposition effectif indépendamment de l'origine du capital. **Il est à cette fin nécessaire que l'impôt sur les sociétés soit levé dans le pays source** : les investisseurs ne sont taxés que dans le pays où ils investissent et le pays source taxe les investissements domestiques et étrangers au même taux. La mobilité du capital conduisant à l'égalisation des taux de rendement après impôt, les taux de rendement nets ne peuvent être identiques dans les différents pays que si ces derniers taxent au même niveau. Lorsque ce n'est pas le cas, le rendement brut du capital varie d'un pays à l'autre. Par conséquent, l'allocation internationale des ressources n'est pas efficace du point de vue de la production. On peut alors concevoir l'impôt sur les sociétés comme une taxe spécifique portant sur l'utilisation du capital dans un pays donné.
51. La réalisation simultanée de ces deux formes de neutralité n'est possible que si tous les pays adoptent des systèmes fiscaux identiques. Or il n'y a aucune raison, du point de vue de l'efficacité économique, qu'un pays en développement taxe les revenus du capital au même taux qu'un pays développé. Les pays en développement ont en effet un capital par tête inférieur à celui des pays développés. Leur croissance est donc *a priori* compatible avec une fiscalité plus élevée, du moins dans le cadre d'un modèle de croissance à la Solow.<sup>35</sup>
52. Nous rejoignons ici l'un des grands résultats théoriques en matière d'imposition des revenus du capital. Michael Keen et David Wildasin ont montré qu'un système international d'IS ne devait généralement pas rechercher l'efficacité productive.<sup>36</sup> En d'autres termes, **il est habituellement bénéfique d'introduire des distorsions de fiscalité entre pays**, et ce même lorsque les hypothèses du théorème d'efficacité productive (présentées plus haut) sont vérifiées.
53. Supposons donc pour commencer que les décideurs publics peuvent taxer les surprofits au taux de 100 %. Le point de départ du raisonnement de Keen et Wildasin est le suivant. Le résultat de Diamond et Mirrlees (1971, *op. cit.*) est obtenu en économie fermée. Il n'y a donc qu'une seule condition d'équilibre des finances publiques ou « contrainte budgétaire ». Aussi n'est-il pas possible d'appliquer directement le théorème d'efficacité productive à une économie composée de plusieurs pays, ayant chacun une contrainte budgétaire propre. Dans ce cadre, Keen et Wildasin montrent qu'il peut être optimal d'utiliser une fiscalité distorsive, combinant un impôt sur les sociétés prélevé dans le pays source et des subventions à l'exportation du capital (via un impôt négatif par exemple), afin de transférer une partie de la base fiscale vers les pays pauvres.
54. Lorsqu'il n'est pas possible de taxer l'intégralité des surprofits, il est optimal —du point de vue mondial— d'utiliser des taxes sur le revenu du capital, prélevées à la source dans les pays importateurs de capital.<sup>37</sup> Celles-ci constituent en effet un instrument indirect de taxation des rentes pures.
55. Supposons maintenant que le monde se compose de deux pays, notés *A* et *B*. Nous appelons « taux d'IS domestique » le taux d'imposition en vigueur dans le pays *i* pour les investissements effectués par les ressortissants de ce pays. La détermination des taux domestiques optimaux répond à une règle classique d'élasticité-inverse : le taux en vigueur dans le pays *i* sera d'autant

---

<sup>35</sup> Robert M. Solow (1956), « A Contribution to the Theory Economic Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n°1, pp. 65-94.

<sup>36</sup> Michael Keen et David Wildasin (2004), « Pareto-Efficient International Taxation », *American Economic Review*, vol. 94, n°1, pp. 259-275.

<sup>37</sup> Michael Keen et Hannu Piekkola (1997), « Simple Rules for the Optimal Taxation of International Capital Income », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 99, n°3, pp. 447-461.

plus faible que l'investissement domestique est sensible à l'impôt.<sup>38</sup> En outre, lorsque les élasticités de l'offre et de la demande du capital sont les mêmes dans les deux pays, le taux optimal d'imposition des investissements transfrontaliers est une moyenne pondérée des taux domestiques dans les deux pays. Par conséquent, le taux d'imposition effectif sur les investissements transfrontaliers se situe entre les taux qui prévaudraient en présence de neutralité à l'exportation et de neutralité à l'importation des capitaux respectivement. En outre, les bénéfices liés aux investissements transfrontaliers devraient être imposés en partie dans le pays source et en partie dans le pays de résidence des investisseurs. Principe de résidence et principe de la source n'apparaissent plus comme deux alternatives, mais doivent être combinés afin d'obtenir une allocation optimale des ressources au niveau mondial.

56. Une imposition selon le principe de la source, assortie d'un système d'exonération des revenus de source étrangère identique dans tous les pays, permet d'atteindre la neutralité à l'importation des capitaux. Un système de taxation des revenus du capital au niveau mondial, assorti d'un crédit d'impôt sur les revenus de source étrangère, permet d'atteindre la neutralité à l'exportation des capitaux. Compte tenu de l'analyse que nous venons de présenter, aucun de ces deux systèmes n'est optimal du point de vue mondial. **Du point de vue international, un bon système fiscal a les caractéristiques suivantes :**

- ◆ *En l'absence de problèmes de coordination entre pays, le meilleur système d'IS n'est neutre ni à l'importation ni à l'exportation des capitaux.*
- ◆ *En outre, l'impôt sur les revenus du capital transfrontalier étant une moyenne pondérée des taux domestiques dans le pays source et dans pays de résidence, il doit être inférieur au maximum de ces deux taux. Ceci implique que la double taxation des revenus du capital ne saurait être optimale du point de vue global. Il convient donc de l'éviter.*
- ◆ *Un bon système d'imposition sur les revenus du capital comporte un impôt prélevé dans chaque pays selon le principe de la source. Cet impôt a un double objectif : taxer indirectement les rentes pures et transférer des ressources fiscales des pays (fiscalement) riches vers les pays (fiscalement) pauvres.*
- ◆ *Principe de la source et principe de résidence (des détenteurs du capital) ne sont pas mutuellement exclusifs. Un bon système fiscal impose les revenus du capital selon ces deux principes (tout en évitant une double imposition à taux pleins).*

### 1.2.3.2. La perspective nationale

57. La perspective internationale que nous venons de présenter suppose résolus les problèmes de coordination entre États. Elle offre un point de mire utile, à l'aune duquel il peut être instructif d'apprécier les évolutions de la coordination internationale en matière d'IS. Il est clair cependant qu'un long cheminement reste à parcourir. Aussi la question de la **convergence** vers cet état du monde est-elle centrale. Il convient en particulier d'examiner si un État, animé par la seule poursuite de ses propres intérêts nationaux, met spontanément en place des politiques en accord avec la perspective internationale. Lorsque ce n'est pas le cas, il risque de s'engager dans une concurrence fiscale dommageable. Nous ne traitons pas directement ce

---

<sup>38</sup> On parle en économie d'élasticité pour mesurer la variation d'une grandeur provoquée par la variation d'une autre grandeur. Ainsi, on peut par exemple parler de l'élasticité de l'investissement domestique au taux moyen ou marginal d'imposition.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

point dans ce rapport puisqu'il a fait l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport particulier n°5.<sup>39</sup>

### Hypothèse du petit pays<sup>40</sup>

58. Nous avons vu que, du point de vue mondial, un bon système d'imposition des revenus du capital comporte un impôt à la source dans chaque pays. Considérons, pour commencer, une petite économie ouverte n'utilisant pas d'IS à la source, et dont les entreprises ne bénéficient d'aucune rente spécifique de localisation.<sup>41</sup> Le décideur public de ce petit pays souhaite maximiser le bien-être de ses nationaux. Toutes choses égales par ailleurs, l'introduction d'un impôt sur le revenu du capital, prélevé selon le principe du pays source, a les effets suivants.
- ◆ Un IS prélevé à la source diminue la rentabilité du capital investi dans ce pays et provoque donc une fuite de capital vers le reste du monde.
  - ◆ Ceci induit une baisse de la productivité, et donc de la rémunération des facteurs domestiques, ce qui a un effet direct négatif sur le bien-être des nationaux, que les recettes fiscales supplémentaires ne permettent pas de compenser, en raison de la réduction de la base fiscale.
  - ◆ Le bien-être national serait donc supérieur si les nationaux payaient directement l'impôt que le gouvernement parvient ainsi à prélever. La réforme fiscale envisagée ne peut donc être socialement optimale.

Les résultats obtenus par Assaf Razin et Efraim Sadka confirment cette intuition<sup>42</sup> : **une petite économie ouverte sans rente spécifique de localisation n'a pas intérêt à recourir à un IS à la source**. Cette conclusion est en désaccord avec les bons principes de gouvernance dégagés selon le point de vue international. Elle permet sans doute de mieux comprendre pourquoi de petits pays, sans rente de localisation spécifique, ne sont souvent pas pionniers en matière de coopération fiscale internationale. On peut notamment songer aux « paradis fiscaux », présents ou passés, n'ayant guère d'autre avantage que leur fiscalité attrayante.

### Hypothèse du grand pays<sup>43</sup>

59. Nous abandonnons maintenant l'hypothèse du petit pays. L'environnement économique international se caractérise par la présence de rentes de localisation spécifiques. Ces rentes ne sont pas transférables d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, on peut citer l'avantage que constitue une position centrale sur un grand marché régional comme l'UE ou un accès aisé à la mer, etc.
60. Supposons que le décideur public d'un pays disposant d'une rente de localisation soit contraint, pour des raisons pratiques, de taxer le rendement du capital au même taux, pour sa partie

---

<sup>39</sup> Voir sur ce point le rapport particulier n°5 d'Antoine Chouc et Thierry Madiès : « Comment se situe la France dans la concurrence internationale en matière d'impôt sur les sociétés ? »

<sup>40</sup> Par hypothèse, une petite économie ouverte est « preneuse de prix » sur les marchés internationaux. Autrement dit, les actions de ses agents n'ont pas d'effet direct sur les prix internationaux.

<sup>41</sup> C'est par exemple le cas lorsque le pays considéré est éloigné des principaux lieux de consommation. L'idée que la proximité des « lieux centraux » est associée à une rente de localisation a été introduite par Johann Heinrich von Thünen en 1842 dans *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*.

<sup>42</sup> Assaf Razin et Efraim Sadka (1991), « International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization », *Economics Letters*, vol. 37, pp. 69-76, ainsi que la version plus complète de cet article : *NBER Working Paper*, n°3152, octobre 1989.

<sup>43</sup> Par définition, les décisions privées ou publiques prises dans les grands pays affectent le marché mondial et, à travers lui, les autres pays.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

correspondant à des profits « normaux » comme pour celle correspondant à des profits « excessifs ».<sup>44</sup> Dans ces conditions, il peut s'avérer optimal — du point de vue national — d'utiliser un système d'IS comprenant une taxe levée à la source. La structure fiscale optimale à l'échelle de la nation devient alors compatible avec celle qui prévaudrait en l'absence de problèmes de coordination, du moins dans les pays disposant de rentes spécifiques (ce qui n'est pas le cas, notamment, de la plupart des paradis fiscaux). Ces pays ont individuellement intérêt à utiliser les mêmes instruments pour taxer les revenus du capital, même s'il n'y a aucune raison que le barème d'imposition instrument par instrument soit le même d'un pays à l'autre.

61. Cet argument théorique offre un éclairage intéressant sur la raison pour laquelle il est sans doute plus réaliste, du moins dans un premier temps, de rechercher davantage de coordination fiscale entre pays relativement similaires en matière de rentes de localisation spécifiques, et donc par exemple plutôt au niveau des grands pays de la zone euro que directement à celui de l'Union européenne dans son ensemble.<sup>45</sup> Il suggère aussi qu'il est sans doute plus facile de s'accorder sur une harmonisation des instruments, que sur la définition de taux « souhaités ». La feuille de route suggérée procéderait donc par étapes, et commencerait pas une discussion des instruments, avant d'aborder la question plus délicate des taux.<sup>46</sup>
62. Le raisonnement présenté s'applique également à un petit pays bénéficiant de rentes de localisation spécifiques à son territoire. Cependant, un petit pays est par essence plus sensible aux mouvements transfrontaliers de capital. Dès lors, l'opportunité d'un impôt sur le revenu du capital, prélevé selon le principe de la source, doit être appréciée à l'aune de la facilité à distinguer rémunérations normale et excessive du capital. Une fiscalité pesant trop sur cette la rentabilité « normale » risquerait en effet d'entraîner une fuite très importante de capital.
63. Les résultats précédents peuvent être résumés comme suit.
  - Les petits pays sans avantage spécifique de type « rente de localisation » n'ont pas intérêt à converger vers un système fiscal optimal du point de vue international, à moins qu'ils ne reçoivent une compensation et/ou ne fassent l'objet de pressions suffisamment crédibles.
  - Les pays bénéficiant de rentes de localisation spécifiques ont une structure fiscale compatible avec celle obtenue du point de vue international : ils ont intérêt à s'appuyer sur les mêmes instruments, mais sur des barèmes de taux a priori différents.
  - Dans la mesure où une partie des rentes dont bénéficient les grands groupes sont mobiles internationalement, chaque pays a intérêt à taxer les rentes à un taux inférieur à celui qui prévaudrait dans un système fiscal mondial intégré.

### 1.3. Neuf manières alternatives de taxer les revenus du capital

64. L'analyse théorique ne parvient pas à identifier un système d'imposition des sociétés qui dominerait tous les autres. Elle fournit néanmoins un ensemble de propriétés qu'un bon IS doit satisfaire, au niveau national et au niveau international. Notre objectif est à présent double : resituer les différentes façons dont l'IS est actuellement administré et présenter quelles

---

<sup>44</sup> En pratique, la plupart des pays utilisent aujourd'hui des systèmes d'IS qui n'opèrent pas cette différenciation.

<sup>45</sup> Il semble en effet raisonnable de considérer que les rentes spécifiques de localisation sont plus homogènes parmi les pays de la zone euro que parmi ceux de l'UE.

<sup>46</sup> Dans la mesure où la discussion aurait lieu entre pays suffisamment homogènes en matière de rentes spécifiques de localisation, les taux individuels ne devraient pas trop varier d'un pays à l'autre, ce qui permet dans un premier temps de se concentrer sur les instruments, indépendamment des taux. La question de la coordination en matière d'IS est beaucoup plus complexe lorsque les pays sont moins homogènes et il est sans doute difficile d'aborder la question des instruments indépendamment de celle des taux « raisonnables ».

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

alternatives sont envisageables. Pour bien s’orienter, il est en effet nécessaire de connaître sa position de départ et de savoir vers où l’on peut aller.

### 1.3.1. Une cartographie des possibles

65. Nous nous plaçons d’emblée en économie ouverte : la production, la vente, le siège social, les profits et les actionnaires peuvent donc en toute généralité se situer dans des pays différents. La première question est donc celle de la localisation de l’assiette. La seconde est celle des revenus assujettis à l’impôt. En croisant ces deux dimensions, nous décrivons l’ensemble des possibles.<sup>47</sup>
66. Comme nous l’avons vu (cf. Encadré 2), trois modalités peuvent être envisagées en ce qui concerne la localisation de l’assiette de l’impôt sur les sociétés : (i) taxation dans le pays source, (ii) taxation dans le pays de résidence ou (iii) taxation dans le pays de destination. Le principe de résidence se décline de deux manières différentes, selon que l’on retient la résidence de l’entreprise ou des propriétaires du capital. Le principe de destination conduit quant à lui à définir l’assiette fiscale dans le pays où les biens ou services sont consommés.
67. En ce qui concerne les revenus sujets à l’impôt, il est tout d’abord utile de rappeler que le capital investi dans une entreprise correspond à la somme du capital propre (ou fonds propres) et de la dette. **On peut ainsi distinguer trois assiettes principales : le rendement des capitaux propres, le rendement du capital, et la rente.** Il s’agit dans les deux premiers cas d’un taux de rendement *global*, incluant rémunérations normale du capital et rente.
68. La combinaison des critères de localisation et de revenus inclus dans l’assiette laisse apparaître douze familles d’approches. Nous nous concentrons sur les neuf propositions figurant dans le Tableau 4 qui sont les plus souvent évoquées dans le débat fiscal international. Elles sont toutes analysées en détail ci-après.

---

<sup>47</sup> Cette typologie a été introduite par Michael P. Devereux et Peter Birch Sørensen (2006), « The corporate income Tax: International Trends and Options for Fundamental Reform », *European Commission Economic Papers*, n°264.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 4 : Quelles alternatives en matière d'IS ?**

		Revenus inclus dans l'assiette		
		Rentabilité du capital (fonds propres + dette)	Rentabilité des capitaux propres	Rente
<b>Localisation de l'assiette</b>	<b>Pays source</b>	1. Impôt dual sur le revenu ( <i>dual income tax ou DIT</i> )	3. Impôt sur le revenu des capitaux propres, avec exemption des revenus de source étrangère	6. Impôt sur le taux de rendement excessif du capital ( <i>allowance for corporate equity ou ACE</i> )
		2. Impôt sur le revenu du capital ( <i>comprehensive business income tax ou CBIT</i> )		7. Impôt à la source sur les flux de trésorerie des entreprises ( <i>source-based cash flow corporation tax ou SBCFCT</i> )
	<b>Pays de résidence de l'entreprise</b>	-	4. Impôt sur le revenu des entreprises résidentes, avec crédit d'impôt pour les taxes acquittées à l'étranger	-
	<b>Pays de résidence des propriétaires du capital</b>	-	5. Impôt sur le revenu (distribué ou non) des capitaux propres portant directement sur les actionnaires	-
	<b>Pays de consommation finale</b>	-	-	8. Taxe sur les <i>cash flows</i> dans le pays de destination ( <i>full destination-based cash flow tax ou FDBCFT</i> )  9. IS de type « TVA » ( <i>VAT-type destination-based cash flow tax ou VATDBCFT</i> )

Lecture : La plupart des pays utilisent les systèmes encadrés en bleu (catégories 3 et 4). Les impôts sur fond vert sont utilisés actuellement dans certains pays ou ont déjà été expérimentés. On dispose donc de certains résultats empiriques en ce qui les concerne. Les impôts restant correspondent à des propositions purement théoriques à l'heure actuelle.

### 1.3.2. Le point de départ : les deux modèles d'IS les plus répandus aujourd'hui

69. Les systèmes fiscaux actuels relèvent pour la plupart des catégories 3 (impôt sur le revenu des capitaux propres, avec exemption des revenus de source étrangère) et 4 (impôt sur le revenu des entreprises résidentes, avec crédit d'impôt pour les taxes acquittées à l'étranger). L'impôt porte sur les profits de l'entreprise après déduction des intérêts de la dette.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ Dans le premier cas, l'administration fiscale exempte les revenus de source étrangère.
  - ◆ Dans le second cas, l'intégralité des profits —qu'ils soient domestiques ou réalisés à l'étranger— sont pris en compte dans l'assiette, mais l'impôt obtenu par application du barème de taux est diminué à hauteur de l'IS déjà payé à l'étranger. Ce crédit d'impôt est le plus souvent accordé au moment où les revenus de source étrangère sont rapatriés vers le pays de résidence de l'entreprise. En outre, il ne peut généralement excéder le montant de l'impôt domestique sur les revenus de source étrangère. Par conséquent, un impôt sur le revenu des entreprises résidentes, assorti d'un crédit d'impôt pour les taxes acquittées à l'étranger (catégorie 4), devrait avoir les mêmes effets qu'un IS à la source avec exemption des revenus de source étrangère (catégorie 3).
70. En première approximation, on peut donc considérer que la plupart des IS existant relèvent, économiquement, de l'imposition à la source (voir aussi l'encadré 2). Cela peut paraître surprenant dans la mesure où la définition du pays source est difficile pour des raisons à la fois pratiques et conceptuelles (cf. Encadré 4).
71. En raison de la mobilité du capital et des opportunités d'optimisation de la répartition intragroupe du profit via les prix de transferts et les règles relatives à la déductibilité des charges financières, un impôt à la source est tout particulièrement exposé à la concurrence fiscale entre juridictions. Le problème qui se pose à l'échelle de chaque État est alors celui de la fuite de capital. Les différentes modalités d'imposition présentées dans le Tableau 4 sont toutes, d'une manière ou d'une autre, des façons de répondre au problème de la fuite de capital. Elles cherchent également à créer davantage de neutralité fiscale dans la sphère domestique.

### Encadré 4 : Quelques difficultés pratiques et conceptuelles relatives à la taxation à la source

Le principe de taxation à la source constitue l'approche conventionnelle en matière d'IS. Au-delà de la question de sa désirabilité et de son application à un type de revenus, il convient de souligner que l'identification de la source du profit est dans certains cas délicate, et même parfois conceptuellement impossible.

Commençons par un exemple simple. Un agent résidant dans le pays A possède à lui seul une entreprise enregistrée dans le pays B. Celle-ci n'opère que dans le pays B, qu'il s'agisse des salariés qu'elle emploie, de son activité productive, ou de la distribution. Dans ce cas, le pays B est clairement le pays source tandis que le pays A est le pays de résidence du propriétaire. Supposons maintenant que l'entreprise en question vendent l'intégralité de sa production dans le pays C. Ce dernier est le pays de destination.

Ajoutons à présent une société de portefeuille localisée dans le pays D. L'agent que nous considérons détient des parts de cette société, qui possède à son tour l'entreprise localisée dans le pays B. On considère habituellement que le pays D est le pays de résidence du groupe international, dès lors que le management et le contrôle du groupe sont bel et bien exercés à partir de ce pays.

Supposons, pour rendre l'exemple un peu plus réaliste, que le groupe international possède deux laboratoires de recherche et développement dans les pays E et F respectivement, une succursale de financement dans le pays G, et une succursale en charge du marketing du produit fini dans le pays H. Chacune de ces activités contribue au profit du groupe à l'échelle mondiale. Il y a donc à présent cinq pays sources : B, E, F, G et H. Une définition conventionnelle de la source nécessite de répartir le profit mondial entre ces cinq pays, en fonction de « prix de pleine concurrence » (*arm's length prices*). Il s'agit des prix de transfert qui prévaudraient si les différentes parties n'étaient pas directement liées.

Cette procédure est difficile à mettre en œuvre dès lors qu'aucune transaction comparable n'a lieu à l'extérieur du groupe. De façon plus problématique encore, on peut s'interroger sur

l'existence même de certains de ces prix au niveau conceptuel. L'exemple suivant permet de l'illustrer. Supposons que chacun des laboratoires de R&D dépose un brevet constituant un élément clé de la technologie de production du groupe. Les deux brevets sont complémentaires et doivent donc être utilisés simultanément. Dans ce cadre, un brevet pris isolément est sans valeur. Le prix de pleine concurrence correspondant est donc clairement nul, ce qui n'est pas pertinent. Une approche alternative pourrait être de se demander quel prix une tierce partie détenant l'un des brevets serait prête à payer pour acquérir le brevet complémentaire. Cependant, si chacun des deux brevets était évalué de cette manière, leur prix total pourrait très bien être supérieur à la valeur totale produite par le groupe, ce qui est certainement absurde. Aucune des deux solutions envisagées n'est donc satisfaisante. Par conséquent, les pays ayant recours à un impôt à la source doivent dans certains cas répartir le profit de façon purement conventionnelle, sans fondement économique réel.

### 1.3.3. Les alternatives aux systèmes actuels, fondées elles-aussi sur le principe de taxation à la source

72. Nous commençons par décrire les alternatives fondées elles-aussi sur le principe de taxation à la source (catégories 1, 2, 6 et 7 du Tableau 4). Afin de limiter la répétition de dénominations assez lourdes, nous utiliserons des abréviations pour désigner certaines de ces alternatives. Elles sont toutes indiquées dans le Tableau 4. Nous prions le lecteur de bien vouloir nous excuser de l'utilisation de ces acronymes assez barbares.

#### 1.3.3.1. DIT et CBIT

73. Les deux premiers systèmes d'imposition, *dual income tax* (DIT) et *comprehensive business income tax* (CBIT)<sup>48</sup>, élargissent l'assiette traditionnellement utilisée, de la rentabilité des fonds propres à celle du capital dans son ensemble. Ce faisant, ils éliminent toute distorsion fiscale entre financement par les fonds propres ou par la dette. **A recettes fiscales données, l'élargissement de la base permet d'abaisser les taux en vigueur, et donc de limiter le problème de la fuite de capital.**
74. Le système dual d'imposition (DIT) a été introduit dans les pays nordiques au début des années 1990.<sup>49</sup> Celui-ci considère que l'assiette d'imposition doit être aussi large que possible afin de préserver un degré raisonnable de neutralité, et combine fiscalité progressive sur les revenus du travail et imposition des revenus du capital à taux constant. Dans la forme la plus pure du système, le taux constant sur les revenus du capital est aligné sur le taux de la première tranche de l'impôt sur les revenus du travail. On peut donc concevoir le système dual comme prélevant un impôt uniforme sur tous les revenus, indépendamment de leur origine, combiné à une surtaxe progressive sur les revenus du travail et de transfert. L'idée sous-jacente est de favoriser l'esprit d'entreprise, la prise de risque, et l'innovation. L'une des faiblesses du système réside dans les possibilités de transfert de l'impôt sur le revenu du travail vers celui sur les revenus du capital,<sup>50</sup> et des règles assez complexes de partage de revenus entre les deux bases ont été introduites afin de les limiter.

<sup>48</sup> On rappelle que l'adjectif anglais « comprehensive » est un faux-ami signifiant « complet » ou « global ».

<sup>49</sup> Voir par exemple Peter Birch Sørensen (2010), « Dual Income Taxes: A Nordic Tax System », in *Tax Reform in Open Economies*, Edward Elgar, chapitre 5.

<sup>50</sup> Voir par exemple Jukka Pirttilä et Håkan Selin (2011), « Income Shifting Within a Dual Income Tax System. Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993 », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 94, n°11-12, pp. 120-144, ainsi que Annette Alstadsaeter et Martin Jacob (2012) : « Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules », *Report to the Expert Group on Public Economics*, Ministère suédois des Finances.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

75. La CBIT ne souffre pas de cette faiblesse. Il s'agit en effet d'un système dual d'imposition dans lequel le taux appliqué aux revenus du capital n'est pas aligné sur la première mais sur la dernière tranche de l'impôt sur les revenus du travail. L'incitation fiscale à innover est donc *a priori* moindre qu'avec une DIT. Ce système a été proposé par le Département américain du Trésor en 1992, mais n'a jamais été appliqué dans les faits.

### 1.3.3.2. ACE et SBCFCT

76. Afin d'éviter les distorsions entre dette et fonds propres, l'alternative est d'étendre le dispositif de déduction des intérêts d'emprunt au taux de rendement normal du capital. La neutralité fiscale est alors obtenue par un resserrement de l'assiette à la rente. L'ACE (*allowance for corporate equity*) s'inscrit dans cette perspective (catégorie 6 du Tableau 4) : un taux de rendement notionnel, correspondant au taux d'intérêt versé pour des placements peu risqués à moyen terme, est imputé au résultat de l'entreprise afin d'obtenir le « bénéfice ajusté ». En Belgique, le taux notionnel est obtenu à partir des taux d'intérêt pour les bons du Trésor à 10 ans. Le bénéfice ajusté est ainsi expurgé du coût d'opportunité de l'investissement. La base fiscale est ainsi plus proche de la rente, même si elle ne se limite pas à la rente pure, qui de toute façon ne peut être directement observée par l'administration fiscale et donc servir d'assiette.
77. L'ACE prend en compte la mobilité croissante du capital en taxant les investissements dans les mêmes conditions, indépendamment de leur origine géographique. Cependant, à recettes fiscales constantes, introduire une ACE exige de relever les taux pour compenser le rétrécissement de l'assiette. Cette hausse risque d'entraîner une diminution des investissements en provenance de l'étranger ainsi que des manipulations des prix de transfert afin de localiser artificiellement la source du profit à l'étranger.
78. Des dispositifs proches de l'ACE ont été utilisés en Italie (1997-2003), en Autriche (2000-2004) et en Croatie (1994-2000) et sont actuellement en place au Brésil et en Belgique, depuis 1996 et 2006 respectivement. On ne dispose cependant que de peu de résultats empiriques les concernant.<sup>51</sup>
79. Une autre façon de cibler davantage la rente consiste à mettre en place un impôt sur les flux de trésorerie nets afférant à la production domestique (catégorie 7 du Tableau 4). L'assiette de l'impôt correspond aux ventes domestiques et à l'étranger, diminuées du prix des différents intrants domestiques et importés (capital inclus) ainsi que de la charge salariale. On obtient alors une mesure du surprofit résultant de la production domestique. Cette SBCFCT (*Source-based cash flow corporation tax*) permet en particulier de taxer les rentes dont bénéficient les agents étrangers, sans introduire aucune distorsion. Les recettes fiscales correspondantes peuvent ensuite être redistribuées aux agents résidents, à travers les différentes politiques mises en œuvre par l'État. Elle souffre néanmoins de certaines faiblesses. Tout d'abord, la SBCFCT est susceptible d'affecter le choix de localisation des entreprises : certaines entreprises éviteront de s'installer dans le pays en question tandis que des firmes résidentes décideront de se délocaliser. En outre, à l'image de l'ACE, la SBCFCT favorise la manipulation des prix de transfert par les groupes multinationaux.
80. Le passage d'un IS traditionnel à une taxe sur les *cash flows* risque de causer certaines difficultés, de façon au moins transitoire. Au moment de son introduction, la SBCFCT portera principalement sur les *cash flows* liés aux investissements passés et constituera donc un prélèvement non-anticipé sur le capital. En l'absence de clauses d'antériorité (*grandfathering rules*), les entreprises à forte intensité capitalistiques ou fortement endettées seraient dès lors

---

<sup>51</sup> Ruud A. de Mooij et Michael P. Devereux (2011), « An Applied Analysis of ACE and CBIT Reforms in the EU », *International Tax and Public Finance*, vol. 18, n°1, pp. 93-120/

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

confrontées à des problèmes de paiement (illiquidité). Ces clauses limitent *in fine* le gain d'efficacité résultant de la transition vers une taxe sur les *cash flows*.

### 1.3.4. Les alternatives au principe de taxation dans le pays source

81. Trois propositions se distinguent assez radicalement des précédentes par l'abandon du principe de taxation à la source, socle de base des systèmes d'IS actuels ou des expériences récentes. Nous commençons par présenter un impôt levé au niveau des actionnaires/propriétaires, selon le principe de résidence (catégorie 5 du Tableau 4).

#### 1.3.4.1. Un impôt prélevé directement sur les actionnaires

82. Lorsque le principe de résidence des propriétaires du capital prévaut, le décideur public applique le même taux d'imposition à tous les investissements réalisés par les résidents, qu'ils aient été réalisés sur le territoire national ou à l'étranger. Il exempte en retour les investissements en provenance de l'étranger. Par conséquent, la décision des résidents d'investir dans le pays considéré ou à l'étranger ne dépend pas de la fiscalité. Ce système semble donc répondre au problème de la fuite des capitaux, pour les pays particulièrement exposés à l'expatriation du capital *domestique*.
83. Puisque l'incidence fiscale porte en définitive sur des personnes physiques, en chair et en os, Charles E. McLure et Martin S. Feldstein ont proposé de faire un pas en avant et de remplacer l'IS sur les personnes morales par un impôt payé par leurs propriétaires.<sup>52</sup> Une taxe sur les actionnaires, levée dans leur pays de résidence, est en effet attrayante pour plusieurs raisons.
- ◆ Elle permet tout d'abord d'agir directement sur la répartition des revenus au sein de la population.
  - ◆ Elle est par ailleurs source de neutralité fiscale : entre firmes incorporées et non-incorporées d'une part, et entre dette et fonds propres, d'autre part.
  - ◆ En outre, les personnes physiques sont généralement moins mobiles que le capital. Éviter l'impôt exige de déménager hors du pays en question, ce qui a un coût matériel et psychologique potentiellement élevé. Passer au niveau mondial à un système de taxation des actionnaires sur leur lieu de résidence devrait donc limiter le problème de la fuite de capital.

Comme on l'a vu, cela présuppose que l'incidence puisse être correctement tracée, ce qui est actuellement impossible, mais pas inenvisageable à long terme.

#### 1.3.4.2. Un impôt sur les rentes levé dans le pays de destination

84. Deux alternatives, assez proches, reprennent l'idée d'une taxe sur les *cash flows*, afin d'isoler la rente, mais l'appliquent dans le pays de destination (catégories 8 et 9 du Tableau 4). L'idée sous-jacente est de prélever l'impôt là où son assiette est relativement peu mobile.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Charles E. McLure, *Must Corporate Income Be Taxed Twice ?*, The Brookings Institution, Washington, et Martin S. Feldstein (1987), « Imputing Corporate Tax Liabilities to Individual Shareholders », *NBER Working Paper*, n°2349.

<sup>53</sup> Voir Stephen Bond et Michael P. Devereux (2002), « Cash Flow Taxes in an Open Economy », CEPR Discussion Paper, n°3401. On pourra également se référer à : David F. Bradford (2003), « The X Tax in the World Economy », CEPS Working Paper, n°93, et Harry Grubert et T. Scott Newlon (1997), *Taxing Consumption in a Global Economy*, American Enterprise Institute, Washington D.C.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

85. La FDBCFT (*full destination-based cash flow tax*) concerne toutes les entreprises *distribuant* leurs produits dans le pays qui l'applique, qu'elles soient situées à l'étranger ou sur le territoire national. Par conséquent, le profit mondial des multinationales est réparti sur la base des pays où les ventes sont réalisées, et non en fonction des pays de production des biens et services en question. En outre, tous les coûts engagés afin de réaliser les ventes sont déductibles, indépendamment du pays où ils ont été supportés. Compte tenu de son assiette, les entreprises domestiques ne peuvent éviter la FDBCFT en délocalisant leur production. De façon symétrique, les entreprises étrangères n'ont aucune désincitation fiscale à ne pas localiser leur production sur le territoire national.
86. La FDBCFT souffre néanmoins de certaines faiblesses.
- ◆ Son assiette dépend négativement des coûts engagés afin de produire les biens vendus dans le pays de destination. Considérons une multinationale implantée dans plusieurs pays et intervenant dans plusieurs secteurs. Il apparaît très difficile d'affecter, de manière univoque, les coûts fixes et variables à des ventes réalisées sur différents marchés. Il n'est pas impossible de mettre en place des règles d'affectation, mais il faudrait alors obtenir la coopération des différentes administrations fiscales étrangères.
  - ◆ Une seconde difficulté est d'ordre juridique. Le droit fiscal international prévoit qu'un État ne peut taxer une entreprise que si elle dispose d'un établissement permanent sur son territoire, alors qu'un État appliquant la FDBCFT taxe les entreprises distribuant leurs produits sur son territoire sans considération de la notion d'établissement stable.
  - ◆ Enfin, l'adoption unilatérale de la FDBCFT par un État ou un groupe d'États risque d'être mal perçue par leurs partenaires : elle implique en effet un partage international de la base fiscale.
87. La VATDBCFT (*VAT-type destination-based cash flow tax* ; catégorie 9 du Tableau 4) corrige plusieurs de ces faiblesses. Son assiette introduit une asymétrie entre importations et exportations : seules les recettes provenant d'une vente à une tierce partie résidente sont taxées. Les importations entrent donc dans l'assiette à la différence des exportations. En contrepartie, les entreprises ne peuvent déduire les coûts de production que dans le pays où ils ont été supportés. Le problème d'affectation des coûts auquel la FDBCFT est confrontée ne se pose donc pas. **L'assiette de la VATDBCFT ne diffère de celle de la TVA que dans la mesure où les charges salariales domestiques en sont retirées.** En raison de sa proximité avec la TVA, la VATDBCFT pourrait certainement recevoir le statut d'impôt indirect, auquel cas l'imposition des établissements étrangers sans établissement stable sur le territoire considéré serait juridiquement moins problématique.
88. La VATDBCFT se distingue cependant de la TVA en raison de la spécificité de son assiette : elle correspond en effet à une taxe partielle sur les *rentes*, ces dernières n'étant imposées que dans la mesure où elles sont la contrepartie de consommations par les résidents de la juridiction en question. Elle est très attrayante car elle élimine le problème de la manipulation des prix de transfert au sein des multinationales. Le produit des ventes à un consommateur étranger ne fait pas partie de l'assiette ; le prix que les sociétés liées au sein d'un groupe multinational définissent pour comptabiliser une exportation est donc sans effet sur l'impôt payé. Symétriquement, une importation en provenance d'une société liée localisée à l'étranger n'a pas d'effet fiscal puisqu'il n'y a aucune déduction afférente.
89. La transition vers une VATDBCFT soulève des difficultés non négligeables.
- ◆ Les exportations étant exemptées d'impôts, à la différence des importations, le prix en monnaie domestique des exportations doit s'ajuster à la baisse, d'un montant égal à l'impôt domestique, afin de restaurer l'équilibre sur les marchés. En raison des rigidités nominales à court terme, ce processus d'ajustement risque d'entraîner des frictions importantes, à moins que le taux de change ne soit parfaitement flexible.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ Quand bien même des dispositions appropriées seraient prises pour rendre ces ajustements plus souples, l'adoption d'une VATDBCFT aurait des effets sur la répartition du bien-être parmi les agents domestiques. Les agents domestiques disposant de créances nettes sur l'étranger subiraient un effet de richesse négatif, à l'inverse de ceux qui seraient endettés vis-à-vis de l'étranger.
- ◆ Si les investisseurs interagissant avec le reste du monde anticipent ces changements, ils vont ajuster leur portefeuille afin d'accroître les gains espérés et minimiser les pertes potentielles. Les marchés monétaires et financiers risquent donc d'être assez instables au moment de la réforme. En outre, tout changement ultérieur du taux de change pourrait s'accompagner d'effets similaires.

### 1.3.5. Le décideur public face à un arbitrage multidimensionnel

90. Toutes les alternatives en matières d'imposition des sociétés (Tableau 4) que nous venons de présenter cherchent à limiter le problème de la fuite des capitaux, tout en renforçant la neutralité fiscale dans l'ordre interne. Les réponses proposées dépendent des principes de taxation (pays source, pays de résidence des propriétaires ou pays de destination) et des instruments mobilisés (revenus inclus dans l'assiette).
91. La neutralité fiscale peut s'apprécier à travers différentes marges comportementales. Nous en retenons six dans le Tableau 3 : financement par la dette ou par les fonds propres, distribution ou non des dividendes (plus-values vs dividendes), modalités d'organisation juridique de l'entreprise, localisation de l'investissement (choix du pays où investir), montant de l'investissement une fois la localisation arrêtée et localisation du profit (pour les sociétés multinationales). La couleur jaune signale que les modalités d'imposition considérées sont neutres par rapport à l'arbitrage envisagé. Les systèmes fiscaux « classiques », actuellement en vigueur dans la plupart des pays (signalés en bleu) ne corrigent aucune de ces distorsions. Ils apparaissent donc à ce titre peu performants. Les systèmes les plus neutres sont ceux assis sur la rente. **Parmi les systèmes déjà utilisés, l'ACE est celui qui corrige le plus de distorsions. La VATDBCFT en neutralise cinq sur six, mais pose des problèmes spécifiques de transition.** Il ressort de cette comparaison qu'aucune solution n'est parfaite. Par conséquent, les décideurs publics doivent opérer des **arbitrages multidimensionnels**, en fonction de leurs objectifs prioritaires et des distorsions qu'ils jugent les plus néfastes.
92. La suite de ce rapport confronte cette grille d'analyse aux évolutions actuelles du droit international et européen. Elle examine quelles évolutions d'assiette sont envisageables à moyen terme et analyse les perspectives d'harmonisation au niveau de l'UE.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 5 : Le décideur public face à un arbitrage multidimensionnel**

	Rentabilité du capital (capital propre + dette)		Rentabilité du capital propre			Rente				
	Impôt	DIT	CBIT	IS « classique » à la source	IS « classique » résidence entreprises	Impôt sur actionnaires	ACE	SBCFCT	FDBCFT	VAT DBCFT
	Catégorie dans le Tableau 4	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Localisation de l'assiette	Source			Résidence/Entreprise	Résidence/Propriétaires	Source		Destination	
<b>Neutralité par rapport aux décisions suivantes :</b>	<b>Dettes vs fonds propres</b>	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	<b>Plus-values vs dividendes</b>	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	<b>Modalités d'organisation juridique</b>	Partiellement (***)	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	<b>Localisation de l'investissement (*)</b>	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Non
	<b>Montant d'investissement domestique (**)</b>	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
	<b>Localisation du profit (déterminations des prix de transfert)</b>	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui

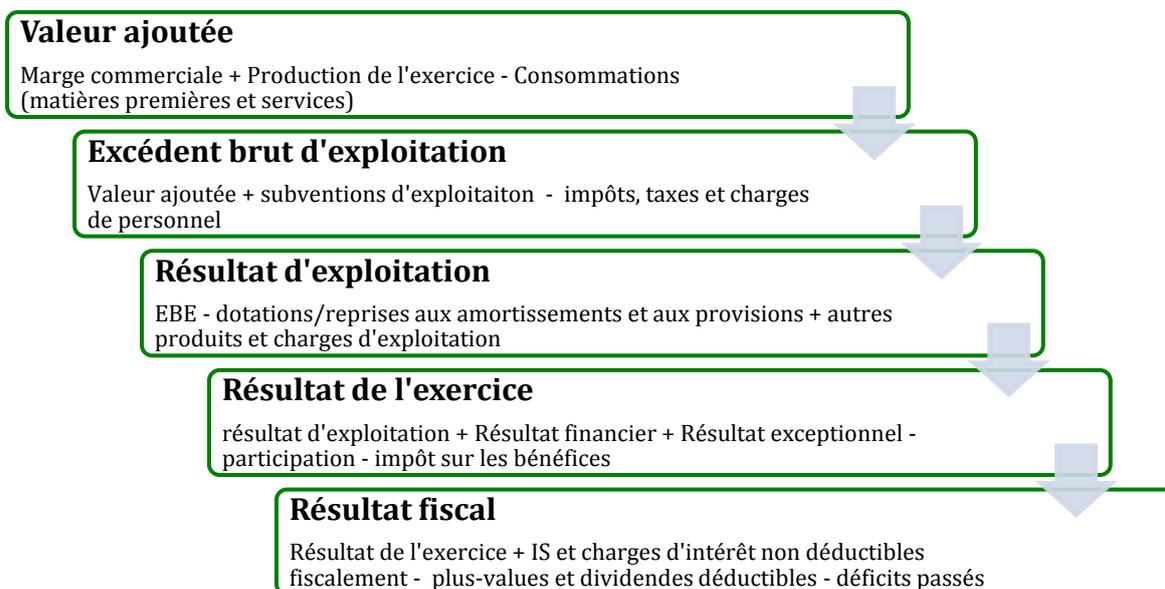
*Lecture : Les différentes formes de neutralité sont mentionnées à gauche. La couleur jaune signale que l'impôt est neutre par rapport à l'arbitrage considéré. Les systèmes « classiques » actuels sont signalés en bleu clair. DIT et ACE signalées en vert ont déjà été mises en œuvre, à la différence des autres dispositifs sur fond mauve. (\*) Choix du pays dans lequel l'investissement est réalisé ; dépend des taux effectifs d'imposition moyens. (\*\*) Une fois que la décision d'investir « domestiquement » a été prise ; dépend des taux effectifs d'imposition à la marge. (\*\*\*) La neutralisation n'est que partielle en raison des possibilités de transfert entre impôt sur le revenu du travail et du capital.*

## 2. Le recours à une assiette de substitution pour l'impôt sur les sociétés n'apparaît ni souhaitable, ni envisageable à moyen terme

93. Face au constat d'un impôt sur les sociétés dont l'assiette, particulièrement mobile, s'érode, l'opportunité d'une modification de l'assiette d'imposition mérite d'être analysée. Cette question a fait l'objet de nombreuses réflexions académiques, développées précédemment, en vue de la création d'un impôt neutre, c'est-à-dire qui n'affecterait pas les comportements et les activités des entreprises, et qui serait efficace du point de vue de l'allocation des facteurs de production.
94. Le lien étroit entre les cadres fiscal et comptable invite notamment à envisager une assiette s'appuyant sur d'autres soldes intermédiaires de gestion que le résultat net. Ces soldes intermédiaires servent d'ailleurs déjà d'assiette à plusieurs prélèvements obligatoires des entreprises comme la contribution sociale de solidarité des sociétés pour le chiffre d'affaires ou cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour la valeur ajoutée. Un solde intermédiaire de gestion situé en amont du résultat fiscal dans le bilan serait en effet susceptible de constituer une assiette à la fois plus large, plus facile à mesurer et moins manipulable. Un élargissement de la base fiscale permettrait de réduire le taux d'imposition à recettes équivalentes, conduisant à un taux marginal moins distorsif sur les comportements des agents.
95. Un tel changement d'assiette emporterait toutefois plusieurs conséquences qu'il convient d'analyser :
- ◆ **d'un point de vue économique**, il n'est pas neutre de remplacer à une imposition des bénéfices par une contribution sur les facteurs de production ou le chiffre d'affaires qui pèserait dès lors non seulement sur le capital mais également sur le travail ;
  - ◆ **du point de vue des finances publiques**, les recettes fiscales à attendre sont susceptibles d'évoluer fortement en fonction de l'assiette et de conduire à un transfert des contributions en fonction de l'activité des entreprises ;
  - ◆ **enfin l'opportunité d'un tel changement doit également être examinée en regard des évolutions fiscales internationales**, alors même que les travaux internationaux (notamment ceux conduits par l'OCDE ou la Commission européenne) avancent sur la base d'une réflexion à structure d'IS existant en cherchant en priorité à en limiter :
    - les distorsions sur le montant total d'investissement, sur les sources de financement des entreprises, ou la forme juridique retenue par l'entreprise ;
    - les capacités d'érosion de la base, notamment au travers d'une plus grande harmonisation.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

Graphique 1 : Soldes intermédiaires de gestion : de la valeur ajoutée au résultat fiscal



Source : DG Trésor.

96. À la suite des réflexions présentées en partie 1, les présents développements proposent d'analyser les conséquences pratiques, économiques et budgétaires d'une substitution de l'assiette de l'impôt sur les sociétés par une taxation du revenu du capital (fonds propres et dettes) ou par une taxation de la rente des entreprises. En pratique, une modification de la localisation de l'assiette (adoption d'une taxation sur le principe du pays de résidence des propriétaires ou à la source) n'apparaît pas crédible dans l'immédiat en raison des difficultés pratiques qu'elle engendrerait et du besoin de coordination internationale (cf. *supra*). Les assiettes de substitution retenues continuent donc de s'appuyer sur un principe d'imposition à la source, conformément à la grille de lecture proposée précédemment.
97. Il peut cependant être souligné qu'à la suite des travaux OCDE/G20 anti-BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) relatifs aux défis fiscaux posés par l'économie numérique (action n°1) et à l'alignement des prix de transfert calculés sur la création de valeur (actions n°8 à 10), les réflexions se multiplient en faveur d'un changement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés vers la consommation locale. L'assiette de l'impôt se rapprocherait alors de celle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)<sup>54</sup>. Les avantages et les limites associés à cette piste d'évolution, encore théorique, ont été présentés dans la première partie.
98. Dès lors, cette partie analyse les avantages et les limites d'un changement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés vers une taxation :
- ◆ de l'excédent brut d'exploitation ;
  - ◆ de résultat d'exploitation
  - ◆ de la « rente économique » de l'entreprise.

<sup>54</sup> « L'assiette de la VATDBCFT ne diffère de celle de la TVA que dans la mesure où les charges salariales domestiques en sont retirées. » (cf. *supra*).

## **2.1. Une taxation de l'excédent brut d'exploitation élargirait l'assiette de l'impôt mais conduirait à imposer des sociétés sans lien avec leur capacité financière**

### **2.1.1. Le recours à l'excédent brut d'exploitation permettrait d'augmenter l'assiette d'imposition sur les sociétés de près de 80 %**

#### **2.1.1.1. Une assiette a priori moins manipulable**

99. L'excédent brut d'exploitation (EBE) correspond à la valeur ajoutée de l'entreprise diminuée des charges de personnel ainsi que des impôts sur la production à la charge de l'entreprise. Ce solde intermédiaire de gestion offre une mesure la rentabilité de l'activité courante de l'entreprise indépendamment :
- ◆ de sa structure d'investissement et de la politique d'amortissement afférente ;
  - ◆ des dotations et des reprises de provisions ;
  - ◆ de sa politique de financement.
100. Dès lors il offrirait une base d'imposition sur les sociétés plus large, moins manipulable que le résultat net de l'entreprise tout en reflétant la capacité de l'entreprise à générer des flux de trésorerie par son activité courante.
101. Par rapport à un solde de production situé plus haut dans le bilan, comme la valeur ajoutée, le recours à une taxation assise sur l'EBE permettrait de limiter les situations où des entreprises dont l'activité courante dégagerait des flux de trésorerie négatifs d'être tout de même redevables d'une cotisation d'IS.
102. La mise en place d'une taxe sur l'excédent brut d'exploitation permettrait également de corriger le biais fiscal en faveur de l'endettement puisque l'assiette de calcul repose sur les ressources dégagées par l'activité courante, que celles-ci soient utilisées pour régler les intérêts de la dette contractée par l'entreprise ou pour rémunérer le capital.

#### **2.1.1.2. Une marge de manœuvre pour une mesure de rendement ou une baisse des taux significative de l'IS**

103. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait à son article 10 l'instauration d'une contribution de 1 % sur l'excédent brut d'exploitation<sup>55</sup> pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 M€. La mise en place de cette contribution devait permettre de compenser la suppression des impôts assis sur le chiffre d'affaires (l'imposition forfaitaire annuelle (IFA), supprimée en 2014) et, dans un deuxième temps, la contribution sociale de

---

<sup>55</sup> Projet de rédaction de l'article 223 terdecies dans le projet de loi de finances pour 2014 : « I. – La contribution est assise sur l'excédent brut d'exploitation produit par l'entreprise au cours de la période définie au I de l'article 1586 quinquies. L'excédent brut d'exploitation est égal à la différence entre : 1°. d'une part, la valeur ajoutée définie à l'article 1586 sexies sans qu'il soit fait application du 7 du I de cet article ; 2°. et, d'autre part, la somme des charges de personnel et des impôts et taxes à la charge des redevables, correspondant à la valeur ajoutée mentionnée au 1°, autres que les impôts sur les bénéfices et que les taxes déjà déduites pour la détermination de cette même valeur ajoutée. »

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

solidarité des sociétés (C3S)<sup>56</sup>. Le projet de taxe de 1 % sur l'excédent brut d'exploitation des plus grandes entreprises n'a finalement pas été conservé en loi de finances.

### Encadré 5 : Exposé des motifs du projet de contribution exceptionnelle sur l'EBE (2013).

Le présent article engage une réforme de la fiscalité des entreprises visant à alléger leurs coûts, en complément du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), par une baisse des impôts de production compensée par une taxation assise sur le résultat économique.

La suppression de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) constitue une première étape d'allègement. Cette imposition est, en effet, adossée au chiffre d'affaires, c'est-à-dire une assiette comptable faiblement représentative de la capacité contributive des entreprises. Elle ne tient en effet compte d'aucune des charges supportées par les entreprises. En particulier, elle pénalise les entreprises dont les consommations intermédiaires sont importantes, notamment le secteur de l'automobile, qui se situent en bout de chaîne productive, et qui ont donc mécaniquement un chiffre d'affaires plus élevé. Par ailleurs, son barème forfaitaire rend son poids d'autant plus faible que l'entreprise est importante.

C'est pourquoi, en remplacement de cette imposition et afin d'amorcer une réforme structurelle de la fiscalité des entreprises visant à diminuer les impositions sur le chiffre d'affaires, il est proposé de créer une contribution sur l'excédent brut d'exploitation (EBE) au taux de 1 % pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 M€. Ce seuil permet d'alléger la fiscalité pesant sur les petites et moyennes entreprises (PME) dont le chiffre d'affaires est compris entre 15 M€ et 50 M€.

*Source : Projet de loi de finances pour 2014.*

104. En 2013, l'introduction d'une telle taxe, non déductible de l'IS, sur les seules entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 M€ devait, d'après les évaluations de la direction générale des finances publiques, permettre d'augmenter les recettes fiscales de 2,5 Md€.
105. L'exploitation des liasses fiscales pour l'année 2014 permet de simuler une substitution de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et d'évaluer l'ampleur des modifications associées à une taxation s'appuyant sur l'excédent brut d'exploitation. Les limites méthodologiques des simulations réalisées sont présentées dans l'encadré *infra*.
106. Hors secteur financier, l'assiette totale de l'impôt sur les sociétés avant imputation des reports de déficit augmenterait de 76 % soit une baisse du taux envisageable de l'ordre de 14 points.

---

<sup>56</sup> Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2014 « La contribution sur l'EBE aura vocation à être utilisée pour le transfert qui s'enclenche afin de diminuer les impositions sur le chiffre d'affaires, notamment la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). »

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

### Encadré 6 : Simulation de l'impact d'une substitution de l'assiette de l'impôt sur les sociétés par l'excédent brut d'exploitation

- L'évaluation de l'impact d'une substitution de l'assiette de l'IS a été réalisée sur la base des déclarations fiscales pour 2014 des entreprises soumises au régime normal de l'impôt sur les sociétés. En raison de leur faible taille, les sociétés soumises au régime simplifié sont exclues du périmètre de simulation (en 2013 elles représentaient 3 % de la valeur ajoutée et 2 % du résultat comptable des sociétés soumises à l'IS).
- Trois limites méthodologiques importantes peuvent être soulignées :
  - l'analyse est conduite sur les entreprises individuelles, sans retraitements liés aux groupes fiscaux. Cette simplification est susceptible de modifier le montant total de l'assiette. L'analyse des résultats en variation relative par rapport au régime actuel permet de réduire cet impact ;
  - les entreprises du secteur financier sont exclues de l'analyse en raison du poids des charges financières et du régime particulier qu'il conviendrait probablement de leur appliquer en cas de substitution d'assiette (cf. *infra*) ;
  - la reconstitution de l'assiette suppose que le comportement des agents économiques ne sera pas affecté par la réforme. Or, il est probable que, dans le cas d'une modification profonde des règles de calcul de l'assiette de l'IS, les entreprises adapteront leurs modalités de financement ou leur organisation.
- L'excédent brut d'exploitation est reconstitué à partir des données fiscales en réintégrant au résultat d'exploitation les dotations et reprises aux amortissements et les autres charges et produits. Une seconde reconstitution de l'EBE à partir du chiffre d'affaires est également effectuée.
- La simulation du nouveau résultat fiscal s'appuie sur l'hypothèse que l'ensemble des réintégrations et déductions extracomptables effectuées en 2014 peuvent être réutilisées, à l'exception de celles portant sur des éléments déjà intégrés dans l'excédent brut d'exploitation, en particulier celles portant sur les amortissements et les provisions (amortissements excédentaires (art. 39-4 du CGI) et autres amortissements non déductibles, provisions et charges à payer non déductibles) et les charges financières réintégrées.

#### 2.1.2. L'instauration d'une taxe sur l'EBE conduirait à pénaliser, sans justification économique, les capacités d'investissement des entreprises

107. Si une taxation reposant sur l'excédent brut d'exploitation permet de neutraliser toute possibilité de réduction de la base fiscale par le recours artificiel à l'endettement, elle affecte directement les capacités d'investissement des entreprises dans la mesure où l'assiette est déterminée avant dotation aux amortissements. Le transfert d'assiette de l'IS du résultat fiscal vers l'EBE revient à introduire un impôt sur le stock du capital productif de l'entreprise qui défavorise les entreprises des secteurs intensifs en capital productif (industrie, etc.).
108. D'un point de vue économique, ce changement emporte quatre conséquences.
- ◆ Tout d'abord, **une distorsion de la capacité des entreprises à financer leurs projets auprès d'investisseurs**. La rentabilité financière (après impôt) des investissements diminuera d'autant plus que l'activité mobilise un capital productif élevé. Un tel impôt conduit à des **distorsions de la rentabilité des investissements en fonction des secteurs en concentrant son impact sur les secteurs les plus intensifs en capital**. Dans l'hypothèse où l'élargissement de l'assiette de l'IS serait intégralement compensé par une baisse du taux d'imposition, le montant d'impôt à payer serait comparable entre deux entreprises dégageant le même excédent brut d'exploitation, mais la rentabilité financière nette pour un investisseur serait supérieure pour l'entreprise la moins intensive en capital.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

Le théorème d'efficacité productive, présenté précédemment, rappelle à cet effet que la taxation des biens intermédiaires est sous-optimale dans la mesure où elle distord le choix des facteurs mobilisés dans le processus productif et qu'à ce titre, elle devait être évitée (cf. *supra*).

- ◆ Ensuite le changement d'assiette serait **pénalisant pour les entreprises les plus jeunes ou affichant une forte croissance et dont les bénéfices sont faibles en proportion de leur chiffre d'affaires**. Le Conseil d'analyse économique a d'ailleurs alerté sur l'impact des impôts sur la production « pour les entreprises en fort investissement ou en croissance, qui paient l'impôt sur les nouveaux facteurs alors qu'elles n'en tirent pas encore les bénéfices »<sup>57</sup> ;
- ◆ De plus, cette mesure est comparable, d'un point de vue économique, à l'introduction d'une taxation des amortissements qui sont pour l'entreprise des charges économiquement liées à sa production (l'amortissement des actifs traduit l'obsolescence progressive de l'outil de production). **La taxation de l'EBE conduit alors à baisser la capacité d'investissement des entreprises** qui sont pourtant celles qui en ont plus besoin de procéder à un renouvellement régulier de leur outil productif.
- ◆ Enfin, l'impôt sur les sociétés aurait un **moindre effet contra-cyclique** (« stabilisateur automatique ») alors que les entreprises confrontées à des difficultés conjoncturelles ne bénéficieraient pas d'une baisse d'imposition aussi importante en bas de cycle économique que dans le cas d'une assiette reposant sur le résultat net. L'analyse macroéconomique conduite par la direction générale du Trésor en mai 2016 sur les incidences comparées de l'IS par rapport à une taxation de l'EBE<sup>58</sup> conclue qu'« une proportion plus importante d'entreprises risquerait de se trouver en situation de défaut de paiement si l'impôt est assis sur l'EBE ».

109. D'un point de vue sectoriel, l'augmentation de l'assiette de l'impôt serait concentrée sur les secteurs les plus intensifs en capital productif et présentant un besoin de financement par dette important pour leurs investissements : en moyenne, elle doublerait pour les entreprises industrielles, du secteur des transports ou de l'hôtellerie tandis que la hausse serait inférieure à 50 % les secteurs intensifs en main d'œuvre comme le commerce ou la construction.

**Tableau 6 : Impact sectoriel d'une substitution de l'assiette de l'IS par l'excédent brut d'exploitation**

Secteur d'activité	Évolution de l'assiette d'imposition	Évolution du nombre de contribuable affichant un résultat fiscal positif
Agriculture	+ 89 %	+ 16 %
Autre	+ 79 %	+ 2 %
Commerce	+ 47 %	+ 7 %
Construction	+ 28 %	+ 7 %
Immobilier	+ 99 %	+ 12 %
Industrie	+ 85 %	+ 11 %
Hôtellerie-Restauration	+ 124 %	+ 25 %
Transport	+ 136 %	+ 7 %

<sup>57</sup> Faire prospérer les PME, Note du Conseil d'analyse économique n°25, octobre 2015.

<sup>58</sup> Analyse macroéconomique des incidences comparées de l'IS par rapport à une taxation de l'excédent brut ou net d'exploitation (mai 2016)- DG Trésor, MACRO 1.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

110. Le nombre de contribuables affichant un résultat fiscal positif, et donc désormais soumis à l'IS, augmenterait de 10 % alors que l'activité de ces entreprises avait généré en 2014 une perte.
111. *In fine*, la piste d'un impôt sur les sociétés assis sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises n'apparaît pas souhaitable, même dans une perspective d'élargissement de la base fiscale combinée à une baisse du taux. Une telle réforme emporterait des conséquences lourdes sur le tissu économique en transférant une partie de la charge de l'impôt sur les entreprises engageant le plus de capital productif, notamment l'industrie, et romprait le lien entre le niveau d'imposition sur les sociétés de la rentabilité réelle des entreprises.

### **2.2. Une taxation du résultat d'exploitation est envisageable pour élargir l'assiette et garantir une neutralité de l'impôt aux modalités de financement mais s'inscrirait à rebours d'une harmonisation de l'IS**

#### **2.2.1. La réintégration des charges financières dans la base de calcul de l'impôt sur les sociétés conduirait à en élargir l'assiette tout en limitant les possibilités d'optimisation et en supprimant le biais en faveur de l'endettement**

112. Une assiette alternative pour contourner les distorsions économiques posées par une taxation de l'excédent brut d'exploitation pourrait consister :
- ◆ à déduire de l'EBE les dotations aux amortissements (taxation d'un « excédent net d'exploitation ») ;
  - ◆ ou à réintégrer au résultat comptable les charges financières. A ce titre, un impôt sur les sociétés au niveau du résultat d'exploitation permettrait de s'appuyer sur les soldes intermédiaires de gestion habituellement utilisés par les entreprises.
113. Par rapport à l'assiette actuelle de l'impôt sur les sociétés, une taxation du résultat d'exploitation aurait pour effet de réintégrer dans l'assiette les charges financières. Elle conduirait également à ignorer l'existence de pertes ou de profits exceptionnels qui se retrouveraient, sans mécanisme spécifique de réintégration, exclus du périmètre d'imposition (impossibilité d'imputer les pertes exceptionnelles sur les profits réalisés dans le cadre de l'activité courante de l'entreprise et absence de fiscalisation des produits exceptionnels).
114. Le résultat d'exploitation offre une solution médiane dans une évolution de l'assiette de l'impôt sur les sociétés vers un solde intermédiaire de gestion situé plus haut dans le bilan de l'entreprise.
115. Sans taxer l'amortissement du capital, une taxation du résultat d'exploitation présente le triple avantage :

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ d'offrir une marge de manœuvre en termes de baisse de taux de l'IS en d'élargissant la base d'imposition ;
- ◆ de supprimer la distorsion existant en faveur de la dette susceptible de défavoriser les entreprises ayant le plus de difficultés d'accès au crédit (notamment les plus jeunes entreprises) et de conduire à des stratégies d'optimisation en particulier au travers du recours à des financements hybrides<sup>59</sup> ;
- ◆ de limiter, par rapport à l'EBE, l'impact de l'impôt sur les sociétés sur les facteurs de production.

116. L'élargissement de l'assiette de l'IS, sans possibilité de déductibilité des charges financières correspondrait à la **déclinaison opérationnelle du système d'impôt sur le revenu du capital** sous la forme d'une *Dual Income Tax (DIT)* ou d'une *Comprehensive Business Income Tax (CBIT)* (cf. Tableau 4 *supra*). Cette dernière piste avait été proposée dès 1992 par le Département du Trésor américain dans une perspective de simplification de l'articulation entre impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu en taxant à la source l'ensemble des revenus du capital (les dividendes comme les intérêts) :

- ◆ alors que les intérêts de la dette financière sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés les revenus financiers y afférant sont pleinement intégrés dans les revenus des ménages ;
- ◆ à l'inverse, les dividendes font, généralement, l'objet d'une taxation forfaitaire à un moindre taux d'imposition afin de refléter la taxation du résultat de la société à l'IS ;
- ◆ dès lors, **une taxation du résultat d'exploitation conduit à imposer à la source, et dans les mêmes conditions que les revenus du capital, les revenus financiers à percevoir par les créanciers.**

### 2.2.2. Une taxation du résultat d'exploitation pèserait sur le taux de rendement des investissements

117. L'adoption d'une telle assiette conduirait, comme dans le cas de l'EBE, à un renchérissement du taux de rendement attendu des investissements, qu'ils soient financés par dette ou par fonds propres. Si l'impact d'une telle mesure sur le niveau d'investissement des entreprises est susceptible d'être important, il reste pourtant difficile à anticiper ainsi que le soulignent les travaux de la *Mirrlees Review*<sup>60</sup>.

118. En particulier, la non-déductibilité des charges d'intérêt serait problématique pour l'imposition des entreprises du secteur financier en concentrant l'assiette de l'IS sur le secteur bancaire, et plus généralement les intermédiaires financiers dont l'activité courante repose sur la capacité à emprunter puis à prêter à d'autres acteurs. Or, les adaptations envisageables pour rapprocher la taxation de ces acteurs de leur activité économique n'apparaissent pas satisfaisantes :

---

<sup>59</sup> Présentant des caractéristiques de dette mais dont le fonctionnement est économiquement comparable à des fonds propres, ces instruments bénéficient d'un régime fiscal différent suivant le pays concerné permettant aux entreprises de recourir à un arbitrage.

<sup>60</sup> *Mirrlees Review*, chapitre 17 - *Taxing Corporate Income*.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ un traitement symétrique des gains et des charges financières, afin de mieux refléter le rôle du refinancement des acteurs bancaires, tendrait à exclure les revenus financiers puisque les charges correspondant au financement de l'activité ne sont plus déductibles. Toutefois, une telle option n'est pas souhaitable puisqu'elle conduirait à exclure de l'IS la marge réalisée par les établissements de crédit provenant de l'écart de taux d'intérêt entre les prêts proposés et leur capacité de refinancement ;
  - ◆ les auteurs de la *Mirrlees Review* envisagent, pour répondre à cette difficulté, une déductibilité des charges financières dans la limite des intérêts reçus. Cette solution est toutefois susceptible de conduire à érosion non maîtrisée de la base fiscale en incitant les entreprises prêteuses (notamment les acteurs bancaires) à acheter des entreprises endettées.
119. Le risque de double taxation des intérêts reçus par les entreprises ou par les banques, nécessiterait de distinguer le traitement fiscal des intérêts versés par des entités déjà soumises à une taxation sur l'ENE (entreprises, etc.) de ceux versés par d'autres acteurs (ménages, obligations souveraines, etc.). Une asymétrie de traitement devrait également être envisagée entre les intérêts versés depuis l'étranger suivant qu'ils ont déjà fait l'objet d'une taxation au titre d'un système fiscal équivalent.
120. Par ailleurs, un tel changement d'assiette devrait également conduire à une modification du traitement des produits financiers dans le régime d'imposition sur le revenu des personnes physiques dès lors que ceux-ci feraient déjà l'objet d'une taxation à l'IS. Un alignement avec le traitement actuel des dividendes serait alors à envisager.

### 2.2.3. Une taxation au niveau du résultat d'exploitation serait d'un point de vue économique moins efficace que l'assiette actuelle mais permettrait d'augmenter la taille

#### 2.2.3.1. L'impact macroéconomique d'une substitution du résultat d'exploitation à l'assiette actuelle de l'IS est a priori défavorable

121. Une nouvelle assiette de l'IS ne prenant pas en compte les charges financières des entreprises conduirait à une hausse du coût de financement par dette des entreprises nationales en particulier vis-à-vis des créanciers étrangers, qui ne bénéficieraient pas d'une exemption de taxation des intérêts reçus au motif que ces derniers auraient déjà fait l'objet d'une taxation à l'impôt sur les sociétés. Toutefois, l'élargissement de l'assiette d'imposition permettrait une diminution du taux d'imposition (cf *infra*) et conduirait symétriquement à une baisse du coût du financement en fonds propres des entreprises. L'impact macroéconomique d'un tel changement apparaît dès lors difficile à évaluer.
122. Peu d'articles académiques ont quantifié l'impact économique d'une telle modification d'assiette de l'impôt sur les sociétés. De plus, les modèles d'analyse macroéconomiques comme le modèle Mésange (cf. encadré *infra*) développé par l'administration (DG Trésor et INSEE) ne permettent pas de chiffrer un tel impact, l'impôt sur les sociétés constituant une donnée en entrée du coût du capital des entreprises. Certaines études ont toutefois développé des modèles spécifiques qui permettent d'approcher l'impact d'une bascule de l'IS vers une taxation de l'excédent net d'exploitation.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

123. Plusieurs études soulignent que les bénéfices à attendre d'une baisse des taux sont susceptibles de dépasser la hausse du coût du financement par dette des entreprises<sup>61</sup>. La baisse de rentabilité des investissements financés par dette du fait de la taxation des charges d'intérêt conduirait à une baisse du niveau d'investissement des entreprises, mais parallèlement les investissements financés par fonds propres devraient augmenter sous l'effet de la diminution du taux d'imposition.
124. Les travaux de quantification les plus aboutis ont été réalisés par M. Devereux et R. de Mooij<sup>62</sup> en 2009 pour la Commission européenne<sup>63</sup> à l'aide du modèle économique d'équilibre général CORTAX spécifiquement développé pour l'analyse de réformes fiscales dans les pays de l'Union. S'ils n'ont pas fait l'objet d'une réactualisation, ils permettent toutefois de décrire les principaux mécanismes économiques à l'œuvre dans le cadre de l'adoption d'une taxe sur le résultat d'exploitation unilatéralement par chaque pays de l'Union européenne.

### Encadré 7 : Le modèle CORTAX et les limites des simulations conduites

Le modèle CORTAX est le modèle macroéconomique d'équilibre général utilisé par la Commission européenne pour évaluer les incidences des différentes réformes sur l'économie dans son ensemble, et plus particulièrement, simuler des changements dans la politique fiscale pour les États membres de l'UE.

Le modèle présente plusieurs limites méthodologiques en particulier dans sa capacité à refléter les effets des politiques fiscales sur les comportements des agents.

*Source : Commission européenne.*

125. Dans le modèle ainsi développé :
- ◆ la fin de la déductibilité des charges financières conduit à une baisse de l'endettement des entreprises de 6,8 points de pourcentage et une hausse du coût du capital des entreprises. La baisse consécutive de la rentabilité des investissements a un impact direct sur leur niveau qui pèse, à terme, sur la productivité du travail en se répercutant sur les salaires et *in fine* le taux de chômage ;
  - ◆ si l'élargissement de la base taxable est directement répercutée comme une hausse du niveau d'imposition pour les entreprises, le modèle CORTAX prédit en 2009 une hausse moyenne de 0,7 point du coût du capital des entreprises européennes, une baisse de 1,3 % du nombre d'emplois et une baisse de 3,4 points du PIB en moyenne dans les pays de l'Union européenne.

<sup>61</sup> Voir notamment : Sørensen : *Can capital incomes taxes survive? And should they?*, CESifo Economic Studies (2007) *the benefits from lower tax rates under CBIT are likely to outweigh the costs induced by a higher cost of capital.* et Bond : *Levelling Up or Levelling Down? Some Reflections on the ACE and CBIT, Taxing Capital Income in the European Union (2000).*

<sup>62</sup> *An applied analysis of ACE and CBIT reform in the EU* ; Ruud de Mooij et Michael Devereux ; 2009.

<sup>63</sup> Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD).

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 7 : Impact macroéconomique d'une taxation de l'excédent net d'exploitation dans les pays de l'Union européenne - Modèle CORTAX (DG TAXUD) 2009**

Impact moyen sur l'ensemble des pays de l'UE	Réforme unilatérale	Réforme unilatérale	Réforme coordonnée au niveau européen
	Taxation de l'ENE	Taxation de l'ENE et baisse du taux d'imposition	Taxation de l'ENE et baisse du taux d'imposition
Rendement supplémentaire de l'IS (en points de PIB)	1,9	Non pertinent	Non pertinent
Évolution du taux de l'IS équivalente (en points de %)	Non pertinent	-11,0	-11,0
Endettement financier des entreprises (en points de %)	-6,8	-6,5	-6,5
Coût du capital (en points de %)	0,7	0,0	0,0
Investissement (en %)	-8,5	0,4	-1,0
Emploi (en %)	-1,3	0,3	-0,3
PIB (en %)	-3,4	1,1	-0,6

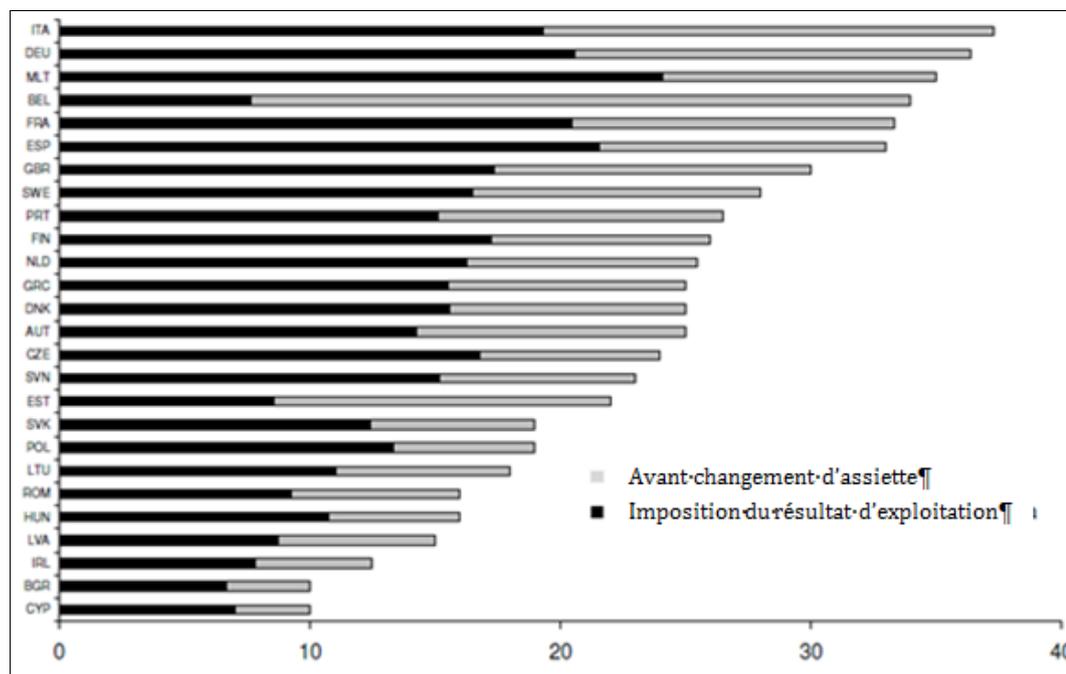
*Source : An applied analysis of ACE and CBIT reform in the EU ; Ruud de Mooij et Michael Devereux ; 2009.*

### **2.2.3.2. Une telle mesure pourrait toutefois permettre de baisser le taux d'impôt sur les sociétés de plus de dix points, limitant ainsi l'impact économique de la substitution d'assiette**

126. L'impact négatif serait, en revanche, réduit si le taux d'impôt sur les sociétés est diminué afin de maintenir les recettes d'IS constantes : dans cette hypothèse, l'étude de la Commission évaluait à 11 points en moyenne la baisse potentielle du taux d'IS dans les États membres pour maintenir le niveau de recettes inchangé. Dans le seul cas de la France, la baisse de taux équivalente calculée en 2009 atteindrait 13 points.
127. La baisse du taux d'imposition permet de diminuer le coût du capital (en dette comme en fonds propres) et compenserait la hausse du coût du capital moyen des entreprises européennes. L'impact serait alors légèrement positif (+0,3 %) sur le niveau d'investissement et sur le PIB (+1,1 %) du pays qui décide de mettre en place une taxation de l'excédent net d'exploitation. Cet impact positif est, dans l'étude mentionnée, d'autant plus important que les groupes multinationaux représentent une part élevée du tissu économique sous l'effet d'un transfert de bénéfices (*profit shifting*) vers le pays ayant baissé fortement son taux d'imposition.
128. L'impact macroéconomique positif doit cependant être relativisé. Les bénéfices d'un changement unilatéral de l'assiette combiné à une baisse du taux sont opportunistes et disparaissent si la réforme est mise en œuvre par plusieurs pays et n'offre donc pas un avantage concurrentiel au pays. Or, l'adoption d'une taxe sur les revenus du capital nécessiterait une coordination internationale, au moins au niveau de l'Union européenne (cf. *infra*).

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Graphique 2 : Réduction possible du taux de l'IS (en %) suite à un élargissement de l'assiette à l'excédent net d'exploitation (ratio IS/PIB) – modèle CORTAX 2009**



*Source : An applied analysis of ACE and CBIT reform in the EU ; Ruud de Mooij et Michael Devereux ; 2009.*

129. Sur la base des liasses fiscales 2014, l'évaluation d'une substitution de l'assiette de l'IS par le résultat d'exploitation permet d'envisager, hors secteur financier, à une hausse de 38 % de l'assiette imposable avant imputation des déficits reportables. La baisse de taux équivalente pour maintenir les recettes fiscales s'élèverait alors à environ 9 points de taux, soit 4 points de moins que les évaluations présentées en 2009.
130. Cette hausse serait concentrée sur les plus grandes entreprises qui bénéficient davantage du recours à l'endettement. Les transferts sectoriels seraient, en revanche, limités.

**Tableau 8 : Impact d'une substitution de l'assiette de l'IS par le résultat d'exploitation**

Chiffre d'affaires	Évolution relative de l'assiette d'imposition
Inférieur à 100 k€	+ 10 %
100 k€ à 2 M€	+ 20 %
2 à 10 M€	+ 41 %
10 à 100 M€	+ 44 %
100 à 500 M€	+ 66 %
500 à 1 000 M€	+ 44 %
Supérieur à 1 Md€	+ 49 %

*Source : CPO, d'après données liasses fiscales (régime normal et fichier des groupes) DGFIP-GF-3C.*

131. D'un point de vue économique, un changement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés vers le résultat d'exploitation n'apparaît pas souhaitable. En revanche, il met en évidence, d'un point de vue budgétaire, le levier que constitue la non-déductibilité totale des charges financières pour élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

### 2.2.4. Une réforme qui n'apparaît pas pertinente sans une coordination préalable au niveau européen voir international

132. L'OCDE<sup>64</sup> a souligné l'incapacité d'une taxation du niveau du résultat d'exploitation, et *a fortiori* de l'excédent brut d'exploitation, à supprimer le biais fiscal existant entre le recours à la dette et le financement par fonds propres des entreprises dans un contexte international. Du point de vue des investisseurs étrangers (sociétés ou personnes physiques), la distorsion existant entre le financement par dette et le financement par capital subsiste dès lors que, dans la plupart des pays de l'OCDE, les dividendes ou les plus-values de cession font l'objet d'une taxation à un niveau différent des intérêts.
133. Un changement d'assiette, sans coordination internationale, aurait également un impact sur la politique de financement des investissements des entreprises :
- ◆ si un seul pays adoptait une telle assiette, la politique de financement intra-groupe de l'entreprise pourrait être modifiée pour ne plus financer par dette les investissements locaux ;
  - ◆ à l'inverse, dans l'hypothèse où l'ensemble des pays adopteraient une assiette fondée sur l'excédent net d'exploitation, les entreprises multinationales ne seraient plus en mesure de changer leur base taxable en modifiant leurs structures financières intragroupes.
134. Ce dernier point souligne, plus généralement, l'impact défavorable d'une bascule de l'assiette de l'IS vers un solde intermédiaire de gestion situé plus haut dans le bilan sans coordination internationale préalable. Outre les difficultés d'articulation entre les systèmes, le recours à une nouvelle assiette, pourtant plus large et permettant donc *a priori* de baisser le taux nominal d'imposition, nuirait pourtant à la lisibilité du système fiscal français dans la compétition internationale.
135. Il marquerait également un isolement de la France dans les évolutions en cours en matière d'impôt sur les sociétés :
- ◆ d'une part, il n'existe pas d'initiative de changement de l'assiette de l'IS vers l'EBE ou le résultat d'exploitation<sup>65</sup> dans les principaux pays de l'OCDE. La question de l'érosion des bases imposables est aujourd'hui abordée (notamment dans le cadre des travaux anti-BEPS conduits à l'OCDE), par la mise en place de dispositifs anti abus harmonisés plutôt que par le recours à une assiette plus large ;
  - ◆ d'autre part, il s'inscrirait également dans un mouvement contraire aux efforts conduits actuellement pour aboutir à une harmonisation de l'assiette de l'imposition sur les sociétés européenne (cf. *infra*). L'adoption d'une taxation sur le résultat d'exploitation n'apparaît pas aller dans le sens d'une plus grande convergence des régimes d'IS internationaux.

### 2.3. L'introduction d'un système d'intérêts notionnels conduirait à une assiette de l'IS réduite, trop coûteuse pour les finances publiques même si elle constitue, en théorie, la solution la plus neutre

136. L'asymétrie de traitement entre les intérêts et les dividendes dans le calcul de l'impôt sur les sociétés peut également être supprimée en autorisant la déduction, au même titre que les charges d'intérêt, des dividendes (versés ou accumulés) servant à la rémunération du capital de l'entreprise. Cette approche correspond à l'impôt sur le taux de rendement excessif du

---

<sup>64</sup> OECD, Études fiscales : *Fundamental Reform of Corporate Income Tax* (2007).

<sup>65</sup> Aucun pays de l'OCDE n'a d'ailleurs, à ce jour, mis en place une telle assiette.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

capital (*Allowance for Corporate Equity – ACE*) présentée en partie 1. Elle a notamment été introduite en 2005 en Belgique avec l'instauration d'une « déduction pour capital »<sup>66</sup>.

137. Dans un tel système, la rémunération du capital à déduire de l'assiette d'imposition correspond à un intérêt fictif calculé sur le stock de capital des entreprises. Elle est calculée comme le produit des fonds propres<sup>67</sup> par le taux d'intérêt à long terme<sup>68</sup> censé refléter le taux de rendement normal du capital (« intérêts notionnels »). L'impôt sur les sociétés devient alors non plus une taxe sur le résultat de l'entreprise mais sur le surplus de profit dégagé par l'entreprise (« rente économique » des entreprises).
138. Alors que la taxation du résultat d'exploitation renchérit le coût du financement par dette de l'entreprise (en partie compensé par une baisse dans le cas où l'élargissement de l'assiette était répercutée en baisse de taux), l'autorisation d'une déduction au titre des intérêts notionnels conduit à directement diminuer le coût du financement par fonds propres.
139. Compte tenu de la réduction de l'assiette d'imposition associée à la déduction d'intérêts notionnels, le rendement de l'impôt sur les sociétés est directement affecté s'il n'est pas compensé par une hausse du taux nominal d'imposition ou la suppression de déductions déjà existantes.
140. Les travaux conduits sur la base du modèle CORTAX (cf. *supra*) permettent également d'évaluer l'impact macroéconomique d'une telle réforme dans les pays de l'Union européenne. Si elle n'est pas compensée par une évolution du taux nominal d'imposition, la déduction des intérêts notionnels de l'assiette est équivalent à un choc à la baisse du niveau d'imposition des sociétés dans le pays à l'origine de la réforme (-1,3 points de PIB en moyenne en 2009). La baisse du coût du capital observée conduit à une hausse des investissements des entreprises, de l'emploi et donc du PIB (+2,3 % à long terme dans le modèle). La perte de recettes pourrait être compensée par une hausse du taux de l'impôt sur les sociétés. Cependant, cette hausse du taux annulerait une partie de l'impact macroéconomique favorable attendu sur les entreprises. Il peut toutefois être noté que les résultats du modèle CORTAX soulignent, même dans ce cas, un impact positif sur le PIB, l'investissement et l'emploi à long terme (cf. Tableau 9).

---

<sup>66</sup> La mise en œuvre des intérêts notionnels trouve son origine dans la loi du 22 juin 2005 instaurant une déduction fiscale pour capital à risque.

<sup>67</sup> Fonds propres comptables corrigés afin (i) d'éviter des déductions fiscales en cascade, (ii) de ne pas prendre en compte des actifs exonérés d'impôt en Belgique pour éviter leur double imposition et (iii) de prévenir d'éventuels abus.

<sup>68</sup> Le taux de la déduction pour capital à risque est égal au taux moyen des obligations linéaires à dix ans émises par l'État belge pour l'avant dernière année avant l'exercice d'imposition. Pour les PME, le taux de déduction best majoré de 0,5 point de pourcentage.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 9 : Impact macroéconomique d’une réforme de type intérêts notionnels dans les pays de l’Union européenne - Modèle CORTAX (DG TAXUD) 2009**

Impact moyen sur l'ensemble des pays de l'UE	Réforme unilatérale	Réforme unilatérale	Réforme coordonnée au niveau européen
	Intérêts notionnels	Intérêts notionnels et hausse du taux d'imposition	Intérêts notionnels et hausse du taux d'imposition
Rendement supplémentaire de l'IS (en points de PIB)	-1,3	Non pertinent	Non pertinent
Évolution du taux de l'IS équivalente (en points de %)	Non pertinent	17,0	17,0
Endettement financier des entreprises (en points de %)	-4,7	-3,3	-3,3
Coût du capital (en points de %)	-0,5	-0,3	-0,3
Investissement (en %)	6,3	3,9	4,8
Emploi (en %)	0,8	0,2	0,5
PIB (en %)	2,3	0,8	1,8

*Source : An applied analysis of ACE and CBIT reform in the EU ; Ruud de Mooij et Michaël Devereux ; 2009.*

141. Le coût budgétaire de cette mesure de réduction d’assiette est particulièrement élevé. À titre d’illustration, la réduction pour capital-risque constituait, en 2014, la principale dépense fiscale eu titre de l’impôt sur les sociétés belge, soit 6 Md€ sur un rendement de l’impôt sur les sociétés de 12 Md€. Le système d’intérêt notionnel permettait donc la diminution d’1/3 du taux nominal de l’IS (33,99 %).
142. Dans un scénario de neutralité budgétaire, la perte de recettes associée au système d’intérêts notionnels conduirait à une forte hausse du taux d’imposition sur les sociétés : les travaux réalisés en 2009 sur la base du modèle CORTAX estimaient une hausse de 17 points en moyenne pour les pays de l’Union européenne.
143. Lors de sa réforme du 22 juin 2005 instaurant une déduction fiscale pour capital à risque, la Belgique a fait le choix de maintenir inchangé son taux d’impôt sur les sociétés. Le coût de la mesure était pour partie supporté par la suppression du régime dérogatoire des « centres de coordination »<sup>69</sup> qui avait été reconnu par la Commission européenne<sup>70</sup> comme une pratique fiscale dommage relevant du régime des aides d’État. La décision de modification de l’assiette d’imposition s’inscrivait dans une logique de préservation d’un avantage concurrentiel national en matière d’imposition des grandes entreprises. Au-delà d’un objectif de neutralisation de l’impact de la fiscalité sur les modalités de financement des entreprises, l’exposé des motifs de la loi précise l’objectif de construction d’un régime d’imposition attractif constituant « la seule alternative crédible et concurrentielle pour un maintien des centres de décision » (cf. Encadré 8).

<sup>69</sup> Les centres de coordination établis en Belgique bénéficiaient depuis 1983 d’un régime fiscal dérogatoire au droit commun. Ces entreprises, qui appartiennent à des groupes multinationaux, fournissent un certain nombre de services dits accessoires au bénéfice exclusif d’autres entreprises du groupe (réalisation d’opérations de financement et la gestion de la trésorerie, etc.). Pour bénéficier du régime dérogatoire, les centres devaient en outre être titulaires d’un agrément de 10 ans délivré par l’État belge. Depuis 2012, le taux de l’intérêt notionnel déductible est plafonné à 3 % pour les grandes entreprises et 3,5 % pour les PME. Le régime fiscal favorable dont bénéficient ces centres agréés est constitué de diverses exonérations (précompte immobilier, droit d’apport en cas d’augmentation de capital, précompte mobilier sur les revenus distribués). Leur bénéfice imposable à l’impôt des sociétés est également fortement réduit par l’utilisation d’une méthode de calcul alternative de type *cost plus* très favorable (Source : Commission européenne, Direction générale de la concurrence – Aides d’État).

<sup>70</sup> Décision du 17 février 2003.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

144. Il semble que la réduction de l'assiette ait été très coûteuse pour les finances publiques belges, avec un impact initial estimé de l'ordre de 10 % des recettes de l'IS (OCDE, 2007). Cette perte de recettes ne correspond pas à un coût fixe transitoire, puisque les pertes de recettes enregistrées auraient été multipliées par plus de trois entre 2006 et 2011.<sup>71</sup> A ce titre, la réforme de 2005 fait aujourd'hui, d'après les services fiscaux sollicités, l'objet de nombreuses critiques en Belgique, y compris de la part de ses concepteurs qui considèrent qu'elle ne répond plus, malgré son coût, son objectif de recapitalisation des entreprises.

### Encadré 8 : La « déduction pour capital à risque » (réforme de l'IS belge de 2005)

« Le projet du gouvernement vise à atténuer (la) discrimination que subissent les capitaux à risque par rapport aux fonds empruntés en instaurant une déduction pour capital à risque. » [...]

Le gouvernement « considère également que les entreprises à forte intensité en capital sont celles qui bénéficient d'un niveau élevé de solvabilité et, par conséquent de protection contre les risques de faillite. Leur ancrage dans le pays, par les investissements qu'elles y réalisent, constitue également un avantage non négligeable face aux risques de délocalisation. Cette déduction permet enfin d'offrir la seule alternative crédible et concurrentielle pour un maintien des centres de décision en Belgique, et notamment des centres de coordination et des métiers de la finance qui y sont associés et pour lesquels la Belgique a pu développer un savoir-faire unique au monde depuis plus de 20 ans. »

*Source : Les intérêts notionnels : une réforme fondamentale et controversée ; Christian Valenduc ; 2008.*

145. L'introduction d'intérêts notionnels déductibles conduirait à adopter une stratégie opposée à celle d'élargissement de l'assiette et de baisse des taux poursuivie par la plupart des pays européens. Outre le rétrécissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, le niveau du taux de l'impôt sur les sociétés devrait être renforcé alors même que la France présente déjà l'un des taux d'IS les plus élevés de l'Union européenne. De plus, un changement unilatéral de régime serait contraire l'objectif de convergence des régimes d'imposition des États membres de l'Union européenne et de lutte contre la concurrence fiscale internationale renforcée. Cette stratégie n'apparaît pas à privilégier.
146. En revanche, dans une perspective où le changement d'assiette serait coordonné à une échelle supranationale, les opportunités de transfert de la base d'imposition au sein des groupes multinationaux et les écarts entre les taux d'imposition seraient réduits. Dès lors, une taxation de la « rente économique » des entreprises pourrait présenter un avantage en supprimant la distorsion existant entre le financement par dette et celui par fonds propres et en abaissant le coût du capital.

---

<sup>71</sup> L'impact budgétaire de l'ACE est estimé à 1,8 milliards d'euros en 2006 et à 6,2 milliards en 2011. Il s'agit cependant d'une mesure brute qui surestime vraisemblablement son coût réel. Cf. Ernesto Zangari (2014), « Addressing the Debt Bias: A Comparison between the Belgian and the Italian ACE Systems », *European Commission Taxation Papers*, Working Paper n°44.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 10 : Synthèse des avantages et inconvénients d'une substitution d'assiette de l'impôt sur les sociétés**

Assiette	Avantages	Inconvénients
Excédent brut d'exploitation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assiette plus large (+76%), plus facile à mesurer et moins manipulable</li> <li>▪ Capacité de baisse du taux d'imposition de 14 points à recettes équivalentes (sans prise en compte des effets de second tour)</li> <li>▪ Suppression du biais en faveur de l'endettement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Distorsions de la rentabilité des investissements en fonction des secteurs (impact fort sur les secteurs les plus intensifs en capital)</li> <li>▪ Imposition pénalisant les entreprises les plus jeunes ou affichant une forte croissance et dont les bénéficiaires sont faibles en proportion de leur chiffre d'affaires.</li> <li>▪ Baisse de la capacité d'investissement des entreprises qui ont le plus besoin de procéder à un renouvellement régulier de leur outil productif</li> <li>▪ Moindre effet contra-cyclique (« stabilisateur automatique ») de l'impôt sur les sociétés. Aggravation du risque de défaut de paiement</li> </ul>
Résultat d'exploitation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Élargissement de la base d'imposition et marge de manœuvre pour une baisse du taux de l'IS</li> <li>▪ Suppression du biais en faveur de l'endettement (imposition à la source, et dans les mêmes conditions que les revenus du capital, les revenus financiers à percevoir par les créanciers)</li> <li>▪ Moindre impact de l'impôt sur les sociétés sur les facteurs de production par rapport à l'EBE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impact macroéconomique défavorable sur les investissements des entreprises et à plus long terme la croissance du PIB et l'emploi</li> <li>▪ Coordination internationale préalable nécessaire</li> </ul>
Intérêts notionnels	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suppression du biais en faveur de l'endettement</li> <li>▪ Impact positif sur les capacités d'investissement des entreprises</li> <li>▪ Taxation de la rente économique des entreprises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coût budgétaire élevé</li> <li>▪ La hausse du taux de l'impôt nécessaire à la compensation de la réduction de l'assiette (+17 points en moyenne dans l'UE) n'est pas soutenable dans un contexte de concurrence fiscale</li> </ul>

### 3. Les évolutions à venir de l'impôt sur les sociétés sont portées par les travaux internationaux contre l'évasion fiscale et les contraintes du droit européen

147. Les initiatives internationales, récentes ou en cours, en faveur d'une plus grande convergence des règles de calcul de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, constituent aujourd'hui le principal facteur d'évolution potentielle de l'IS français :
- ◆ la mise en œuvre des premières conclusions du projet OCDE/G20 de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting* - BEPS) devrait conduire à l'adoption de références parfois orthogonales aux modalités actuelles de calcul de l'assiette d'imposition française ;
  - ◆ les décisions récentes de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), et les contentieux en cours, pourraient également, conduire la France à modifier certaines spécificités de son impôt sur les sociétés, en particulier le régime d'intégration fiscale des résultats des groupes de sociétés françaises.
148. En poussant à l'adoption de règles communes et à la suppression des régimes d'imposition préférentiels, ces évolutions devraient conduire à un rapprochement des assiettes d'imposition au sein de l'Union européenne et accroître la concurrence fiscale entre États en matière de taux d'imposition.
149. Les échanges en cours aux niveaux européen d'une part, et international d'autre part, permettent de dégager les principales lignes d'évolution de l'impôt sur les sociétés. Pour le moment, la lutte contre la concurrence fiscale dommageable et la sous-imposition est privilégiée à une remise en question plus radicale de la structure de l'impôt sur les sociétés.

#### 3.1. Alors que la France a soutenu l'adoption des travaux anti-BEPS, leur articulation avec les règles du marché unique européen pourraient lui être défavorable en raison d'un taux d'imposition élevé

150. En réponse « à la planification fiscale agressive de la part de certaines entreprises multinationales, au chevauchement de règles fiscales nationales, et au manque de transparence ou de coordination entre les administrations fiscales »<sup>72</sup>, les dirigeants du G20 ont lancé, en septembre 2013, un plan d'action en quinze points contre les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (« anti-BEPS »)
151. Les travaux conduits entre 2013 et 2015 ont mis en évidence la nécessité d'une plus grande coopération entre les États afin de limiter les pratiques fiscales dommageables, de lutter efficacement contre l'évasion fiscale et de stabiliser l'environnement fiscal international. Un accord regroupant les pays de l'OCDE et du G20 a été trouvé en novembre 2015<sup>73</sup> afin de définir un premier ensemble de mesures conçues pour être transposées dans les législations nationales et dans les conventions fiscales selon une approche coordonnée. **Les réflexions entamées pour une révision du cadre contre l'évasion fiscale internationale constituent un facteur important d'évolution à moyen terme de l'impôt sur les sociétés français.**

---

<sup>72</sup> Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices - Exposé des actions 2015 ; OCDE.

<sup>73</sup> Sommet d'Antalya des 15 et 16 novembre 2015.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

### Encadré 9 : Les quinze actions du plan de lutte anti-BEPS

- Action 1 : Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique
- Action 2 : Neutraliser les effets des dispositifs hybrides
- Action 3 : Concevoir des règles efficaces concernant les sociétés étrangères contrôlées (SEC)
- Action 4 : Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et autres frais financiers
- Action 5 : Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance
- Action 6 : Empêcher l'octroi des avantages des conventions fiscales lorsqu'il est inapproprié d'accorder ces avantages
- Action 7 : Empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable
- Actions 8 à 10 : Aligner les prix de transfert calculés sur la création de valeur
- Action 11 : Mesurer et suivre les données relatives au BEPS
- Action 12 : Règles de communication obligatoire d'information
- Action 13 : Documentation des prix de transfert et déclarations pays par pays
- Action 14 : Accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends
- Action 15 : L'élaboration d'un instrument multilatéral pour modifier les conventions fiscales bilatérales

*Source : Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices - Exposé des actions 2015 ; OCDE.*

#### 3.1.1. L'adoption de la proposition de directive européenne contre l'optimisation fiscale, présentée en janvier 2016, devrait conduire à des adaptations de l'IS français

152. Le Conseil européen a, en décembre 2014, fait de la lutte contre l'évasion et la planification fiscale des entreprises multinationales une priorité d'action<sup>74</sup>. À la suite du plan OCDE/G20 anti-BEPS, des travaux ont été engagés afin de coordonner l'approche des États membres en la matière.
153. La Commission européenne a présenté le 28 janvier 2016 un projet de directive sur la lutte contre l'optimisation fiscale (ATAD – *Anti-Tax Avoidance Directive*) « en faveur de l'adoption d'une approche plus ferme et plus cohérente au niveau de l'Union pour lutter contre les pratiques fiscales abusives auxquelles se livrent les entreprises »<sup>75</sup>. Cette directive a vocation à assurer une mise en œuvre cohérente des conclusions des travaux anti-BEPS dans les systèmes fiscaux des États membres et d'éviter l'émergence de nouvelles lacunes et asymétries susceptibles d'être exploitées par les sociétés qui cherchent à éluder l'impôt<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Dans ses conclusions du 18 décembre 2014, le Conseil européen a jugé « urgent de redoubler d'efforts dans la lutte contre l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive, à la fois au niveau mondial et au niveau de l'Union européenne ».

<sup>75</sup> Proposition de directive n°2016/0011 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur ; janvier 2016.

<sup>76</sup> L'exposé des motifs de la proposition de directive n°2016/0011 précise que « si chaque État membre met en œuvre le projet BEPS de manière unilatérale et divergente, cela pourrait fragmenter le marché unique en entraînant l'adoption de mesures contradictoires au niveau des politiques nationales ainsi que des distorsions et des entraves fiscales pour les entreprises au sein de l'Union. Cette situation pourrait également engendrer de nouvelles lacunes et

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

154. La proposition de directive ATA se décline en six « mesures clés » contre l'évasion fiscale, que tous les États membres devront transposer dans leurs systèmes nationaux pour contrecarrer certains schémas courants de planification fiscale agressive :
- ◆ un **encadrement de la déductibilité des intérêts** afin de décourager la sous-capitalisation artificielle des entreprises dans les pays présentant un taux d'imposition élevé ;
  - ◆ une **imposition à la sortie (*exit tax*)** des actifs transférés hors d'un État membre ;
  - ◆ une **clause d'inversion** (« *switch-over* ») permettant d'empêcher la double non-imposition de certains revenus lorsque des profits de filiales étrangères pas ou peu taxés localement sont rapatriés vers une structure redevable de l'IS dans un État membre ;
  - ◆ une **clause anti-abus générale** ;
  - ◆ des **règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC)** pour dissuader les entreprises de transférer leurs profits vers des filiales situées dans des États à fiscalité privilégiée ;
  - ◆ un cadre pour **lutter contre les dispositifs hybrides** afin d'empêcher les entreprises d'exploiter les asymétries législatives entre États pour échapper à l'impôt :
    - double non-imposition de revenus en raison d'une appréciation différente en fonction des États de la qualification juridique différente d'un même acteur ;
    - obtention d'une déduction dans un État sur un revenu qui n'est pas imposé dans un autre État ;
    - etc.
155. Parmi ces six mesures, trois s'inscrivent directement dans la suite des travaux anti-BEPS : lutte contre les mécanismes hybrides (action n°2 du plan anti-BEPS), mesures relatives aux entreprises étrangères contrôlées (action n°3), limitation de la déductibilité des intérêts (action n°4). Les mesures introduisant une imposition à la sortie, une clause de *switch-over*, une clause générale anti-abus constituent quant à elles une initiative européenne.
156. Le 17 juin 2016, les membres du conseil ECOFIN se sont mis d'accord autour d'un projet de directive reprenant, en les adaptant, la plupart des propositions initiales de janvier 2016 à l'exception de la clause d'inversion (*switch-over*). La nouvelle proposition devrait être présentée pour adoption au Conseil et devenir la référence commune européenne en matière de lutte contre l'optimisation fiscale. Les mesures ainsi proposées constituent le niveau minimal attendu dans les systèmes fiscaux nationaux, chaque État membre conservant ensuite la possibilité d'opter pour un régime plus strict.
157. Par rapport aux législations en vigueur dans les autres pays du G20, le code général des impôts (CGI) prévoit déjà un nombre important de dispositions anti-évasion en matière d'imposition sur les sociétés. Ces dispositions sont doublées d'un dispositif anti-abus transversal<sup>77</sup> dont l'objectif est de contrecarrer la planification fiscale agressive lorsqu'aucune autre règle ne s'applique. **Les conclusions des rapports finaux<sup>78</sup> des travaux anti-BEPS adoptés en**

---

*asymétries susceptibles d'être exploitées par les sociétés qui cherchent à éluder l'impôt, mettant ainsi à mal les efforts déployés par les États membres pour empêcher ce type de pratiques ».*

<sup>77</sup> Voir notamment les théories de l'acte anormal de gestion et de l'abus de droit présentées dans le rapport particulier n°4 : *Le principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés* ; B. Lignereux, 2016.

<sup>78</sup> Les pays de l'OCDE et du G20 se sont engagés à poursuivre leur coopération autour des questions d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices jusqu'en 2020 afin de finaliser les travaux en cours et d'assurer un suivi efficace et ciblé des mesures retenues.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**novembre 2015<sup>79</sup> ne permettaient pas d'identifier de modification d'envergure à apporter à la structure de l'IS français.**

158. Pourtant, les propositions de règles communes européennes devraient avoir des conséquences importantes sur la structure de l'impôt sur les sociétés français :
- ◆ **un impact direct lié aux règles d'assiette** : des ajustements devront être apportés à court terme aux règles de calcul de l'assiette de l'IS dès lors que celles-ci ne seraient pas cohérentes avec l'approche retenue au niveau européen. C'est notamment le cas de la déductibilité des charges d'intérêt. Le régime dérogatoire de la fiscalité des revenus de la propriété intellectuelle pourrait également devoir être revu ;
  - ◆ **un impact indirect lié aux divergences de taux d'imposition entre États membres** : à plus long terme, l'harmonisation d'une partie des règles d'assiette entre les pays de l'Union est susceptible d'exacerber les différences de taux entre États membres. Sans coordination entre les États membres cette situation risque de fragiliser la position française qui se distingue par un taux d'IS élevé en Europe. La généralisation d'une clause d'inversion (*switch over*), finalement abandonnée dans la dernière version de la directive, en constitue une illustration.
159. Le rapport particulier n°4 avait examiné les modifications juridiques qu'il conviendrait d'apporter aux règles françaises d'imposition sur les sociétés afin le mettre en conformité avec les travaux anti-BEPS. Le présent rapport se concentre sur l'analyse de l'impact économique et budgétaire de tels changements.

### 3.1.2. Les modalités d'encadrement de la déductibilité des charges financières devraient évoluer

#### 3.1.2.1. Les règles françaises en matière de plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt se distinguent de celles existant dans la plupart des autres pays européens

160. La première mesure contre l'évasion fiscale du projet de directive présenté par la Commission européenne en janvier 2016 porte sur les règles de limitation des intérêts d'emprunt (article 4, cf. encadré 5). Elle envisage l'instauration d'une règle minimale commune de plafonnement des charges financières nettes<sup>80</sup> à hauteur de 30 % du résultat avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements (EBITDA), ce plafond ne pouvant être inférieur à 3 M€<sup>81</sup>.
161. Plusieurs pays européens ont déjà instauré une telle règle de plafonnement des intérêts déductibles à 30 % de l'EBITDA comme par exemple l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie ou le Portugal Le Royaume-Uni<sup>82</sup>. a également annoncé l'introduction à compter du 1<sup>er</sup> avril 2017 d'un plafonnement des charges nettes d'intérêt déductibles à hauteur de 30 % de l'EBITDA du groupe sous réserve d'un plancher absolu de 2 M£.

---

<sup>79</sup> Les rapports finaux relatifs aux actions du plan anti-BEPS ont été publiés le 5 octobre 2015.

<sup>80</sup> Les charges financières nettes (différence entre les charges financières et les produits financiers) sont définies dans la proposition de directive comme des « surcoûts d'emprunt », c'est-à-dire le montant du dépassement des coûts d'emprunt supportés par un contribuable par rapport aux revenus d'intérêts et autres revenus imposables équivalents provenant d'actifs financiers perçus par ce contribuable (article 2).

<sup>81</sup> Le plafond de 1 M€ proposé en janvier ayant été relevé 3 M€ à la suite de l'accord du 17 juin 2016.

<sup>82</sup> *Business tax road map* ; HM Treasury ; mars 2016.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

162. Le code général des impôts prévoit déjà plusieurs mesures de plafonnement des intérêts déductibles. Ces dernières ont pour objectif de limiter les possibilités de sous-capitalisation des entreprises alors que la France constitue un territoire privilégié pour la localisation de leur dette compte tenu de son taux nominal d'imposition élevé par rapport aux autres pays européens.

- ◆ Ainsi, l'article 212 du CGI plafonne la déductibilité des intérêts versés aux entreprises liées sauf à ce que l'entreprise « apporte la preuve que le ratio d'endettement du groupe auquel elle appartient est supérieur ou égal à son propre ratio d'endettement »<sup>83</sup>. Ce critère est d'ailleurs comparable à celui proposée par la Commission européenne dans sa proposition de directive.
- ◆ De même, le IX de l'article 209 du CGI (dit « amendement Carrez ») prévoit que la déductibilité n'est autorisée que si la société peut prouver qu'elle constitue un « centre de décision » disposant d'une autonomie propre pour la gestion des titres de dette.

### Encadré 10 : Article 4 de la proposition de directive européenne ATA - Règle de limitation des intérêts (version de janvier 2016)\*

1. Les coûts d'emprunt sont toujours déduits à hauteur des intérêts ou autres revenus imposables provenant d'actifs financiers que le contribuable perçoit.

2. Les surcoûts d'emprunt sont déductibles pendant l'exercice fiscal au cours duquel ils ont été supportés mais uniquement à hauteur de 30 % du résultat avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (EBITDA) du contribuable ou d'un montant de 1 000 000 EUR, le montant le plus élevé étant retenu. L'EBITDA est calculé en rajoutant au revenu imposable les montants ajustés à des fins fiscales correspondant aux charges d'intérêts nettes et autres coûts équivalents aux intérêts ainsi que les montants ajustés à des fins fiscales correspondant à la dépréciation et l'amortissement.

3. Par dérogation au paragraphe 2, le contribuable peut se voir autoriser à déduire l'intégralité des surcoûts d'emprunt s'il peut démontrer que le ratio entre ses fonds propres et l'ensemble de ses actifs est égal ou supérieur au ratio équivalent du groupe.

Le premier alinéa s'applique sous réserve des conditions suivantes :

(a) le ratio entre les fonds propres d'un contribuable et l'ensemble de ses actifs est considéré comme égal au ratio équivalent du groupe si le ratio entre les fonds propres du contribuable et l'ensemble de ses actifs est inférieur de 2 points de pourcentage au maximum ;

(b) le groupe est constitué de toutes les entités mentionnées dans les états financiers consolidés et vérifiés qui sont établis conformément aux normes internationales d'information financière, au système national d'information financière d'un État membre ou aux principes comptables généralement admis (GAAP) des États-Unis ;

(c) l'ensemble des actifs et des passifs sont valorisés selon la même méthode que celle utilisée dans les états financiers consolidés ;

(d) les fonds propres et l'ensemble des actifs du contribuable sont diminués des contributions effectuées au cours des six mois précédant la date de clôture du bilan pertinente dans la mesure où ces contributions correspondent à des retraits ou des distributions au cours des six mois qui suivent la date de clôture du bilan pertinente ;

(e) les paiements à des entreprises associées ne dépassent pas 10 % de la charge d'intérêts nette totale du groupe.

4. L'EBITDA d'un exercice fiscal qui n'est pas entièrement absorbé par les coûts d'emprunt supportés par le contribuable au cours de cet exercice ou des exercices fiscaux précédents peut être reporté sur les exercices fiscaux suivants.

<sup>83</sup> Article 212 III du code général des impôts.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

5. Les coûts d'emprunt qui ne peuvent pas être déduits durant l'exercice fiscal en cours conformément au paragraphe 2 sont déductibles à concurrence de 30 % de l'EBITDA au cours des exercices fiscaux suivants de la même manière que les coûts d'emprunt pour ces exercices.

6. Les paragraphes 2 à 5 ne s'appliquent pas aux entreprises financières.

\*L'accord politique trouvé le 17 juin 2016 prévoit trois aménagements à cette proposition en (i) relevant le seuil d'application à 3 M€, (ii) en en restreignant explicitement l'application aux entités appartenant à un groupe et (iii) en excluant de son champ d'application les prêts destinés à financer les infrastructures.

*Source : Proposition de directive n°2016/011 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur ; 2016/0011.*

163. Toutefois, l'approche retenue par le CGI en matière de plafonnement global du montant de charges financières nettes déductibles est différente de celle proposée au niveau européen. Le mécanisme français, introduit en 2013 aux articles 212 *bis* (pour les sociétés non membres d'un groupe) et 223 B *bis* du CGI (pour les groupes de sociétés)<sup>84</sup>, se distingue à plusieurs égards du mécanisme proposé dans la proposition de directive ATA :

- ◆ **au lieu d'un seuil en proportion de l'EBITDA, le régime français a opté pour un plafond absolu de charges d'intérêts nettes (3 M€) au-delà duquel 25 % du montant total des charges financières nettes sont réintégrées au résultat fiscal.** Cette réintégration est prévue au premier euro, dès lors que le seuil de 3 M€ est franchi tandis que le plafond prévu par le projet européen s'appuie sur un mécanisme d'abattement : seules les charges financières au-delà du seuil font l'objet d'une réintégration, mais elles le sont dans leur intégralité ;
- ◆ les charges financières nettes non déductibles sont réintégrées au résultat sans possibilité de les déduire des bénéfices des exercices suivants alors que l'article 4 de la proposition de directive prévoit la possibilité de reporter, sans limitation de durée, les coûts d'emprunt qui ne peuvent pas être déduits durant un exercice fiscal ainsi que l'EBITDA non intégralement absorbé par les charges financières de l'année ;
- ◆ la règle française ne prévoit pas de clause de sauvegarde permettant de s'assurer que les seules charges financières pouvant faire l'objet d'une réintégration relèvent de l'optimisation fiscale et non au financement « normal » de l'entreprise. A l'inverse, la proposition de directive ATA, qui vise à lutter contre les montages de « sous-capitalisation »<sup>85</sup>, prévoit une clause permettant d'exclure de son champ d'application les entités qui présenteraient un niveau de capitalisation au moins aussi élevé que le groupe dont elles font partie<sup>86</sup>.

### **3.1.2.2. Un plafonnement en proportion de l'EBITDA un outil plus pertinent de lutte contre l'optimisation fiscale que le plafonnement en montant prévu au CGI**

164. Le profil des entreprises susceptibles d'être affectées par la réintégration d'une fraction de leurs charges financières nettes diffère selon le régime applicable :

<sup>84</sup> Instaurés par la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

<sup>85</sup> La sous-capitalisation consiste en un financement par de la dette intra-groupe des entités situées dans un pays où le taux d'imposition est élevé afin de bénéficier d'une déductibilité maximale des intérêts versés, ces derniers étant encaissés par une filiale située dans un pays à faible fiscalité.

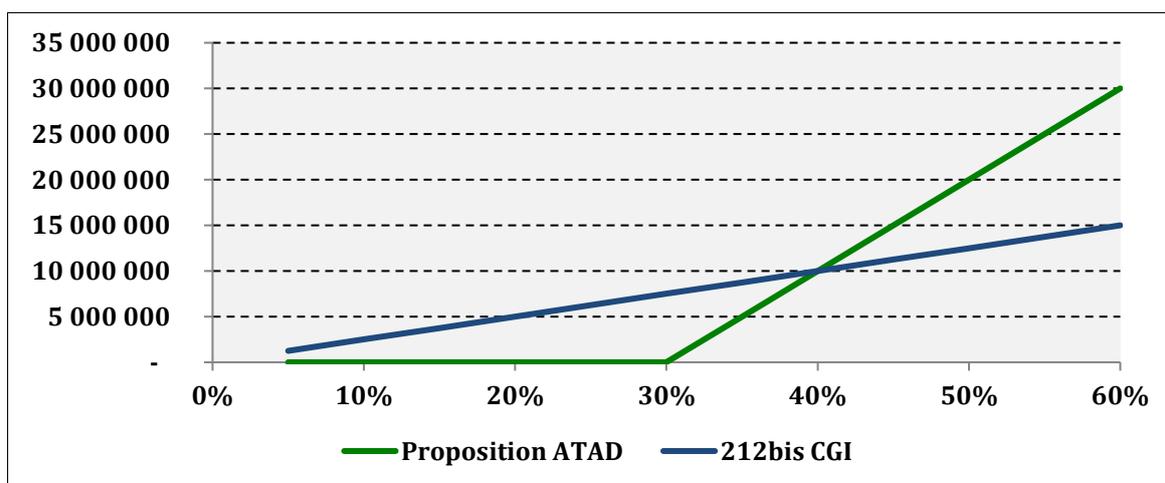
<sup>86</sup> « Le ratio entre ses fonds propres et l'ensemble de ses actifs est égal ou supérieur au ratio équivalent du groupe ».

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ **dans le cas de la proposition ATA**, le ratio d'endettement net constitue le seul critère de limitation de la déductibilité des charges financières. La charge budgétaire est concentrée sur les acteurs les plus endettés, et ce d'autant plus que la totalité de l'excédent de charges financières est réintégré dès lors que le seuil d'endettement net de 30 %<sup>87</sup> est dépassé. **Cette mesure constitue donc un outil anti-« sous-capitalisation » puissant ;**
- ◆ Le « rabout fiscal » prévu aux articles 212 bis et 223 B bis du CGI conduit, quant à lui, à réintégrer une partie des charges d'intérêt nettes des plus grandes entreprises<sup>88</sup>, quelle que soit la situation réelle de l'endettement de la structure du fait de son application dès 3 M€. Réciproquement, une entité sous-capitalisée dont la charge financière nette dépasse 50 % de l'EBITDA ne devra tout de même réintégrer les charges financières correspondantes qu'à hauteur d'un quart, soit 12,5 % de l'EBITDA. **Cette mesure constitue davantage une mesure de rendement budgétaire, concentrée sur les grandes entreprises qu'un outil de lutte contre l'optimisation fiscale par un recours excessif à l'endettement.**

165. Le régime prévu dans la proposition ATA est plus avantageux pour l'ensemble des entreprises ayant un niveau d'endettement net inférieur à 40 % de l'EBITDA (jusqu'à 30 %, aucune limitation ne s'applique). Au-delà en revanche, l'application d'une réintégration totale des charges financières dans la base d'imposition le rend dissuasif.

**Graphique 3 : Montant des intérêts réintégrés au résultat fiscal en fonction du montant des charges financières (en % de l'EBITDA)**



\*Illustration sur la base d'une entreprise réalisant un EBITDA de 100 M€ et aucun résultat financier.

### **3.1.2.3. La pro-cyclicité d'un plafonnement en proportion de l'EBITDA nécessite l'adoption de mesures correctrices**

166. Par rapport à un seuil absolu, le recours à une fraction du résultat avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (EBITDA) comme montant de référence permet de relier le total de charges financières nettes déductibles au résultat de l'activité économique exercée sur le territoire. Le recours à un ratio apparaît économiquement plus approprié. C'est pourquoi la

<sup>87</sup> Le plafond de charges financières nettes de 3 M€ permet par construction d'exclure l'ensemble des entreprises présentant un EBITDA inférieur à 9 M€.

<sup>88</sup> Le projet de loi de finances pour 2013 prévoyait que plus de 83 % de la charge supplémentaire serait portée par les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 250 M€. La mesure Cette mesure devait permettre de limiter l'écart de taxation implicite entre les catégories d'entreprises.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

recommandation de l'OCDE dans le cadre du rapport final relatif à l'action n°4 du plan BEPS (« Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et d'autres frais financiers ») préconisait une règle de plafonnement en proportion de l'EBITDA.

167. **D'un point de vue économique, le principal risque lié à l'introduction d'une telle règle réside dans son caractère pro-cyclique** : en cas de difficulté économique conjoncturelle, l'entreprise qui verra sa situation économique se dégrader ne pourra plus admettre autant de charges financières nettes en déduction de son résultat alors même qu'elle doit faire face à un montant comparable de dette. Réciproquement la possibilité de déduire de l'assiette de l'impôt sur les sociétés des charges financières nettes sera d'autant plus élevée que l'entreprise est rentable.
168. Cet inconvénient est pris en compte dans le cas du projet de directive ATA qui propose également d'introduire une possibilité de report en avant du résultat des exercices antérieurs pour le calcul du plafond d'intérêts. Dès lors, une entreprise qui aurait réalisé une année un EBITDA lui permettant de déduire l'intégralité de ses charges financières, pourrait reporter sans limitation de durée l'« excédent de résultat » pour les calculs ultérieurs de la déductibilité des charges financières.
169. Un mécanisme comparable avait été introduit en 2009 en Allemagne suite au constat des difficultés causées, notamment aux PME, par l'existence d'un seuil exprimé en pourcentage du résultat en période de crise économique et financière.
170. Par ailleurs, l'approche retenue s'appuie, comme les dispositions actuelles du CGI, sur les charges financières nettes, c'est-à-dire le surplus d'endettement dépassant les produits d'intérêt perçus. Son impact est donc réduit sur les groupes faisant le choix de centraliser leurs emprunts. C'est notamment le cas des têtes de groupes internationaux implantés en France susceptibles de porter la majorité de la dette émise sur les marchés financiers afin de bénéficier de meilleures conditions (notation de crédit, capacité d'accès aux marchés, etc.) puis de financer directement les filiales du groupe.

### *3.1.2.4. L'alignement de la règle française sur le principe européen réduirait le rendement budgétaire de la mesure de plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt*

171. D'un point de vue budgétaire, la réintégration d'un quart<sup>89</sup> des charges financières nettes, dès lors que celles-ci dépassent 3 M€, a permis d'augmenter l'assiette de l'impôt sur les sociétés de 4,6 Md€ en 2014 :
- ◆ parmi les sociétés non membres d'un groupe, 634 entreprises ont réintégré un montant de 823 M€ des charges financières nettes non déductibles au titre de l'article 212 bis du CGI ;
  - ◆ les réintégrations au titre des dispositions de l'article 223 B bis ont concerné 434 groupes, soit plus de 9 000 sociétés, pour un total de 3,7 Md€.
172. L'effet du « rabet fiscal » est concentré sur les plus grandes entreprises. En 2014, les entreprises et groupes réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 Md€ contribuent à 72 % du surplus d'imposition.

---

<sup>89</sup> La fraction de charges financières nettes réintégréées prévue par la loi de finances pour 2013 s'élevait à 15 % en 2013 puis 25 % à partir de 2014.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 11 : Impact de la non-déductibilité des charges financières nettes (articles 212 bis et 223 B bis du CGI) sur l'assiette de l'IS en 2014**

Chiffre d'affaires*	Contribution à l'assiette de l'impôt sur les sociétés (en M€)	Proportion du total des réintégrations
Moins de 250 M€	665	15 %
250 à 500 M€	319	7 %
500 M€ à 1 Md€	280	6 %
Plus de 1 Md€	3 302	72 %
<b>Total</b>	<b>4 567</b>	<b>100 %</b>

\* Chiffre d'affaires du groupe fiscalement intégré pour les groupes de sociétés.

173. L'exploitation des liasses fiscales pour l'exercice 2014 permet de quantifier l'impact d'une modification des règles de non-déductibilité prévue au code général des impôts par un plafonnement des charges financières déductibles en proportion de l'EBITDA.

### Encadré 11 : Limites méthodologiques des simulations

- L'évaluation de l'impact d'une modification de la règle française de plafonnement a été conduite sur la base des déclarations fiscales des entreprises soumises au régime normal de l'impôt sur les sociétés (les sociétés imposées selon le régime simplifié sont exclues de fait du périmètre d'application des mesures en raison de leur taille) et du fichier des groupes pour l'exercice fiscal 2014.
- Sans accès aux données comptables des entreprises, deux agrégats ont été reconstitués à partir des données fiscales pour approcher l'EBITDA des sociétés concernées :
  - l'excédent brut d'exploitation des sociétés individuelles est recalculé à partir des résultats d'exploitation renseignés dans les liasses fiscales (ou reconstitués lorsque la donnée n'est pas disponible) et en réintégrant les reprises et dotations aux amortissements et aux provisions d'exploitation ;
  - l'EBITDA des groupes est reconstitué de manière simplifiée sur la base de la méthodologie proposée par le projet de directive ATA, c'est-à-dire en ajoutant au résultat fiscal du groupe, les charges nettes de la dette financées déduites et les dotations aux provisions et amortissements.
- Seul le stock d'amortissements et de provisions d'exploitation, et pas les dotations annuelles, sont disponibles dans les informations fiscales au niveau du groupe. Une durée moyenne d'amortissement des immobilisations de 10 ans est retenue. La sensibilité de l'évaluation à cette hypothèse est également calculée.
- Outre les approximations liées aux données manquantes ou mal renseignées, le périmètre des simulations n'est pas identique à celui prévue dans la proposition de directive ATA. En particulier, le périmètre des groupes retenu correspond à celui du régime d'intégration fiscale français (dans l'applicabilité est optionnel pour chaque filiale potentiellement éligible) et non le périmètre comptable.
- De plus, l'impact de la clause de sauvegarde mentionnée *supra* n'a pas pu être modélisé.

174. Pour les groupes de sociétés concernés, le montant des charges financières nettes supérieures à la fois à 3 M€ et à 30 % de l'EBITDA, et devant donc être réintégrées intégralement à l'assiette de l'IS peut être estimé à 1,8 Md€<sup>90</sup>. À périmètre équivalent (exclusion des groupes du secteur financier conformément à la proposition de directive), **ce montant est inférieur d'un tiers aux charges financières nettes réintégrées dans l'assiette de l'impôt pour les groupes de société au titre de l'article 223 B bis du CGI.**

<sup>90</sup> 1,4 Md€ en retenant une hypothèse de durée moyenne d'amortissement de 8 ans et 2,1 Md€ avec une durée moyenne de 12 ans.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

175. **Le surcoût d'imposition pèserait davantage sur les entreprises de taille intermédiaire.** Alors que ces dernières ne contribuaient qu'à hauteur de 13 % des réintégrations liées à la non déductibilité des charges financières nettes en 2014, elles représenteraient 25 % du montant en cas de substitution de la règle en proportion de l'EBITDA.

**Tableau 12 : Scenario d'une règle de plafonnement en proportion de l'EBITDA : contribution, par classe de chiffre d'affaires, des groupes de sociétés à l'augmentation d'assiette**

Chiffre d'affaires*	Contribution à l'assiette de l'impôt sur les sociétés (en M€)	Proportion du total des réintégrations simulées	Proportion des réintégrations observées en 2014
Moins de 250 M€	334	19 %	15 %
250 à 500 M€	257	14 %	7 %
500 à 1Md€	187	11 %	6 %
Plus de 1 Md€	997	56 %	72 %
<b>Total (en M€)</b>	<b>1 775</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Cf. encadré supra pour les réserves méthodologiques.

176. La règle proposée à l'article 4 de la directive ATA est directement inspirée du mécanisme de limitation des charges déductibles des entreprises membres d'un groupe (*Zinsschranke*) instauré en Allemagne en 2008. À titre de comparaison avec la situation française, les recettes budgétaires associées en Allemagne à cette mesure étaient estimées, en 2009, entre 750 M€ et 877 M€<sup>91</sup> :

- ◆ le dispositif ne présentait pas de possibilité de report en avant de l'EBITDA non utilisé ;
- ◆ il s'appliquait aux entreprises affichant des charges financières nettes supérieures à 1 M€ ;
- ◆ les coûts de financement des entreprises, et donc le volume des charges financières, était plus élevés qu'en 2014.

Les recettes attendues auraient pu atteindre 2,6 Md€ si le plafonnement des intérêts avait été appliqué à l'ensemble des entreprises<sup>92</sup>.

177. Si la règle de déductibilité des charges financières dans la dernière proposition de directive ATA ne s'applique qu'aux sociétés membres d'un groupe, son extension à l'ensemble des sociétés est envisageable en particulier pour maintenir le parallélisme de règles entre le régime applicable aux groupes de sociétés et celui pour les entreprises individuelles.
178. Sous cette hypothèse, les simulations effectuées sur la base des liasses fiscales d'imposition au régime normal feraient apparaître une augmentation de l'assiette réintégrée au titre de la non déductibilité des charges financières (hors secteur financier) à hauteur de 1,1 Md€ en 2014 au lieu des 822 M€ observés pour l'article 212 *bis*. **Le montant total estimé des réintégrations (environ 2,8 Md€) serait alors inférieur de 40 % à celles du « rabot fiscal » existant, soit un manque de 1,8 Md€.**
179. L'imposition supplémentaire liée aux réintégrations de charges financières serait concentrée sur un nombre réduit :

<sup>91</sup> Broer ; *Ziele, Wirkungsweise und Steueraufkommen der neuen Zinsschranke*. Journal of Applied Social Science Studies ; 2009.

<sup>92</sup> Ibid.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ de sociétés. La proportion des groupes concernés par une réintégration des charges financières nettes serait deux fois plus faible. Une grande entreprise supporterait à elle seule un tiers des réintégrations totales supplémentaires au titre des entreprises individuelles ;
- ◆ de secteurs d'activité. Le transport, l'hôtellerie et l'industrie seraient davantage affectés.

180. En outre, les recettes à attendre de la mesure proposée à l'article 4 de la directive ATA seraient certainement encore plus réduites que l'évaluation issue de simulations du fait :

- ◆ de la possibilité de report en avant, sans limitation de durée, des coûts d'emprunt qui ne peuvent pas être déduits durant l'exercice fiscal. Si la pertinence économique de ce dispositif de report en avant est fondée dans le cas d'un dispositif anti-abus (cf. *supra*), elle limite également le rendement budgétaire de la mesure ;
- ◆ de l'existence d'une clause de sauvegarde dès lors que l'entité présente un ratio d'endettement comparable à celui du groupe auquel elle appartient. Dans l'hypothèse où cette exception serait conservée, une majorité des grandes entreprises actuellement concernées par le « rabot » au titre du financement de leurs activités seraient à nouveau en mesure de déduire intégralement leurs charges financières de leur base d'imposition.

Dans ce contexte, les objectifs de conserver, comme dans le cas de l'article 212 *bis* du CGI, un dispositif anti-abus couplé à une mesure de rendement budgétaire apparaissent difficiles à concilier.

181. Dans la perspective de l'adoption de la proposition de directive ATA, les dispositifs français de lutte contre la sous-capitalisation des entreprises pourraient être utilement simplifiés<sup>93</sup>. La cohabitation des deux règles de limitation en montant absolu et en proportion de l'EBITDA constituerait une source de complexité importante et aggraverait le manque de lisibilité du dispositif français.

182. Toutefois, préserver les recettes associées au « rabot fiscal » actuel nécessiterait de financer le coût d'application de la directive ATA par d'autres évolutions de l'IS ou de mettre en place un dispositif plus restrictif que celui proposé à l'heure actuelle au niveau européen<sup>94</sup>. Il pourrait, par exemple, être envisagé :

- ◆ de prévoir la réintégration des charges financières nettes au-delà d'un seuil de 30 % de l'EBITDA, sans possibilité de déduire des exercices suivants les charges financières nettes non admises en déduction. Toutefois, une telle approche n'apparaît pas recommandée dans la mesure où elle exacerbe le caractère pro-cyclique de la barrière d'intérêts (cf. *infra*) ;
- ◆ d'abaisser le seuil de charges financières nettes. L'expérience allemande souligne que cette hypothèse doit toutefois être considérée avec prudence<sup>95</sup> ;

---

<sup>93</sup> Notamment l'articulation avec les dispositifs prévus aux articles l'article 212 et au IX de l'article 209 du CGI (voir CPO, Rapport particulier n°4 : *Le principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés*, B. Lignereux, 2016)

<sup>94</sup> L'article 3 du projet de directive (Niveau minimal de protection) prévoit que « la directive n'exclut pas l'application de dispositions nationales ou conventionnelles visant à préserver un niveau plus élevé de protection des bases d'imposition nationales pour l'impôt sur les sociétés. »

<sup>95</sup> Le seuil d'application de la Zinsschranke avait été relevé de 1 M€ à 3 M€ en 2009 en raison des difficultés économiques qu'il faisait porter aux entreprises dans une conjoncture défavorable.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ de retenir un seuil de déductibilité inférieur aux 30 % proposés par le projet de directive européen. Les conclusions des travaux OCDE/G20 présentés dans le rapport final de l'action n°4<sup>96</sup> du plan BEPS recommandaient un ratio compris entre 10 et 30 % de l'EBITDA. C'est, par exemple, le choix de la Norvège qui a décidé d'abaisser, en 2016, le plafond de déductibilité de 30 % à 25 % de l'EBITDA.

### 3.1.3. La mise en place d'un mécanisme d'inversion (*switch over*) européen serait souhaitable mais son adoption, sans coordination préalable, constituerait un risque pour la France

#### 3.1.3.1. Un mécanisme d'inversion efficace pour lutter contre l'évasion fiscale, mais paradoxalement dangereux pour la France dans un contexte de concurrence fiscale entre les pays de l'Union

183. Afin d'éviter les doubles impositions, les revenus versés<sup>97</sup> depuis des pays tiers font généralement l'objet d'une exonération d'impôt sur les sociétés, considérant qu'ils ont déjà fait l'objet d'une taxation locale. En pratique, cette situation a pu conduire certaines entreprises multinationales à bénéficier d'une double non-imposition. Pour y remédier, l'article 6 de la proposition initiale de directive anti-évasion **proposait l'introduction d'une règle de « switch-over » obligeant les États membres à imposer les revenus en provenance de pays tiers qui auraient été peu, voire pas, taxés.** Un État membre imposerait alors les dividendes versés à une entreprise redevable de l'IS dans son pays par une société établie dans un pays tiers à fiscalité nulle sur la même base que si cette dernière était située sur son territoire.

#### Encadré 12 : Règle d'inversion (*switch-over*) – article n°6 de la proposition de directive ATA

1. Les États membres n'exonèrent pas un contribuable de l'impôt sur les revenus étrangers qu'il perçoit sous la forme d'une distribution de bénéfices de la part d'une entité située dans un pays tiers, de produit de la cession de parts détenues dans une entité située dans un pays tiers ou de revenus provenant d'un établissement stable situé dans un pays tiers lorsque l'entité ou l'établissement stable est soumis, dans le pays de résidence de l'entité ou le pays où se situe l'établissement stable, à un impôt sur les bénéfices à un taux légal d'imposition sur les sociétés inférieur à 40 % du taux légal d'imposition qui aurait été appliqué dans le cadre du système d'imposition des sociétés en vigueur dans l'État membre du contribuable. Dans ces circonstances, le contribuable est soumis à l'impôt sur les revenus étrangers et peut déduire l'impôt payé dans le pays tiers de sa charge fiscale dans l'État de sa résidence fiscale. La déduction n'excède pas le montant de l'impôt, tel que calculé avant la déduction, qui est imputable aux revenus imposables.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux types de pertes suivants :

- (a) les pertes supportées par l'établissement stable d'un contribuable résident situé dans un pays tiers ;
- (b) les pertes découlant de la cession de parts dans une entité ayant sa résidence fiscale dans un pays tiers.

*Source : Proposition de directive n°2016/011 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur ; 2016/0011*

<sup>96</sup> Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et autres frais financiers.

<sup>97</sup> Revenus provenant d'un établissement stable étranger, dividendes et plus-values en capital.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

184. L'instauration d'une règle de « *switch-over* » constitue un outil complémentaire de lutte contre l'érosion de la base fiscale à l'initiative de la Commission européenne et ne figurant pas dans les recommandations des rapports finaux des travaux anti-BEPS.
185. L'article 209 B<sup>98</sup> du code général des impôts prévoit déjà un dispositif comparable s'agissant des revenus provenant d'un établissement stable implanté dans des pays à régime fiscal privilégié au sens de l'article 238 A du CGI<sup>99</sup>. Toutefois, l'article 6 prévoit un champ d'application beaucoup plus large dans la mesure où il concerne l'ensemble des revenus, y compris les dividendes et les plus-values en capital.
186. L'imposition locale de revenus peu taxés à la source devrait, en théorie, conduire à un élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Toutefois, la mise en place d'un mécanisme de *switch-over* de manière non coordonnée au sein de l'Union européenne pourrait paradoxalement conduire au résultat inverse en France en accentuant la concurrence fiscale entre les pays européens. Dans la proposition de directive, un pays tiers présente un régime fiscal privilégié si « *le taux légal d'imposition sur les sociétés inférieur à 40 % du taux légal d'imposition qui aurait été appliqué dans le cadre du système d'imposition des sociétés en vigueur dans l'État membre du contribuable* » :
- ◆ **le critère permettant de déterminer si les bénéficiaires sont insuffisamment taxés dans un territoire varierait alors en fonction de l'État membre.** Par exemple, seuls les revenus en provenance de pays où le taux d'IS est inférieur à 4,8 % feraient l'objet d'une clause de *switch-over* s'ils sont rapatriés en Irlande tandis que la clause s'appliquerait à l'ensemble des revenus issus de pays où le taux d'IS légal est inférieur à 13,8 % seront réintégrés dans le calcul de l'IS s'ils sont transférés vers une filiale française. En l'état, une application de ce principe à l'ensemble des pays où le taux d'imposition est inférieur de 40 % au taux légal d'IS français conduirait même à réintégrer dans l'assiette de l'impôt les revenus (bénéfices, dividendes, et plus-values) en provenance d'entités irlandaises ;
  - ◆ cette règle est également susceptible de conduire à **des effets de seuil en fonction de l'État membre dans lequel les profits sont transférés, même si les taux d'imposition des pays sont proches.** Ainsi, les revenus en provenance d'un pays tiers où le taux d'IS légal s'élève à 13 % seront effectivement taxés à 13 % s'ils sont transférés en Allemagne<sup>100</sup> mais devraient faire l'objet d'une imposition supplémentaire de plus de 20 points s'ils étaient versés à une entreprise redevable de l'IS français.

---

<sup>98</sup> L'article 209B du CGI dispose notamment que « *Lorsqu'une personne morale établie en France et passible de l'impôt sur les sociétés exploite une entreprise hors de France ou détient directement ou indirectement plus de 50 % des actions, parts, droits financiers ou droits de vote dans une entité juridique [...] établie ou constituée hors de France et que cette entreprise ou entité juridique est soumise à un régime fiscal privilégié au sens de l'article 238 A, les bénéfices ou revenus positifs de cette entreprise ou entité juridique sont imposables à l'impôt sur les sociétés.* »

<sup>99</sup> Le deuxième alinéa de l'article 238 A précise que « *les personnes sont regardées comme soumises à un régime fiscal privilégié dans l'État ou le territoire considéré si elles n'y sont pas imposables ou si elles y sont assujetties à des impôts sur les bénéfices ou les revenus dont le montant est inférieur de plus de la moitié à celui de l'impôt sur les bénéfices ou sur les revenus dont elles auraient été redevables dans les conditions de droit commun en France, si elles y avaient été domiciliées ou établies* ».

<sup>100</sup> Taux légal retenu de 30,18 % (Source OCDE - Corporate income tax rate 2016).

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 13 : Illustration des écarts dans l'application de la clause d'inversion dans l'UE :taux d'imposition effectif en fonction du pays de provenance des revenus**

Pays de rapatriement des profits dans l'UE	Taux d'IS local = 0 %	Taux d'IS local = 10 %	Taux d'IS local = 13 %
Irlande	12 %	10 %	13 %
Allemagne	30,2 %	30,2 %	13 %
France	33,1/3 %	33,1/3 %	33,1/3 %

*\*Les cases rouges signalent les cas d'application de la clause d'inversion.*

187. Les effets de la concurrence directe en matière de taux d'imposition entre les États sont, dans le cas de la règle de *switch-over*, renforcés par le caractère mobile de la base fiscale puisque les revenus ne proviennent pas d'une activité économique implantée localement.
188. Plus que l'impact direct sur l'assiette taxable, l'adoption en l'état d'une règle de *switch over* au niveau européen risquerait de dégrader significativement la capacité de la France à attirer et à maintenir des centres de décision économiques de groupes multinationaux. Le Conseil d'analyse économique a d'ailleurs identifié, dans sa note de mai 2016, le cadre de mise en œuvre de l'« *Anti-Tax Avoidance Package* » comme un facteur déterminant de l'attractivité française en matière de décisions de localisation des entreprises<sup>101</sup>.

### 3.1.3.2. L'abandon de la règle de *switch-over* illustre la nécessité d'une approche coordonnée entre les États membres et les efforts à conduire par la France pour ramener son taux d'impôt normal sur les sociétés dans la moyenne des États membres

189. Une approche coordonnée au niveau européen vis-à-vis des pays tiers permettrait d'assurer que l'adoption de la règle de *switch over* remplisse pleinement son rôle de lutte contre l'évasion fiscale sans accentuer la concurrence fiscale entre États membres. Il pourrait, par exemple, être envisagé :
- ◆ d'envisager une règle commune permettant de déterminer si les revenus en provenance de pays tiers ont été insuffisamment taxés ;
  - ◆ et de soumettre les revenus en provenance de pays tiers à fiscalité privilégiée à un même taux quel que soit l'État membre (par exemple en retenant le taux moyen d'imposition des pays de l'Union).

L'adoption de règles communes permettrait non seulement d'augmenter les recettes budgétaires totales des États membres mais constituerait un signal fort en termes d'harmonisation des règles fiscales européennes vis-à-vis des groupes multinationaux rapatriant des profits depuis des pays à faible fiscalité. Elle marquerait également une étape dans le projet de création d'une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS, cf. partie 5).

190. Toutefois, l'adoption d'un taux d'imposition commun, y compris dans le cadre de mécanismes *ad hoc* constitue une source de blocage politique fort, notamment de la part des pays présentant la fiscalité la plus favorable à ces rapatriements de revenus depuis des pays tiers vers l'Union européenne (Chypre, Irlande, Luxembourg, etc.) qui craignent de se voir privés de recettes fiscales. **Pour cette raison, le principe d'une règle de *switch-over*, d'initiative propre de l'UE a finalement été abandonné dans la proposition de directive** approuvée en conseil ECOFIN en juin 2016.

<sup>101</sup> Conseil d'analyse économique, *L'attractivité de la France pour les centres de décision des entreprises*, avril 2016 ; F. Toubal et A.Trannoy.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

191. Les risques économiques qu'aurait posés l'adoption en l'état d'une règle d'inversion illustrent la singularité de la position française. **Tout en soutenant activement les travaux de lutte contre l'évasion fiscale internationale, la France pourrait paradoxalement être pénalisée par l'adoption de règles au niveau européen du fait de son taux d'imposition élevé par rapport à ses partenaires. Cette situation met également en évidence les difficultés associées à une convergence de règles d'assiette sans une convergence parallèle des taux d'imposition et incite à poursuivre les réflexions en faveur d'une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés français.**

### 3.2. Le régime français d'imposition à taux réduit des résultats et des plus-values de concession des brevets pourrait être revu pour répondre aux critiques de l'OCDE au titre de la concurrence dommageable

#### 3.2.1. Le taux réduit pour les plus-values et les bénéfices de concessions de licence de brevets est le seul régime français identifié comme potentiellement dommageable dans les conclusions des travaux anti-BEPS

192. Le rapport final de l'action n°5 du plan anti-BEPS visant à « lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance » présente les résultats de l'analyse, débutée en 2010 au niveau de l'OCDE et du forum sur les pratiques fiscales dommageables (*Forum on Harmful Tax Practices* - FHTP). Cet examen des régimes préférentiels nationaux doit permettre de juger de leur éventuel caractère éventuellement dommageable.

193. Parmi les régimes préférentiels nationaux risquant d'être utilisés à des fins de transfert artificiel des bénéfices, les régimes relevant de la priorité intellectuelle (*patent boxes* ; etc.) sont les plus représentés (16 régimes sur les 43 évalués) en raison du caractère mobile des actifs sous-jacents et des opportunités qu'ils sont susceptibles d'offrir pour transférer une partie de l'assiette d'imposition vers des pays à faible fiscalité.

194. Le seul régime français identifié comme non conforme aux critères du rapport de 1998 sur les pratiques fiscales dommageables<sup>102</sup> concerne l'existence d'un taux réduit pour les plus-values à long terme et pour les bénéfices des concessions de licence d'exploitation des droits de la propriété intellectuelle (article 39 *terdecies* du CGI).

195. Ce régime prévoit l'application du régime des plus-values à long terme et donc une imposition au taux réduit de 15 %<sup>103</sup>

- ♦ d'une part, aux plus-values réalisées à l'occasion de la cession des droits de propriété industrielle mentionnées au 1 de l'article 39 *terdecies*, sous réserve que l'entreprise cédante et l'entreprise cessionnaire ne sont pas liées (afin de limiter les possibilités d'optimisation au sein des groupes)<sup>104</sup> ;

---

<sup>102</sup> *Concurrence fiscale dommageable : Un problème mondial* ; OCDE ; 1998. Le rapport identifie quatre critères pour juger du caractère potentiellement dommageable de régimes fiscaux préférentiels : i) des taux effectifs d'imposition nuls ou faibles ; ii) le cantonnement des régimes ; iii) l'absence de transparence ; iv) l'absence de véritable échange de renseignements.

<sup>103</sup> Conformément à l'article 219 du CGI.

<sup>104</sup> L'article 219 I a quater alinea trois du CGI dispose que « par dérogation au premier alinéa, le régime des plus ou moins-values à long terme s'applique, dans les conditions prévues au 1 de l'article 39 *terdecies*, à la plus ou moins-value résultant de la cession d'un brevet, d'une invention brevetable ou d'un procédé de fabrication industriel qui satisfait aux conditions prévues aux troisième, quatrième et cinquième alinéas du même 1. »

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ d'autre part, au résultat net des concessions de la propriété industrielle, c'est-à-dire la différence entre les redevances perçues et les charges correspondantes<sup>105</sup>, et des produits tirés de la sous-concession<sup>106</sup>.

### 3.2.2. L'ampleur des évolutions nécessaires pour se conformer aux principes européens pourrait conduire à envisager la suppression de ce régime

#### 3.2.2.1. La confrontation de l'approche « nexus », issue des travaux BEPS, et des règles du marché intérieur imposera probablement de réviser le régime français

196. L'approche préconisée par l'OCDE en matière de fiscalité de la propriété intellectuelle vise à retenir l'existence d'un lien entre la réalisation de dépenses de recherche sur le territoire et le bénéfice d'avantages fiscaux associés. Cette approche dite « *nexus* » a été adoptée en 2014 par l'OCDE et le G20, dans le cadre des travaux BEPS.
197. Les premiers travaux de la Commission européenne concrétisant les mesures de lutte contre l'évasion fiscale, issues des travaux BEPS OCDE/G20, et notamment la proposition de directive ATA, ne prévoient pas de disposition juridique contraignante relative aux régimes nationaux d'imposition de la propriété intellectuelle.
198. Au niveau européen, la surveillance des pratiques potentiellement dommageables fiscalement est assurée par le groupe « Code de conduite »<sup>107</sup> (fiscalité des entreprises) chargé de l'évaluation des mesures fiscales qui entrent dans le champ d'application du code de conduite adopté en 1997<sup>108</sup>. C'est dans ce cadre que l'Union européenne a repris à son compte l'approche « *nexus* » en y intégrant ses spécificités. **Afin de ne pas aboutir à des régimes nationaux susceptibles de conduire à des différences de traitement qui constitueraient des obstacles à la liberté d'établissement et au marché intérieur, l'UE a adopté une approche encore plus contraignante que l'OCDE en imposant que le bénéfice d'avantages fiscaux ne soit accordé que si la recherche est réalisée par l'entreprise.**
199. Conformément aux conclusions du rapport sur l'action n°5 du plan BEPS, les États membres étaient invités à adapter leurs législations avant le 30 juin 2016<sup>109</sup> (avec la possibilité d'introduire une clause de sauvegarde d'une durée de cinq ans pour les contribuables bénéficiant déjà du régime). Plusieurs pays européens, notamment le Luxembourg, l'Espagne, l'Irlande ou l'Italie<sup>110</sup> ont modifié, depuis 2015, leurs régimes préférentiels de taxation des revenus de la propriété intellectuelle afin de les supprimer ou de les mettre en conformité avec l'approche *nexus*.

---

<sup>105</sup> Charges de gestion de la concession et dépenses de recherche.

<sup>106</sup> Sous la double condition que la première entreprise concédante n'ait pas déjà bénéficié du taux réduit et que l'entreprise à la fois concessionnaire et « sous-concédante » prouve que l'opération, crée une valeur ajoutée sur l'ensemble de la période d'exploitation de la licence concédée et n'est pas constitutive d'un montage artificiel.

<sup>107</sup> Créé par le Conseil ECOFIN le 9 mars 1998.

<sup>108</sup> Conclusion du Conseil ECOFIN du 1<sup>er</sup> décembre 1997 en matière de politique fiscale.

<sup>109</sup> Après cette date, les régimes feront l'objet d'une évaluation par les membres du groupe du code de conduite.

<sup>110</sup> Voir notamment les travaux du rapport particulier n°5, relatif à la situation de la France dans la concurrence internationale en matière d'impôt sur les sociétés, pour une présentation détaillée des évolutions des régimes fiscaux des revenus de la propriété intellectuelle en Europe.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

200. Le régime français d'imposition des produits de la propriété intellectuelle demeure moins attractif en matière de taux que certains régimes normaux européens<sup>111</sup>. Ce constat permet de relativiser son supposé effet économique fiscalement dommageable, ainsi que le soulignait le rapport particulier n°5<sup>112</sup>, et a pu conduire les autorités françaises à ne pas modifier le régime prévu à l'article 39 *terdecies*.
201. Toutefois, des interrogations subsistent sur sa compatibilité aux nouvelles recommandations de l'OCDE en la matière :
- ◆ le régime fiscal français prévoit l'application d'un taux réduit en l'absence de lien entre le concédant et le concessionnaire des droits de la propriété intellectuelle (cf. *supra*). Il n'existe en revanche pas de régime particulier en cas d'exploitation du brevet en interne ;
  - ◆ de plus, les droits de propriété industrielle éligibles peuvent avoir été indifféremment créés par l'entreprise ou acquis auprès d'une autre, sans condition concernant le lieu d'exercice de l'activité de R&D. Le bénéfice du taux réduit d'imposition repose sur le lieu de détention juridique des brevets et autres droits assimilés. **Cette situation apparaît orthogonale aux prescriptions de l'approche *nexus* pour les États membres de l'Union européenne.**

### 3.2.2.2. Un régime de moins en moins utilisé et dont le bénéfice est concentré sur quelques grands acteurs

202. Les travaux d'analyse économétrique de l'efficacité des régimes dérogatoire de taxation des revenus de la propriété intellectuelle conduits par le FMI ne permettent pas de mesurer d'impact favorable du régime français sur le niveau réel de recherche et développement conduit sur le territoire, contrairement à des régimes de *patent boxes* agressifs comme ceux développés aux Pays-Bas ou en Belgique (cf. Encadré).
203. En pratique, ce régime constitue moins un soutien à la recherche des entreprises (le bénéfice du régime n'impliquant pas de condition concernant le lieu d'exercice de l'activité de R&D) qu'un **dispositif visant à maintenir la compétitivité de la France<sup>113</sup> en matière de localisation des brevets internationaux alors que les actifs concernés sont particulièrement mobiles.**

---

<sup>111</sup> Le taux légal d'impôt sur les sociétés en Irlande s'élève à 12 %.

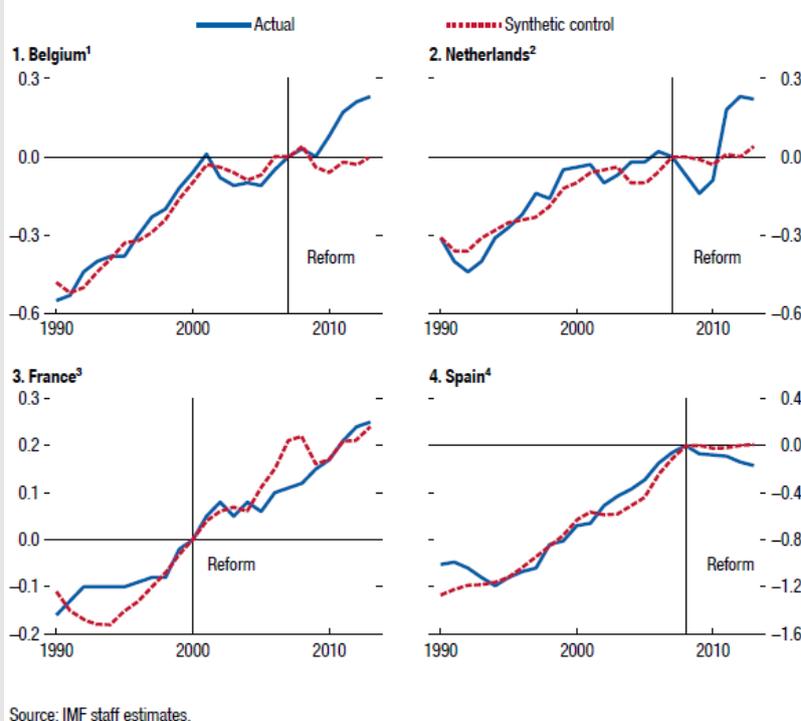
<sup>112</sup> En particulier en comparaison avec des régimes de *Patent Box* agressifs comme ceux existant aux Pays-Bas ou au Luxembourg.

<sup>113</sup> Le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique assigne au régime fiscal de la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets le double objectif « d'inciter à céder ou à concéder des brevets non exploités et à encourager l'innovation des entreprises » et de « participer à l'attractivité du territoire en attirant les investisseurs internationaux. » (cf. Bleu budgétaire de la mission : recherche et enseignement supérieur).

**Encadré 13 : Analyse de l'impact des régimes préférentiels pour les revenus de la propriété intellectuelle sur le niveau des dépenses de recherche et développement**

- Pour l'évaluation de l'impact de la réforme française l'étude du FMI compare l'évolution constatée du niveau des dépenses de recherche et développement par rapport au niveau attendu (« contrôle synthétique ») si la réforme de 2001 (article 54 de la loi de finances rectificative pour 2001 abrogeant l'article 1 bis de l'article 39 *terdecies* du CGI) qui a étendu le taux réduit d'imposition aux redevances de brevets versées par une entreprise française apparentée alors que, jusqu'à cette période, le régime fiscal des redevances de brevets était plus favorable dans le cas où l'entreprise concessionnaire était une entreprise non résidente.
- S'il est possible de mesurer une hausse du niveau de dépenses de R&D en Belgique et aux Pays-Bas par rapport au niveau attendu avant la mise en place d'un régime dérogatoire d'imposition pour les produits de la propriété intellectuelle, ce n'est pas le cas des dispositifs français ou espagnols.

**Figure 2.3.1. Synthetic Control Estimation Results: Intellectual Property Box Regimes and Private Research and Development**  
(Log of real research and development spending)



- Le FMI explique notamment cette différence d'effet par les différences de structure (*design*) des régimes néerlandais ou belges qui organisent des conditions d'imposition nettement plus favorables que le régime de l'article 39 *terdecies* du CGI (taux d'imposition effective des revenus de la propriété intellectuelle particulièrement favorables, bénéfice du régime étendu aux revenus de la propriété intellectuelle développée et exploitée en interne, etc.)

Source : Fonds monétaire international (FMI) - Fiscal Monitor.

204. En 2014, 90 groupes ont bénéficié de l'imposition à taux réduit des résultats de concessions de licence d'exploitation des droits de la propriété intellectuelle pour une assiette de revenus atteignant 2,7 Md€ soit un coût budgétaire pouvant être évalué à 460 M€<sup>114</sup>.
205. L'analyse des dépenses associées au cours des cinq dernières années met en évidence une baisse régulière des résultats de concession bénéficiant du taux réduit. Le coût budgétaire est estimé à 250 M€ pour l'exercice 2016 contre 705 M€ en 2012. La mesure a bénéficié, sur la période, à un nombre d'entreprises compris entre 150 et 300.

<sup>114</sup> Évaluation d'après les liasses fiscales 2014, DGFIP-GF-3C.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

Tableau 14 : Chiffrage de la mesure de taxation à taux réduit des plus-values- à long terme de produit de concessions de brevets

Année	2012	2013	2014	2015	2016
Coût de la mesure (en M€)	705	630	400	450	250
Nombre d'entreprises bénéficiaires	150	150	150	200	300

Source : Voies et moyens- Tome II Dépenses fiscales ; Annexes au projet de loi de finances (2012 à 2016).

206. Même si le nombre d'entreprises bénéficiaires du régime augmente depuis 2012, ce dernier reste concentré sur un faible nombre de grands acteurs industriels, notamment du secteur pharmaceutique :
- ♦ en 2014, le premier bénéficiaire concentre à lui seul près d'un tiers des redevances déclarées ;
  - ♦ les dix premiers bénéficiaires représentent 85 % du total de l'assiette taxée à taux réduit<sup>115</sup>.
207. Par ailleurs, le maintien inchangé de ce régime, désigné comme partiellement dommageable par les rapports finaux BEPS, est susceptible d'installer la France dans une position délicate lors des examens à venir des régimes de propriété intellectuelle par le groupe Code de conduite alors qu'elle constitue l'un des premiers soutiens au déploiement d'outils anti-BEPS.
208. La révision de la structure du régime afin de le mettre en conformité avec l'approche *nexus* conduirait à en revoir le principe en conditionnant les avantages d'un taux réduit à la création et à la valorisation en interne des brevets. Si la construction d'un IS favorisant la recherche et l'innovation des entreprises constitue un facteur stratégique, ce rôle est principalement dévolu au crédit impôt recherche (CIR) dans le système français.
209. Dès lors, l'adaptation voire la suppression du régime pourrait être envisagée si elle s'inscrit dans un contexte de baisse significative du taux de l'IS français. À défaut, le risque que les brevets localisés en France et exploités à l'étranger fassent l'objet d'un transfert est élevé, compte tenu du positionnement défavorable de la France dans la concurrence fiscale internationale.

### 3.3. Les évolutions jurisprudentielles de la CJUE invitent à s'interroger sur une évolution du régime d'intégration fiscale

#### 3.3.1. Les risques de contentieux s'accumulent sur le régime fiscal des groupes de sociétés

210. Le régime de l'intégration fiscale prévu à l'article 223 A du CGI constitue, pour les groupes d'entreprises un facteur d'attractivité du système français. Il se distingue des autres régimes d'intégration européens par un seuil de détention élevé pour la définition du périmètre du groupe fiscalement intégré<sup>116</sup>, et **permet de traiter l'ensemble des sociétés membres d'un même groupe économique comme une entité fiscale unique pour l'IS**. Non seulement les bénéfices et déficits des sociétés membres du groupe sont compensés, mais les transactions

<sup>115</sup> Source : Étude comparative sur la fiscalité des brevets en Europe ; novembre 2012.

<sup>116</sup> Les sociétés devant être détenues, directement ou indirectement, à 95 % par la société tête de groupe pour entrer dans le périmètre du groupe fiscal.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

internes au groupe sont également neutralisées : quote-part de frais et charges afférente à une plus-value de cession intra-groupe, subventions directe d'une filiale, abandons de créance intra-groupe, etc.

211. L'existence de telles neutralisations est propre aux régimes d'intégration reposant sur une **consolidation fiscale** (France, Allemagne, Autriche, Espagne, Pays-Bas, etc.) **quand d'autres pays ont fait le choix de restreindre les bénéficiaires de leur régime d'intégration à la seule compensation des pertes et des profits entre les sociétés intégrées** (Finlande, Suède, Royaume-Uni, Irlande, etc.)<sup>117</sup>.
212. Le rapport particulier n°4<sup>118</sup> a présenté en détails l'incidence de la jurisprudence de la CJUE sur le champ et les règles de l'intégration fiscale française, ainsi que les modifications déjà adoptées au cours des dernières années<sup>119</sup>.
213. Depuis 2015, les incertitudes sont croissantes quant à la compatibilité des régimes de consolidation fiscale actuels avec le principe de liberté d'établissement prévu et encadré par le droit de l'Union :
  - ◆ la CJUE a jugé compatible avec le droit de l'UE la différence de traitement entre filiales résidentes et non résidentes en ce qui concerne la consolidation des pertes et des bénéficiaires au motif que cette distinction permet de préserver la répartition du pouvoir d'imposition entre États membres<sup>120</sup> (décision *X Holding BV*<sup>121</sup> du 25 février 2010) ;
  - ◆ dans la décision *Stéria* du 2 septembre 2015, elle a jugé, à l'inverse, contraire à la liberté d'établissement la différence de traitement, prévue par le droit français jusqu'en 2016, des dividendes distribués au sein des groupes suivant que les sociétés soient établies à l'étranger (soumis à une quote-part de frais et charges de 5 %) ou intégrées fiscalement en France (neutralisation de la quote-part de frais et charges). Contrairement à la décision *X Holding BV*, la distinction entre sociétés établies en France et à l'étranger n'apparaît pas justifiée par la nécessité de préserver la répartition du pouvoir d'imposition entre États-membres et la cohérence du régime fiscal puisqu'elle n'est pas directement liée à la compensation des pertes et des profits des sociétés intégrées ;
  - ◆ de même, la décision *Finanzamt Linz* du 6 octobre 2015 a remis en cause un avantage<sup>122</sup> prévu par le régime d'intégration fiscale autrichien dans la mesure où il excluait les acquisitions de filiales établies dans un autre État membre alors même qu'il ne relevait pas de la compensation des pertes et des profits et ne pouvait donc pas être justifié par la répartition du pouvoir d'imposer entre États-membres<sup>123</sup>.

---

<sup>117</sup> Voir CPO, Rapport particulier n°5 : *Comment se situe la France dans la concurrence internationale en matière d'impôt sur les sociétés ?*, A. Chouc et T. Madiès, 2016.

<sup>118</sup> CPO, Rapport particulier n°4 : *Le principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés*, B. Lignereux, 2016.

<sup>119</sup> Extension du bénéfice du régime depuis le 1er janvier 2010, consécutivement à l'arrêt *Papillon* de la CJUE, aux groupes dans lesquels la société mère détient filiale française, par l'intermédiaire de « sociétés intermédiaires » établies dans l'Union européenne ; puis, en 2015 aux groupes fiscaux « horizontaux » (sociétés sœurs établies en France détenues par une même société mère établie dans un État-membre de l'UE).

<sup>120</sup> Les profits de filiales étrangères ne relevant pas de la compétence fiscale nationale, l'admission des pertes en déduction de l'assiette fiscale nationale ne serait pas cohérente avec une symétrie du système fiscal.

<sup>121</sup> Cette décision portait sur le régime fiscal néerlandais qui présente des dispositions en la matière comparable au régime de l'intégration fiscale français.

<sup>122</sup> Possibilité d'amortir sur 15 ans la survalueur liée à l'acquisition d'une filiale si celle-ci est assujetties à l'IS en Autriche.

<sup>123</sup> Voir notamment « *La robustesse des régimes de groupe à l'épreuve du droit de l'Union européenne* », S. Austry, FR 48/15.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

214. S'il n'est pas possible de préjuger des futures décisions de la CJUE, les contentieux actuellement en cours, devraient permettre de préciser les incompatibilités potentielles des régimes d'intégration de type « consolidation fiscale » avec le droit de l'Union dès lors qu'ils prévoient des avantages supplémentaires à la seule compensation des pertes et des profits entre les filiales intégrées. Dans le cas du régime français, des interrogations pourraient se poser à propos des mécanismes comme la neutralisation la quote-part de frais et charges afférente aux plus-values de cession intra-groupe<sup>124</sup>.
215. Certains avantages spécifiques, comme l'exonération de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % (« contribution 3 % »)<sup>125</sup> dès lors que les distributions sont réalisées entre sociétés d'un même groupe fiscalement intégré, pourraient également être remis en cause. La compatibilité d'une telle exception avec le droit de l'Union n'est pas assurée dans la mesure où cette exonération n'est pas applicable aux distributions aux sociétés mères à 95 % établies dans un autre État-membre<sup>126</sup> et qui sont donc, de fait, en dehors du périmètre d'intégration fiscale.

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

216. Les interrogations relatives à la robustesse du régime de groupe constituent une source d'insécurité juridique susceptible de nuire aux groupes d'entreprises implantés principalement en France. Dans le cas où certaines dispositions de neutralisation seraient jugées incompatibles avec le droit européen, elles devraient alors être étendues à l'ensemble des filiales établies dans un pays de l'UE ou supprimées. Face au coût budgétaire que représenterait une extension directe aux filiales étrangères implantées en Europe, il est probable que la disposition sera rendue moins avantageuse. Ainsi, dans le cas de la quote-part de frais et charges sur les dividendes distribués au sein d'un groupe, la loi de finances rectificative pour 2015 a, suite à l'arrêt *Stéria*, supprimé la possibilité de neutralisation de la quote-part pour frais et charges afférente aux dividendes versés entre sociétés d'un même groupe fiscalement intégré en France et abaissé la quote-part à 1 %.
217. Ensuite, la multiplication des contentieux fiscaux associés au régime de l'intégration fiscale présente un coût élevé pour les finances publiques :

---

<sup>124</sup> Article 223 F du CGI.

<sup>125</sup> Article 235 ter ZCA du CGI.

<sup>126</sup> L'exonération prévue par la loi ne s'applique pas non plus aux sociétés mères européennes de groupes fiscaux intégrés horizontalement en France (intégration « Papillon »).

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ dans le cas de la décision *Stéria*, le contentieux<sup>127</sup> est inscrit au budget de la seule année 2016 pour un montant de 340 M€<sup>128</sup>. **L'évaluation du coût total du contentieux atteindrait 1 Md€ pour la période 2013-2015**<sup>129</sup> (dont 455 M€ au titre des dossiers déjà portés à la connaissance de l'administration fiscale en octobre 2015) ;
- ◆ en ce qui concerne la « contribution 3 % », « *le risque global encouru par l'État est [jugé] beaucoup plus élevé* » par le rapport de la Commission des finances alors que « *la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés a rapporté 1,9 Md€* » en 2014<sup>130</sup>. Le risque d'une restitution au titre de deux exercices (voire davantage pour les groupes ayant d'ores-et-déjà intenté une action contentieuse) pourrait alors dépasser 4 Md€<sup>131</sup>. Cette contribution additionnelle avait, elle-même été instaurée pour remplacer le dispositif de retenue à la source applicables aux revenus distribués aux OPCVM étrangers, lui-même invalidé par la CJUE en 2012, et dont le coût des remboursements contentieux est évalué à 4,3 Md€ pour la période 2014-2016<sup>132</sup>.

218. Enfin, les remises en causes successives des mécanismes de neutralisation au sein des groupes fiscalement intégrés ne relevant pas de la simple compensation des pertes et des profits entre les filiales conduisent la France à adopter une approche « défensive ». Le cadre fiscal est adapté progressivement en réaction aux décisions de justice, sans analyse prospective sur l'avenir du régime d'intégration fiscale français. Ce mode d'évolution de l'impôt sur les sociétés apparaît déstabilisateur pour les entreprises, les modifications régulières et non anticipées renforçant une instabilité de la norme fiscale peu propice à l'investissement<sup>133</sup>.
219. Dans ce contexte, il serait utile d'adopter une vision stratégique quant à l'avenir du régime d'intégration fiscale français à la lumière des évolutions récentes de la jurisprudence de la CJUE.

---

<sup>127</sup> L'article 190 du livre des procédures fiscales prévoit que dans le cadre d'un contentieux sur l'assiette de l'impôt au titre d'une non-conformité d'une règle de droit à une règle de droit supérieure, les actions en restitution des sommes versées ou en paiement des droits à déduction non exercés se prescrivent par deux ans (à compter de la mise en recouvrement du rôle ou de la notification de l'avis de mise en recouvrement ou, en l'absence de mise en recouvrement, du versement de l'impôt contesté). Outre les actions contentieuses déjà intentées, le risque consécutif à la décision de la CJUE porte donc sur une restitution au titre des deux derniers exercices recouvrés.

<sup>128</sup> Annexe au projet de loi de finances pour 2016 ; Évaluation des voies et moyens ; Tome 1 – Évaluations de recettes.

<sup>129</sup> Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096) - Annexe n° 41 Remboursements et dégrèvements ; M<sup>me</sup> Eva SAS ; octobre 2015.

<sup>130</sup> Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096) - Annexe n° 41 Remboursements et dégrèvements ; M<sup>me</sup> Eva SAS ; octobre 2015.

<sup>131</sup> La contribution additionnelle de 3 % prévue à l'article 235 ter ZCA du code général des impôts fait, en pratique, l'objet de plusieurs contentieux à la fois au titre de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques lié à l'exonération aux seules sociétés bénéficiant du régime de l'intégration fiscale (le Conseil d'État a renvoyé une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel en juin 2016), mais également au titre de sa compatibilité avec le droit de l'Union et la directive mère/fille (une question préjudicielle a également été transmise par le Conseil d'État à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en juin 2016). Dans ce dernier cas, le principe même de la contribution additionnelle serait remis en cause et exposerait les finances publiques à des contentieux fiscaux importants.

<sup>132</sup> Annexe au projet de loi de finances pour 2016 ; Évaluation des voies et moyens ; Tome 1 – Évaluations de recettes. Le remboursement des retenues à la source applicables aux revenus distribués aux OPCVM étrangers s'est élevé à 800 M€ en 2014 et a été estimé à 1,75 Md€ par an pour 2015 et 2016.

<sup>133</sup> Voir notamment CPO ; Rapport particulier n°2, Claire Lelarge et Pierre-Alain Sarthou, *Comment l'impôt sur les sociétés affecte-t-il les comportements ?*; 2016.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

### 3.3.3. Une évolution du régime de l'intégration fiscale vers un système de neutralisation moins poussé permettrait d'augmenter l'assiette de l'impôt en faveur d'une baisse des taux sans remettre en cause son attractivité

220. En 2014, 105 000 sociétés ont bénéficié du régime d'intégration fiscale de droit commun des résultats des groupes de sociétés françaises prévu à l'article 223 A du CGI, soit un total de plus de 31 000 groupes fiscaux.
221. L'analyse des liasses fiscales permet d'évaluer son impact. En 2014, l'assiette des bénéfices (avant reports de déficits) des groupes fiscalement intégrés était inférieure de 48,8 Md€ par rapport la somme des bénéfices fiscaux des sociétés prises individuellement, soit un coût budgétaire de 16,3 Md€<sup>134</sup>.
222. En reconstituant les évolutions d'assiette de l'impôt sur les sociétés versé par les groupes en 2014, il est possible de mieux appréhender les avantages liés au régime d'intégration :
- ◆ **la possibilité de compenser les bénéfices et les pertes des sociétés fiscalement intégrées demeure le principal facteur d'attractivité du régime.** En 2014, cette compensation a permis aux entreprises une économie de 13,7 Md€ par rapport à une imposition individuelle de chaque société ;
  - ◆ **les opérations de réintégrations et de déductions expliquent quant à elles environ 18 % du bénéfice du régime de groupe en 2014**, soit une incidence de 3,0 Md€ sur le rendement de l'impôt sur les sociétés.

Tableau 15 : Évaluation de l'incidence en impôt du régime de l'intégration fiscale en 2014

	Assiette de l'impôt sur les sociétés (en Md€)	Incidence en impôt (en Md€)
Somme des bénéfices individuels	117,5	-
Assiette bénéfice des groupes	68,7	-
<b>Impact du régime d'intégration fiscale</b>	<b>-48,8</b>	<b>-16,3</b>
<b>Impact marginal de la compensation des profits et des pertes au sein d'un groupe*</b>	<b>-41,3</b>	<b>-13,8</b>
<b>Impact marginal des réintégrations et déductions*</b>	<b>-8,9</b>	<b>-3,0</b>
<i>Dont réintégrations</i>	<i>+4,2</i>	<i>+1,4</i>
<i>Dont déductions</i>	<i>-13,1</i>	<i>-4,4</i>

\*Les impacts marginaux étant évalués en faisant varier indépendamment les deux facteurs, il existe un écart 3 % entre leur somme et l'impact combiné du régime d'intégration fiscale.

223. Les déductions et réintégrations prévues par le régime d'intégration fiscale français visent, en théorie, à éviter les situations de doubles impositions ou de doubles déductions. En 2014, les déductions au titre de la neutralisation des opérations intragroupes dépassaient de 8,9 Md€ le montant des réintégrations.

<sup>134</sup> Pour l'année 2015, l'annexe au projet de loi de finances pour 2016 évalue le coût budgétaire du régime d'intégration fiscale à 16,7 Md€ (Source : Voies et moyens Tome II).

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 16 : Impact net des principales opérations de neutralisation des opérations intragroupe sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés en 2014**

Neutralisation	Réintégrations (en Md€)	Déductions (en Md€)	Impact net neutralisation (en Md€)
Quote-part de frais et charges afférentes aux distributions de dividendes intra-groupe	-	6 078	-6 078
Abandons de créances et subventions directes et indirectes intra-groupe	648	2 871	-2 223
Dividendes intra-groupe n'ouvrant pas droit au régime mère-fille	-	789	-789
PV/MV nettes soumises au taux de droit commun sur les cessions d'immobilisations intra-groupe	288	929	-641
Quote-part de frais et charges relatives aux PV/MV de cession intragroupe de titres de participation	-	437	-437
PV sur les cessions d'immobilisations intra-groupe non retenues lors de leur réalisation	96	211	-115
Autres	650	693	-43
Suppléments d'amortissement pratiqués par la société cessionnaire du bien amortissable suite à une cession intra-groupe	520	-	520
Provisions sur créances intra-groupe ou sur risques encourus du fait d'une autre société du groupe	1 948	1 120	828
<b>Total</b>	<b>4 150</b>	<b>13 127</b>	<b>-8 978</b>

224. La neutralisation de la quote-part pour frais et charges afférentes aux distributions de dividendes intra-groupe représentait, en 2014, l'opération de neutralisation la plus bénéfique pour les groupes avec une diminution de l'assiette de l'IS supérieure à 6 Md€. Suite à la décision Stéria de septembre 2015, l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2015 a supprimé la possibilité de neutralisation de la quote-part de frais et charges sur les dividendes versés entre des sociétés d'un même groupe fiscal et le taux de la quote-part a été abaissé à 1 % pour l'ensemble des filiales européennes détenues à 95 %. Si le nouveau taux de la quote-part pour frais et charge a été calibré pour permettre d'assurer une neutralité des recettes de l'impôt sur les sociétés, **la suppression de la possibilité de neutralisation devrait, dès 2016, réduire significativement l'impact positif des opérations de neutralisation sur le résultat imposable des groupes.** À titre illustratif, l'absence de neutralisation de la quote-part de frais et charges en 2014 conduirait à diviser par trois l'impact net des neutralisations.
225. La similarité du mécanisme de déduction de la quote-part de frais et charges sur les plus-values de cession de intragroupe conduit à s'interroger sur la compatibilité de ce régime aux règles précisées par la CJUE. Son impact est toutefois moindre sur l'assiette de l'IS puisqu'il s'élevait à 440 M€ en 2014.
226. Parmi les autres opérations affectant le plus l'assiette d'imposition, la neutralisation des opérations d'abandons de créance et de subventions directes est fortement asymétrique : alors que les réintégrations s'élèvent à 650 M€, les déductions correspondantes atteignent 2,9 Md€. La Cour des comptes rappelait en 2011 que « la neutralisation des abandons de créances, subventions et libéralités consenties entre sociétés du même groupe a notamment pour effet de supprimer, du moins provisoirement, au titre de l'exercice de réalisation de l'abandon ou de la libéralité, et souvent définitivement au terme d'un délai de cinq exercices, les conséquences fiscales et financières des opérations. »<sup>135</sup> C'est notamment le cas lorsque l'abandon de créance a été réalisé au profit d'une filiale avec clause de retour à meilleure fortune et que cette

<sup>135</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2011.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

dernière ne s'est pas réalisée au bout de cinq années<sup>136</sup>. La suppression de cette opération, déjà inapplicable par certains groupes fiscaux<sup>137</sup>, permettrait une hausse de l'assiette de l'IS de plus de 2 Md€<sup>138</sup>.

227. Plus généralement, les risques juridiques planant sur certaines opérations de neutralisation prévues par le régime fiscal des groupes de sociétés français plaident en faveur d'une simplification de ce régime pour en réduire le périmètre à sa fonction principale de compensation des pertes et des profits entre les sociétés du groupe. Alors que ces opérations contribuaient pour près de 20 % aux avantages du régime d'intégration fiscale français en 2014, l'abandon des possibilités de neutralisation de la quote-part pour frais et charges afférentes aux distributions de dividendes intra-groupe en a réduit l'ampleur à moins de 8 %<sup>139</sup>. Cette situation pourrait constituer une opportunité d'engager une réflexion dans le sens d'une simplification du régime d'intégration fiscale, en le centrant sur son bénéfice principal, la compensation des pertes et des profits des sociétés, sans bouleverser en profondeur l'équilibre du régime.
228. L'augmentation de l'assiette de l'impôt correspondante pourrait alors être utilisée pour contribuer au financement d'une baisse des taux afin de renforcer l'attractivité du système fiscal français en dépit d'une suppression d'une partie des avantages liés aux neutralisations prévues.
229. Par ailleurs, les décisions successives de la CJUE conduiront les États membres ayant opté pour une approche de type « consolidation » à réexaminer la compatibilité de leurs régimes de groupe avec le droit européen et à les adapter en conséquence. L'harmonisation de fait, par la CJUE, des règles d'assiette relatives à l'intégration fiscale en Europe pourrait également constituer une incitation à la reprise des travaux relatifs au projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS) proposé par la Commission européenne.

---

<sup>136</sup> Voir Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP). « IS - Régime fiscal des groupes de société - Retraitements nécessaires à la détermination du résultat et de la plus ou moins-value d'ensemble - Abandons de créances, subventions directes et indirectes - Cas général ».

<sup>137</sup> C'est notamment le cas des groupes combinés de sociétés du secteur des assurances (BOI-IS-GPE-20-20-40-20-20160504 ; IS - Régime fiscal des groupes de sociétés - Formation du groupe - Cas particuliers - Sociétés et organismes du secteur des assurances).

<sup>138</sup> Estimations sur la base des données 2014.

<sup>139</sup> Idem.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 17 : Sources internationales d'évolution de l'impôt sur les sociétés**

Thème	Source	Marges de manœuvre éventuelles	Évaluation de l'impact
Déductibilité des intérêts d'emprunt	Proposition de directive anti-évasion fiscale (ATAD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Harmonisation européenne obligatoire</li> <li>▪ Possibilité d'introduire un régime plus strict que le plafonnement des charges financières nettes à 30 % de l'EBITDA des groupes multinationaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perte de recettes en cas de transposition minimale évaluée à 1,8 Md€</li> </ul>
Régime préférentiel de la propriété intellectuelle	Travaux anti-BEPS / Code de conduite	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La France devra défendre le caractère non-dommageable du régime des plus-values à long terme pour les produits de la cession et de la concession de brevets</li> <li>▪ Évolution probable en raison des caractéristiques du régime français, orthogonales à celles préconisées par l'approche <i>nexus</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La suppression du régime pourrait représenter entre 250 M€ et 450 M€ de recettes supplémentaires sous réserve que les licences de brevets concédées demeurent localisées en France</li> </ul>
Régime de groupe – intégration fiscale	Évolutions jurisprudentielles de la Cour de justice de l'Union européenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Risque de remise en cause progressive des neutralisations intragroupe dépassant le seul champ de la compensation des pertes et des profits des sociétés intégrées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La suppression de la neutralisation de la quote-part de frais et charges pour les plus-values de participation représenterait une hausse de 440 M€ de l'assiette</li> <li>▪ Celle relative aux abandons de créances intragroupe 2 Md€</li> <li>▪ L'ensemble des neutralisations et réintégrations conduit à augmenter l'assiette de l'IS de 3 Md€, soit environ 1 Md€ de recettes</li> </ul>

#### 4. La convergence des régimes européens en matière d'assiette comme de taux constitue une étape préalable pour envisager leur intégration dans un impôt sur les sociétés européen

230. Dans sa note « *Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe* »<sup>140</sup>, le Conseil d'analyse économique (CAE) soulignait les « distorsions et inefficacités [en matière de fiscalité des entreprises] qui justifient en elles-mêmes une meilleure harmonisation, voire une coopération dans le domaine fiscal. Un enjeu supplémentaire est de faire d'une collection de « petits » pays européens, subissant la loi d'airain de la concurrence fiscale, un « grand » pays retrouvant, par là même, une marge de manœuvre en matière fiscale. » Le CAE appelait à la relance d'un projet européen d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, éventuellement dans le cadre d'une « coopération renforcée » ou une initiative *ad hoc* d'États-membres volontaires.

##### 4.1. Les travaux, démarrés en 2004, en faveur de l'adoption d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) ont échoué en raison d'une divergence d'intérêts trop importante entre les États membres

231. Le projet d'élaboration d'un corpus commun de règles que les entreprises pourraient utiliser pour calculer leur bénéfice imposable dans l'ensemble de l'Union européenne est ancien. Dès 2001, la Commission européenne affichait, dans sa stratégie en matière de fiscalité des entreprises, l'objectif d'une action communautaire afin de « supprimer un certain nombre d'obstacles fiscaux entravant l'activité économique transfrontalière dans le marché intérieur et nuisent de ce fait à la compétitivité internationale des entreprises de l'UE »<sup>141</sup>, en particulier :

- ◆ les « écarts importants de taux effectif d'imposition » des sociétés à l'échelle de l'UE ;
- ◆ le « problème fondamental » de la coexistence de régimes fiscaux distinctifs qui génère des « inefficacités coûteuses et accroît le risque de double-imposition ».

232. Au-delà de mesures ciblées d'harmonisation (révision des directives « mère-fille » et « fusion », etc.), la Commission proposait, pour la première fois « la définition d'une base consolidée d'imposition des sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'UE [comme] une solution potentiellement capable d'améliorer l'efficacité, la simplicité et la transparence des régimes d'impôt sur les sociétés, en particulier en réduisant les coûts de mise en conformité. L'institution d'une base d'imposition consolidée permettrait aux entreprises ayant des activités transfrontalières et internationales dans l'UE de calculer le revenu de l'ensemble du groupe conformément à un corps unique de règles et d'élaborer des comptes consolidés à des fins fiscales. »

233. Pour les entreprises, l'impact principal du projet d'ACCIS résiderait dans : **une simplification du régime fiscal des entreprises exerçant leurs activités dans plusieurs pays de l'Union** (un seul régime serait appliqué pour calculer le résultat imposable) et la possibilité de former un groupe incluant l'ensemble des établissements stables situés dans des pays de l'UE, garantissant ainsi la capacité de compensation des pertes et des profits réalisés sur les différents territoires du marché intérieur. Ce dernier élément constitue, pour la Commission

---

<sup>140</sup> Note du Conseil d'analyse économique n°14 ; Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe ; A. Bennassy-Quéré, A. Trannoy et G. Wollf ; juillet 2014.

<sup>141</sup> Vers un marché intérieur sans entraves fiscales - une stratégie pour permettre aux entreprises d'être imposées sur la base d'une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'Union européenne ; octobre 2001.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

européenne, l'un des enjeux principaux **de l'ACCIS comme outil de renforcement de l'intégration économique européenne.**

234. Les aspects pratiques de la mise en œuvre de l'assiette consolidée ont fait l'objet d'analyses au sein du groupe de travail ACCIS, mis en place en septembre 2004. Dès 2006<sup>142</sup>, ses conclusions alertaient toutefois sur les **difficultés à obtenir un consensus politique au sein des États membres alors même que le projet de mise en œuvre d'une assiette consolidée avait été explicitement dissocié de celui d'une harmonisation des taux d'imposition<sup>143</sup> dont le principe est rejeté par certains États au titre de la souveraineté en matière de recettes fiscales.** Les principaux points de d'achoppement concernaient :
- ◆ le caractère obligatoire ou facultatif de l'assiette consolidée ;
  - ◆ la détermination des règles de détermination de l'assiette et les normes comptables de référence susceptibles d'être utilisés ;
  - ◆ les modalités de répartition de l'assiette consolidée entre les pays qui seront ensuite en mesure d'imposer leur part au taux légal fixé dans la réglementation nationale.
235. La publication du projet de texte, initialement annoncée pour 2008<sup>144</sup>, a finalement été retardée suite à l'opposition de pays, notamment l'Irlande, pour lesquels l'attractivité du régime de l'impôt sur les sociétés occupe une place déterminante dans la stratégie économique. Le 16 mars 2011, la Commission européenne a publié sa première proposition de directive concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS). Cette initiative a été présentée comme « une étape importante dans le processus d'élimination des obstacles entravant l'achèvement du marché unique » dans la mesure où l'absence de règles communes en matière d'IS conduirait à des coûts élevés pour les entreprises (risques de surimposition et double imposition des entreprises, charges administratives et coûts élevés de mise en conformité à la législation fiscale, etc.) et à décourager les investissements dans l'Union.
236. Depuis lors, le projet d'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés n'a pas progressé, en raison des divergences des États-membres<sup>145</sup> sur les modalités pratiques d'application et de répartition de l'assiette. Les réticences politiques existantes à un projet de plus grande intégration économique et fiscale européenne contribuent également à ralentir les discussions autour d'un projet d'ACCIS. Or, conformément à l'article 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'accord des États membres à l'unanimité des membres du Conseil après consultation du Parlement européen et du Conseil économique et social<sup>146</sup>.

---

<sup>142</sup> Voir le rapport d'activité de la Commission européenne sur la voie de l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés ; avril 2006.

<sup>143</sup> Le projet de directive relative à l'ACCIS datant de 2011 reprenait ainsi cette distinction dès son préambule en précisant qu'une : « *concurrence loyale en matière de taux d'imposition doit être encouragée. L'existence de taux d'imposition différents assure le maintien d'un certain degré de concurrence fiscale dans le marché intérieur : or, une concurrence fiscale loyale, fondée sur les taux, offre davantage de transparence et permet aux États-membres de fixer leurs taux d'imposition tant en fonction de leur compétitivité sur le marché que de leurs besoins budgétaires* ».

<sup>144</sup> Communication de la Commission européenne n° IP/06/448 ; avril 2006.

<sup>145</sup> Neuf États ont manifesté leurs réserves dès la proposition de directive ACCIS : la Bulgarie, l'Irlande, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Suède et le Royaume-Uni.

<sup>146</sup> Article 115 du TFUE : « Sans préjudice de l'article 114, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États-membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur ».

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

237. Le projet de directive permet toutefois d'appréhender les grands principes de fonctionnement de l'ACCIS sur la base de trois étapes :
- ◆ la détermination d'une assiette dans les différents pays de l'Union selon un même corpus de règles ;
  - ◆ la consolidation des bénéfices imposables ;
  - ◆ l'allocation des profits entre les différents États membres où le groupe exerce une activité.
238. Le caractère obligatoire de l'assiette consolidée, initialement envisagé, a finalement été remplacé par une approche optionnelle : pour les entreprises qui décideraient d'opter pour l'ACCIS, le régime s'appliquera à l'ensemble des revenus, sans distinction de leur source, réalisés par l'intermédiaire d'un établissement stable dans un État-membre<sup>147</sup>. Réciproquement, les entreprises cessent d'être soumises aux dispositions nationales relatives à l'impôt sur les sociétés pour tous les domaines réglementés par la directive<sup>148</sup>.

### 4.2. L'incertitude sur l'impact de l'ACCIS sur les bases taxables au niveau de chaque État membre rend son adoption difficile

239. Les études présentées par la Commission européenne lors de la publication du projet de directive ACCIS estiment que l'assiette ACCIS conduirait, pour la plupart des Membres, à un élargissement de l'assiette nationale, puisqu'en moyenne, « l'assiette imposable commune serait plus large de 7,9 % »<sup>149</sup>. En pratique, l'évolution du montant de l'assiette de l'IS au niveau de chaque pays dépendra à la fois :
- ◆ des écarts existants entre le régime national pour le calcul de l'assiette de l'IS et celui prévu à l'ACCIS ;
  - ◆ des règles de répartition de l'assiette commune entre les pays.

#### 4.2.1. Le projet d'ACCIS prévoit des règles de calcul d'assiette *a priori* plus souples que l'impôt sur les sociétés français

240. L'article 10 du projet de directive prévoit que « l'assiette imposable correspond aux produits<sup>150</sup> diminués des produits exonérés, des charges déductibles et des autres éléments déductibles ».

---

<sup>147</sup> Article 6 du projet de directive ACCIS.

<sup>148</sup> Article 7 du projet de directive ACCIS.

<sup>149</sup> Commission Européenne, Mémo 11/171 ; Questions et réponses sur l'ACCIS ; mars 2011.

<sup>150</sup> L'article 4 du projet de directive définit les produits comme « les sommes reçues ou à recevoir en contrepartie de ventes et de toute autre transaction, hors taxe sur la valeur ajoutée et autres impôts et taxes perçus au nom d'organismes publics, de nature monétaire ou non monétaire, y compris les sommes reçues ou à recevoir en contrepartie de la cession d'actifs et de droits, les intérêts, les dividendes et autres distributions de bénéfices, les sommes reçues ou à recevoir en contrepartie de la liquidation, les redevances, les subventions et les aides, les dons reçus, les indemnités et les gratifications. Les produits incluent également les dons non monétaires consentis par une contribuable. Les produits ne comprennent pas les capitaux propres levés par la contribuable, ni les créances qui lui ont été remboursées. »

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

241. L'assiette proposée prévoit une déductibilité des charges financières<sup>151</sup> (article 12) contrairement à la rémunération des actionnaires<sup>152</sup> (distributions de bénéfices et remboursements de fonds propres). Elle s'appuie donc sur un système comparable à ceux prédominants en Europe, sans introduire de déduction au titre d'intérêts notionnels ou faire le choix d'une imposition de l'ensemble du rendement du capital. Elle se distingue toutefois de l'assiette de l'IS français à plusieurs titres.
242. Le projet d'assiette commune consolidée prévoit, dans plusieurs aspects, des dispositions plus larges que l'actuel régime français qui seraient donc susceptibles de conduire à une réduction significative de l'assiette. À ce titre, il est notamment possible de citer :
- ◆ la déductibilité, sans limitation, des déficits lors des exercices fiscaux suivants<sup>153</sup> (*carry forward*) sans limitation de durée, contrairement au régime français dans lequel l'imputation des déficits antérieurs fait, chaque année, l'objet d'une limitation en montant<sup>154</sup>. En outre, les pertes fiscales reportables ne seraient pas remises en cause en cas de changement d'activité ou de contrôle de l'entreprise alors que le 5 de l'article 221 du CGI prévoit une perte du droit au report des déficits en cas de changement d'activité réelle ;
  - ◆ l'élargissement du périmètre des immobilisations amortissables fiscalement y compris à des actifs incorporels de long terme comme la survaleur (*goodwill*) qui, bien qu'admis dans la plupart des États membres, ne l'est pas en France. Le projet européen introduit également la possibilité d'amortir l'immobilisation sur la base de la « propriété économique » de l'actif, sans que l'entreprise en soit nécessairement le propriétaire légal (par exemple, dans le cas d'un contrat de location) ;
  - ◆ le bénéfice du régime de groupe serait ouvert aux entreprises dès lors qu'elles possèderaient au moins 50 % des droits de vote et 75 % du capital de leurs filiales<sup>155</sup>. Ce seuil est moins restrictif que celui prévu par le régime d'intégration fiscale français, réservé aux sociétés détenues directement ou indirectement à hauteur de 95 % par la société tête de groupe (cf. *supra*) ;
  - ◆ suivant le projet de directive de 2011, les charges financières seraient déductibles sans limite de montant par année. Les travaux de la directive anti-évasion (ATA) de 2016 pour mettre en place une limite annuelle du montant d'intérêts financiers versés à 30 % de l'EBITDA devraient toutefois être pris en compte dans le cadre d'une reprise des travaux sur l'ACCIS et limiteraient les écarts avec la règle française sans pour autant assurer un rendement suffisant pour pallier l'impact du changement d'assiette (cf. *supra*) ;
  - ◆ les plus-values de cession de participations seraient exonérées d'IS, à l'exception d'une quote-part de frais et charges de 5 %, contre 12 % dans le cadre du régime fiscal français. Le niveau de la quote-part de frais et charges pourrait être inférieur si l'entreprise contribuable est mesurée de prouver que « les coûts supportés par une société aux fins de l'obtention de revenus exonérés [...] étaient inférieurs » (article 14).

---

<sup>151</sup> Article 12 : « Les charges déductibles incluent tous les coûts des ventes et charges, hors taxe sur la valeur ajoutée déductible, supportés par la contribuable en vue d'obtenir ou de préserver ses revenus, y compris les coûts de recherche et de développement et les coûts liés à l'émission de fonds propres ou à la souscription d'emprunts pour les besoins de l'entreprise. »

<sup>152</sup> Voir article 14 relatif aux charges non-déductibles.

<sup>153</sup> Article 43 : « Un déficit subi par un contribuable ou un établissement stable d'un contribuable non-résident au cours d'un exercice fiscal peut être déduit lors des exercices fiscaux suivants, sauf disposition contraire de la présente directive. »

<sup>154</sup> Ainsi, le bénéfice ne peut être réduit des déficits antérieurs qu'à hauteur d'un montant maximum égal à 1 M€ majoré de 50 % du montant correspondant au bénéfice imposable de l'exercice excédant ce premier montant.

<sup>155</sup> Article 54 du projet de directive ACCIS.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

243. Symétriquement, les règles de calcul d'assiette proposées par le projet de directive ACCIS apparaissent, dans certains aspects, plus restrictives que celles prévues par le régime français, en particulier :

- ◆ l'absence de dispositif de report en arrière des déficits (*carry-back*<sup>156</sup>) tandis que, dans le régime français, la société peut, sur option, considérer le déficit constaté au titre d'un exercice comme une charge du seul bénéficiaire de l'exercice précédent (dans la limite d'un plafond de 1 M€) ;
- ◆ dans le cas du régime de groupe, toutes les filiales directes et sous-filiales seraient automatiquement intégrées dans le périmètre de consolidation fiscale (principe du « *all in - all-out* » visant à limiter les possibilités d'arbitrage) tandis que le CGI<sup>157</sup> prévoit que seules les sociétés qui ont donné leur accord peuvent être membres du groupe. De plus, pour un groupe consolidé, le niveau forfaitaire de la quote-part de frais et charges sur les dividendes reçus (5 %) serait plus élevé que celle prévue dans le cadre du régime instauré par la loi de finances rectificative pour 2015<sup>158</sup> ;
- ◆ le projet de directive impose, à son article 36, un amortissement linéaire des immobilisations amortissables individuellement, quand le régime français admet trois modes d'amortissement fiscal (linéaire, dégressif, exceptionnel) ;
- ◆ quelques charges, déductibles dans le régime français, sont estimées comme non ou partiellement déductibles dans le projet ACCIS. Par exemple, les frais de représentation ne sont admis en déduction de l'assiette qu'à hauteur de 50 % de leur montant ;
- ◆ par défaut, les autres prélèvements obligatoires nationaux ne sont pas déductibles de l'assiette de l'IS : les impôts nationaux comme la contribution économique territoriale ou la taxe sur les salaires ne seraient plus déductibles de l'assiette de l'IS. Cette déduction peut toutefois être autorisée par l'État membre concerné et directement imputée sur sa quote-part de l'assiette consolidée<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> Article 43 : « *Un déficit subi par un contribuable ou un établissement stable d'un contribuable non-résidente au cours d'un exercice fiscal peut être déduit lors des exercices fiscaux suivants, sauf disposition contraire de la présente directive.* »

<sup>157</sup> Premier alinéa du III de l'article 223 A et article 46 quater-0 ZD de l'annexe III du CGI.

<sup>158</sup> Absence de neutralisation de la quote-part de frais et charge en cas d'intégration et taux forfaitaire de 1 % pour les dividendes versés entre entités du groupe ou en provenance de sociétés d'un État-membre qui, si elle était établie en France, remplirait les conditions pour être membre de l'intégration fiscale.

<sup>159</sup> Article 14 et annexe III du projet de directive ACCIS du 16 mars 2011. Cette disposition vise à assurer que les prélèvements obligatoires portant sur les facteurs de production dans un pays, comme par exemple la CVAE en France, ne viennent pas diminuer l'assiette commune au risque de répartir la charge de l'impôt national dans l'ensemble des partenaires européens.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 18 : Principales règles d’assiette prévues dans le projet de directive ACCIS par rapport au régime d’IS français**

Thème	Dispositions plus souples que le régime français	Dispositions plus restrictives que le régime français
Amortissement fiscal des investissements	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amortissement du goodwill</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amortissement linéaire uniquement</li> </ul>
Intérêts financiers (règles prévues dans le projet de directive anti-évasion)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Limitation des charges financières déductibles uniquement applicable aux sociétés appartenant à un groupe</li> <li>▪ Seules les entreprises affichant un niveau de charges financières nettes &gt; 30 % EBITDA sont concernées</li> <li>▪ Possibilité de report en avant de l’ « excédent d’EBITDA » non utilisé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Réintégration de l’ensemble du montant au-delà du plafond</li> </ul>
Reports de déficits	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Report en avant sans limitation en montant</li> <li>▪ Pas de remise en cause des pertes fiscales reportables en cas de changement d’activité ou de contrôle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pas de possibilité de report en arrière</li> </ul>
Intégration fiscale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Régime accessible dès 50 % des droits de vote et 75 % du capital de la filiale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pas de possibilité de choix du périmètre des filiales intégrées (all in - all-out)</li> </ul>
Produits exonérés	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plus-values de cession de participations exonérées à l’exception d’une quote-part de frais et charges de 5 %, contre 12 % dans le cadre du régime fiscal français (non chiffré)</li> <li>▪ Possibilité de déroger au taux forfaitaire de 5 % si le contribuable est en mesure de prouver que les frais de gestion réels étaient inférieurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dividendes reçus exonérés à l’exception d’une quote-part de frais et charges de 5 %, contre 1 % dans le cadre du régime fiscal français (non chiffré)</li> </ul>

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

244. *In fine*, les règles posées par la proposition de directive ACCIS apparaissent à la fois plus simples et plus larges que celles prévues pour le calcul de l'assiette de l'impôt sur les sociétés en France. L'adoption en l'état des principes de l'ACCIS conduirait certainement à une réduction significative de la contribution de l'assiette d'imposition des entreprises françaises dans l'assiette consolidée européenne. Dès lors, les groupes constitués principalement d'établissements stables en France verraient, en l'état, leur montant d'imposition diminué à taux d'IS inchangé.
245. De plus, la possibilité offerte par la consolidation de l'assiette au niveau européen de compenser les bénéfices et les pertes entre plusieurs États-membres constituera également un facteur de baisse de l'assiette au niveau européen. Cet impact est susceptible d'être d'autant plus important que le recours à l'ACCIS serait optionnel et donc adopté par les groupes qui seraient les plus susceptibles de bénéficier de ce mécanisme.
246. D'après l'étude d'impact conduite par la Commission européenne, chaque année, la moitié des entreprises non financières et 17 % des entreprises financières multinationales pourraient bénéficier d'une compensation des pertes et des profits réalisés dans différents États membres. Le montant des pertes pouvant faire l'objet d'une compensation immédiate avec une mise en place de l'ACCIS serait compris entre 7 et 20 % de la base taxable pour les groupes financiers et non-financiers<sup>160</sup>.
247. Dans cette perspective le cabinet EY, dans son étude de mai 2016 estime « *qu'aucun État ne constaterait un impact positif budgétaire immédiat de l'adoption des nouvelles règles de l'assiette commune. La France et l'Allemagne, pourtant fervents soutiens du projet constateraient même des impacts très négatifs.* »<sup>161</sup> Cette conclusion doit toutefois être relativisée en fonction des modalités de répartition de l'assiette entre les États-membres.

### **4.2.2. La consolidation de l'assiette commune continuera de rencontrer des oppositions très fortes en raison de la distorsion qu'elle crée dans la base taxable des États membres et de la concurrence fiscale persistante**

248. La formule de répartition de l'assiette consolidée constitue un point de discordance majeur entre les États membres puisqu'elle conditionne le niveau de la base taxable pour chaque pays. Les travaux préparatoires au projet de directive poursuivaient le double objectif de la construction d'une clé de répartition simple et reflétant le plus possible les principaux facteurs explicatifs du résultat des sociétés afin de limiter les possibilités de manipulation de l'assiette. Conformément à l'article 86 du projet de directive, la formule à appliquer aux fins de la détermination de la quote-part de résultat d'un membre du groupe, correspond à une pondération identique des trois facteurs suivants dans leur total au niveau du groupe :
- ◆ le chiffre d'affaires ;
  - ◆ la main d'œuvre, elle-même agrégeant d'une part la masse salariale et d'autre part le nombre de salariés ;
  - ◆ les immobilisations corporelles, censées refléter les investissements et la contribution des sociétés situées dans l'État-membre au capital productif du groupe. La formule d'allocation de la base taxable entre les pays « exclue les immobilisations incorporelles et les actifs financiers en raison de leur caractère mobile et des risques de fraude »<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Étude d'impact accompagnant le projet de directive ACCIS ; mars 2011.

<sup>161</sup> *Compétition fiscale et projet d'une assiette commune de l'impôt sur les sociétés en Europe : quelle stratégie adopter ?*; EY ; mai 2016.

<sup>162</sup> Considérant n°21 du projet de directive ACCIS.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

249. Du point de vue de la lutte contre la planification fiscale agressive des entreprises multinationales, le projet ACCIS aurait un impact défavorable immédiat sur les groupes transférant leurs revenus les plus mobiles vers les pays affichant un taux légal de l'IS réduit. Il est toutefois susceptible de conduire à une hausse d'imposition des groupes, notamment industriels, qui concentrent leur outil de production (main d'œuvre, immobilisations corporelles) dans des pays à fiscalité élevée, indépendamment du niveau de rentabilité observé localement.
250. En dépit de sa simplicité, la formule proposée concentre les critiques des opposants au projet d'ACCIS, notamment car la répartition d'assiette serait favorable aux économies les plus traditionnelles de l'Union, au détriment des pays périphériques présentant une industrie moins développée. En excluant les immobilisations incorporelles, la formule ne serait pas compatible avec le développement de nouveaux secteurs d'activité comme le numérique.
251. L'étude d'impact publiée par la Commission européenne en 2011 proposait une simulation du passage à une assiette commune consolidée sur les bases taxables nationales et leur poids relatif au niveau européen. L'assiette de l'impôt sur les sociétés français en 2010 représentait 8,3 %<sup>163</sup> de l'ensemble des assiettes de l'IS des entreprises européennes tandis qu'en cas de consolidation des assiettes au niveau européen puis d'une répartition entre les pays selon les critères prévus aux articles 86 et suivants du projet de directive ACCIS l'assiette taxable française représenterait 10,0 % de l'assiette consolidée, soit une hausse relative de 20 %. De même, en Allemagne, en Espagne ou en Italie la consolidation conduirait à augmenter le poids des assiettes nationales dans la base taxable totale européenne tandis que la Belgique, le Danemark, l'Irlande, la Suède ou les Pays-Bas connaîtraient une situation inverse.
252. De fait, l'exclusion des immobilisations incorporelles de la clé de répartition de l'assiette est dommageable aux pays ayant instauré des régimes attractifs pour les activités peu capitalistiques (services, entreprises du secteur numérique, etc.) et facilement localisables ou pour les sources de revenus les plus mobiles (propriété intellectuelle, etc.).

**Tableau 19 : Répartition par pays de la base taxable consolidée en cas de mise en œuvre des principes de l'ACCIS (en 2010)**

Pays	Proportion actuelle de la base taxable européenne (somme des bases taxables nationales)	Part de la base taxable consolidée après application de la formule de répartition ACCIS	Écart relatif
Allemagne	16,7 %	19,5 %	+ 17 %
Belgique	5,6 %	3,9 %	-30 %
Danemark	5,9 %	3,9 %	-34 %
Espagne	3,4 %	4,6 %	+ 35 %
France	8,3 %	10,0 %	+ 20 %
Grèce	0,7 %	1,3 %	+ 86 %
Irlande	2,9 %	2,5 %	-14 %
Italie	6,1 %	7,9 %	+ 30 %
Pays-Bas	6,4 %	4,2 %	-34 %
Royaume-Uni	20,3 %	20,5 %	+ 1 %
Suède	5,9 %	4,9 %	-17 %

*Source : Commission européenne, Étude d'impact accompagnant le projet de directive ACCIS d'après les bases de données fiscales Amadeus et ORBIS ; mars 2011.*

<sup>163</sup> Ce taux est nettement inférieur à la part de la base taxable revenant à l'Allemagne ou au Royaume-Uni. Ce constat apparaît cohérent avec l'analyse du rapport particulier n°1 qui notait que « le rendement de l'impôt sur les sociétés [français], volatile, est faible [par rapport aux principaux partenaires européens], en raison de la faiblesse relative des marges des entreprises et de l'existence de coûteuses dépenses fiscales ».

253. Dans le cas où l'assiette consolidée serait, ainsi que l'évaluait la Commission européenne, supérieure de 7 % à la somme des assiettes individuelle, la hausse de la fraction de la base taxable commune imposable en France pourrait alors contribuer à financer une baisse du taux d'imposition sur les sociétés français. A défaut, l'harmonisation de l'assiette entre les pays de l'Union sans ajustement à la baisse du taux d'imposition français contribuerait à faire peser davantage les prélèvements sur les entreprises redevables de l'IS.
254. Les impacts de la formule de répartition proposée sur les montants d'assiettes imposable à l'IS au niveau national mettent en évidence les enjeux individuels des États membres en termes de recettes budgétaire. **Si, par son impact relativement plus important sur les pays à fiscalité modérée, la règle de répartition de l'assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés inciterait les États à une plus grande convergence du taux légal d'imposition, elle ne favorise pas l'émergence d'un consensus autour de l'initiative de la Commission européenne. Aujourd'hui encore, les modalités de répartition de la future assiette commune consolidée demeurent l'un des principaux points de blocage du projet d'ACCIS.**

### 4.3. Les facteurs de blocage à l'adoption d'un régime commun d'impôt sur les sociétés sont toujours présents et nécessiteront une volonté d'intégration politique forte pour aboutir

#### 4.3.1. La relance du projet d'ACCIS engagée par la Commission européenne a peu de chances d'aboutir sans une réduction préalable de la concurrence fiscale entre États-membres, notamment en matière de taux

255. Les suites travaux G20/OCDE contre l'érosion de la base fiscale et le transfert de bénéfices constituent une opportunité pour réactiver le projet d'ACCIS dans un contexte plus favorable politiquement en insistant sur les bénéfices d'une harmonisation des règles européennes et l'élaboration de dispositifs anti-abus communs pour limiter les possibilités de planification fiscale agressive des groupes internationaux. Plusieurs dispositions du projet de directive anti-évasion fiscale de janvier 2016<sup>164</sup>, comme celles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC) ou au mécanisme de *switch-over*<sup>165</sup> sont directement issues du premier projet de directive ACCIS de 2011.
256. En juin, 2015 la Commission européenne a présenté sa stratégie de relance du projet ACCIS (cf. Encadré 14). Aux objectifs économiques initiaux du projet, la Commission européenne met désormais également en avant le fait que l'assiette commune consolidée « *pourrait constituer un instrument puissant pour lutter contre l'évasion fiscale des entreprises en supprimant les disparités entre les systèmes nationaux et en établissant des dispositions communes en matière de lutte contre l'évasion fiscale* »<sup>166</sup>. Une consultation publique a notamment été ouverte entre octobre 2015 et janvier 2016 à ce sujet.
257. Contrairement à la proposition de directive de 2011 qui prévoyait un recours facultatif à l'ACCIS, la Commission souhaite désormais instaurer un régime obligatoire pour l'ensemble des groupes de sociétés exerçant leur activité au sein de l'UE. Cette approche permettrait :

---

<sup>164</sup> Proposition de directive du Conseil établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

<sup>165</sup> Article 73 de la proposition de directive ACCIS.

<sup>166</sup> Stratégie de la Commission européenne pour une relance de l'ACCIS ; 2015.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ de limiter les risques de perte de recettes fiscales associés à un dispositif facultatif qui permettrait à chaque groupe de choisir entre l'ACCIS et les impositions nationales en fonction du gain fiscal associé à chacun des régimes. Les groupes recourant à la planification fiscale agressive les plus touchés par une assiette commune de l'IS conserverait alors la possibilité de maintenir une imposition par État-membre ;
- ◆ de réduire les coûts de coordination et les besoins administratifs supplémentaires inhérents au maintien de plusieurs régimes fiscaux en parallèle applicables aux groupes de sociétés multinationaux ;

258. Le caractère obligatoire de l'ACCIS ne s'appliquerait toutefois pas aux entreprises n'exerçant que dans un État membre et pour lesquels le régime national serait maintenu. Dès 2011, estimait qu'un projet d'ACCIS applicable obligatoirement à l'ensemble des entreprises, y compris celle « qui n'ont pas l'intention de se développer hors de leurs frontières nationales », outrepasserait le principe de subsidiarité, car elle impliquerait l'introduction de mesures de l'UE pour couvrir, outre des activités au niveau de l'Union, des activités purement nationales<sup>167</sup>.

259. Par ailleurs, face au constat d'un désaccord entre les États-membres la Commission souhaite avancer progressivement vers une assiette commune consolidée :

- ◆ tout d'abord, en adoptant des règles européennes en matière de lutte contre l'érosion de la base fiscales et le transfert de bénéfices dont le projet de directive anti-évasion fiscale (ATAD) de 2016 (cf. *supra*) est la première traduction ;
- ◆ ensuite, assurant une convergence des règles de calcul nationales vers une assiette commune de l'impôt sur les sociétés (ACIS) ;
- ◆ enfin, en réexaminant la possibilité de procéder à une consolidation et une répartition entre les États-membres de l'assiette de l'IS (ACCIS).

### Encadré 14 : Extrait de la Stratégie de la Commission européenne pour une relance de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (juin 2015)

Comme annoncé dans son Plan d'action pour une fiscalité équitable et efficace, la Commission a présenté en juin 2015 une stratégie pour relancer l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS).

L'ACCIS apporte une solution globale aux problèmes actuels de la fiscalité des entreprises dans l'UE. Elle pourrait contribuer grandement à l'amélioration de l'environnement des entreprises dans le marché unique, en le rendant plus simple et moins onéreux pour les activités transfrontalières. Dans le même temps, elle pourrait constituer un instrument puissant pour lutter contre l'évasion fiscale des entreprises en supprimant les disparités entre les systèmes nationaux et en établissant des dispositions communes en matière de lutte contre l'évasion fiscale.

L'objectif est de donner un coup de fouet à la relance des négociations sur l'ACCIS qui sont au point mort au sein du Conseil, principalement en raison de l'ampleur de la proposition.

La Commission présentera une nouvelle proposition en 2016 afin de redynamiser l'ACCIS, avec deux changements essentiels :

- D'une part, elle proposera une ACCIS obligatoire. Cela permettrait d'améliorer sa capacité à prévenir le transfert de bénéfices, un système facultatif ayant peu de chance d'être utilisé [par les entreprises] qui mettent en œuvre des stratégies de planification fiscale agressive.
- D'autre part, elle proposera une approche graduelle pour l'introduction de l'ACCIS. Sur cette base, il devrait être plus facile pour les États membres de se mettre d'accord. L'objectif principal doit être de garantir l'assiette d'imposition commune, en incorporant des éléments internationaux liés au projet BEPS de l'OCDE. La Commission proposera donc le report de la consolidation jusqu'à ce que l'assiette commune ait été mise en œuvre.

*Source : Commission européenne, direction générale Fiscalité et Union douanière (DG TAXUD).*

<sup>167</sup> Questions et réponses sur l'ACCIS ; MEMO/11/171 ; 16 mars 2011.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

260. L'adoption d'une ACIS, sans étape de consolidation ultérieure, pourrait constituer un moyen de concentrer les premiers travaux des États membres sur les aspects d'ajustement technique des règles d'assiette et de faciliter ensuite une transition vers la consolidation et la répartition à l'échelle européenne. Cette approche d'une convergence des règles assiette a également été celle des gouvernements français et allemands dans le cadre du Livre vert sur la convergence franco-allemande en matière de fiscalité des entreprises (2012). Au niveau de l'ensemble des pays de l'Union elle pourrait cependant conduire à un renforcement de la concurrence fiscale entre les États-membres : à mesure que les règles d'assiette convergeraient. En conservant dans chaque pays un régime d'imposition national, la concurrence en matière de taux d'imposition sur les sociétés serait d'autant plus directe et visible. Dans le cas français, les pertes de recette à attendre d'une telle démarche, à taux d'imposition inchangé, sont potentiellement élevées en raison des écarts existant entre les règles du CGI et les premiers éléments de consensus européen dégagés dans le projet de directive ACCIS de 2011.
261. Par ailleurs, le recouvrement de l'impôt et les capacités de contrôle associées constituent une difficulté supplémentaire à la mise en place d'une imposition commune. Les besoins de coordination et d'échange entre les administrations fiscales seraient particulièrement importants afin d'éviter tout abus. Ils constituent, à ce titre, un chantier à part entière du projet d'ACCIS.

### 4.3.2. Un impôt sur les sociétés européen permettrait de dépasser les divergences liées à la répartition de l'assiette mais nécessiterait un engagement politique fort

262. La priorité à une réduction de la concurrence fiscale entre les États membres européens devrait être recherchée, en particulier au travers l'établissement de règles communes en matière de taux d'imposition (par exemple, au travers de la fixation de niveaux plancher et plafond). Pour autant, l'hypothèse de travaux communs sur le niveau du taux de l'IS parmi les États membres n'est pas acceptée politiquement, notamment en raison du risque perçu de perte de la « souveraineté fiscale » des Parlements nationaux.
263. La règle de l'unanimité en matière fiscale au sein du Conseil européen demeure également un élément de blocage fort pour un aboutissement rapide du projet d'ACCIS. L'idée d'une adoption au sein d'une zone de coopération entre certains États membres pourrait constituer une première piste d'avancée concrète. Dans sa note de 2014 sur l'harmonisation fiscale européen, le Conseil d'analyse économie recommandait même une « initiative *ad hoc* de pays volontaires [qui bien que] moins sûre juridiquement qu'une coopération renforcée (qui est aussi contraignante qu'une directive), pourrait constituer une étape utile sur la voie de l'harmonisation, par un processus similaire à celui qui a guidé les accords de Schengen<sup>168</sup> ».

---

<sup>168</sup> L'harmonisation fiscale en Europe, Note du CAE n°14 ; Agnès Bénassy-Quéré, Alain Trannoy et Guntram Wolff (juillet 2014). Le CAE y rappelle notamment qu' « en 1985, cinq des dix membres de l'Union européenne d'alors (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et RFA) ont signé un accord permettant de supprimer progressivement les contrôles à leurs frontières, accord devenu ensuite un protocole annexé au Traité d'Amsterdam. Cet exemple montre qu'une loi européenne peut être précédée par un accord *ad hoc* entre des États membres volontaires. »

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

264. L'article 20 du TFUE<sup>169</sup> prévoit également la possibilité, offerte aux États membres les plus favorables à l'instauration d'une l'ACCIS, de s'engager dans une coopération renforcée. Cette solution permettrait à un groupe de pays volontaires, dans un premier temps, de mettre en œuvre une assiette commune et consolidée de l'impôt sur les sociétés.
265. Cette démarche permettrait une avancée concrète du projet européen d'ACCIS tout en dépassant les blocages en provenance des pays périphériques européens à faible fiscalité. La capacité d'un tel système à effectivement lutter contre l'érosion de la base fiscale de l'IS au sein des pays de l'Union européenne serait toutefois réduite par l'absence de représentation des pays les plus opposants au projet d'ACCIS qui ont, pour la plupart d'entre eux, fait le choix stratégique d'une faible imposition et pourraient figurer parmi les plus gros perdants, en termes budgétaires. De fait, le périmètre géographique limité d'une telle disposition de « coordination renforcée » restreint également l'efficacité d'une bascule à l'ACCIS comme moyen de lutte contre l'érosion des bases fiscales.
266. Alors que le principe d'une imposition des groupes multinationaux sur la base de la répartition d'une assiette consolidée pose moins de difficultés que sa modalité de répartition entre les États membres, la relance du projet d'ACCIS pourrait également s'inscrire dans une plus grande intégration économique européenne, où l'impôt sur les sociétés des entreprises multinationales constituerait un premier prélèvement direct à destination du budget européen.

---

<sup>169</sup> Introduit dans le cadre du traité de Lisbonne, l'article 20 du TFUE dispose que « Les États-membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées des traités, dans les limites et selon les modalités prévues au présent article, ainsi qu'aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tout moment à tous les États-membres, conformément à l'article 328 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

## 5. Une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés devrait être envisagée afin de réduire les écarts avec nos partenaires et de favoriser une convergence des régimes d'imposition européens

267. L'écart de taux d'impôt sur les sociétés entre la France et les pays de l'Union européenne s'est creusé depuis les années 1990. Le rapport particulier n°5 rappelait que le taux nominal maximal d'IS français, qui était inférieur de 1,4 points à la moyenne de l'UE en 1995, affiche désormais un écart avec plus de 11 points avec le taux moyen observé dans les pays de l'UE15 (cf. Encadré 15).
268. Le positionnement singulier de la France est susceptible de lui être défavorable dans la mise en œuvre de mesures d'assiette communes. Les dispositions prévues dans la proposition de directive anti-évasion fiscale, comme le projet de clause d'inversion (*switch-over*), en constituent une illustration symptomatique. Alors que la France dispose déjà d'un cadre complexe de mesures anti-évasion fiscale<sup>170</sup> et qu'elle soutient activement l'adoption de règles robustes au niveau internationale, elle pourrait paradoxalement être l'un des pays les plus affectés par les mesures proposées en raison d'un taux d'impôt sur les sociétés trop élevé (cf. *supra*).
269. Le mouvement de convergence des règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés, s'accélère sous l'effet des travaux internationaux anti-BEPS et des évolutions du droit européen. Il accentue la concurrence fiscale directe entre les pays et fragilise encore davantage la position française.
270. Dans ces conditions, une réflexion sur la baisse du taux nominal d'impôt sur les sociétés français pour le ramener vers la moyenne de pays de l'Union devrait être engagée.

### Encadré 15 : Évolution comparée du taux d'impôt sur les sociétés français (extrait du rapport particulier n°5)

- 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 15<sup>171</sup> 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.**
- 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 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 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.**

*Source* : Rapport particulier n°5 : Comment se situe la France dans la concurrence internationale en matière d'impôt sur les sociétés ?, A. Chouc et T. Madiès, 2016.

<sup>170</sup> Ces dispositifs ne sont pas applicables à l'encontre d'un autre État membre.

<sup>171</sup> Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

## 5.1. Ramener le taux d'IS français dans la moyenne des pays européens nécessiterait de dégager des recettes de 11 Md€

### 5.1.1. Les adaptations à venir de l'impôt sur les sociétés offrent une occasion d'adapter la structure en faveur d'une baisse du taux d'imposition

#### 5.1.1.1. Les marges de manœuvres subsistantes pour un élargissement de l'assiette de l'IS sont réduites

271. Les évaluations conduites par la direction générale du Trésor permettent d'estimer qu'une baisse d'un point du taux nominal de l'impôt sur les sociétés conduirait à une baisse de recettes budgétaires de 1,4 Md€.
272. Le financement d'une baisse de l'impôt sur les sociétés à 25 % afin de ramener le taux nominal français dans la moyenne européenne nécessiterait dès lors un effort de l'ordre de 11 Md€ à financer, en tout ou partie, par une augmentation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés ou une réduction des dépenses fiscales associées.
273. En ce qui concerne les règles d'assiette, des efforts significatifs ont déjà été conduits depuis 2013 afin d'élargir la base d'imposition au travers notamment :
- ◆ de l'aménagement de la déductibilité des charges financières pour les sociétés soumises à l'IS (cf. partie 2) ;
  - ◆ d'un plafonnement des modalités de report en avant des déficits à 1 M€ majoré de 50 % du bénéfice imposable de l'exercice au-delà de ce plafond,
  - ◆ de l'encadrement des possibilités de report en arrière d'un déficit constaté au seul bénéfice de l'exercice précédent et dans la limite de 1 M€ ;
  - ◆ de nouvelles des règles de calcul sur le montant brut, et non net, de la quote-part de frais et charges pour les plus-values de cession de titres de participation<sup>172</sup> ;
  - ◆ de l'adoption de mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises.

Au terme de son analyse, le rapport particulier n°1 rappelait que le rendement net de l'impôt sur les sociétés français était moins affecté par l'étroitesse de l'assiette fiscale que par les réductions et crédits d'impôt qui y sont rattachés<sup>173</sup>.

274. Si la piste d'une assiette de substitution décidée au niveau français n'apparaît ni crédible ni souhaitable, les analyses présentées précédemment permettent d'envisager plusieurs ajustements afin de mettre à profit les évolutions imposées par l'évolution des règles supranationales en matière d'imposition des sociétés ;
- ◆ la non-déductibilité d'une partie des charges d'intérêt constitue un levier puissant d'élargissement de l'assiette comme le soulignent les travaux de simulation présentés en partie 3. L'adoption d'un mécanisme plus contraignant que celui de la proposition de directive européenne ATA devrait être envisagé afin de conserver un rendement budgétaire suffisant ;

---

<sup>172</sup> L'article 219 a quinquies du CGI (« niche Copé ») prévoit une exonération d'impôt des plus-values de cession de titres de participation détenus depuis plus de cinq ans.

<sup>173</sup> Rapport particulier n°1 : *Qu'est-ce que l'impôt sur les sociétés ?* ; M. Magnien, 2016.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ le régime fiscal des groupes de sociétés, progressivement remis en cause par la jurisprudence européenne, pourrait être simplifié en limitant les possibilités de neutralisation et en le rapprochant d'un modèle de « dégrèvement de groupe ». La piste d'un élargissement de l'assiette lié à la suppression des retraitements intragroupes pourrait être poursuivie afin de contribuer à financer une baisse du taux.

275. D'autres pistes n'ayant pas pu faire l'objet d'une analyse dans le cadre de ce rapport, mériteraient également d'être étudiées comme, par exemple :

- ◆ la déductibilité des autres impôts de l'assiette de l'IS. Le livre vert de 2012 sur la coopération franco-allemande en matière de fiscalité des entreprises constatait notamment qu'« *en Allemagne, la Gewerbesteuer ne peut plus être déduite de l'assiette de l'IS, alors qu'en France, la déduction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est possible. Un rapprochement du régime fiscal français en direction du régime allemand pourrait être envisagé dans le cadre d'une réforme globale comprenant, en contrepartie, une baisse significative du taux de l'IS* »<sup>174</sup> ;
- ◆ la suppression de toute possibilité de report en arrière des déficits (*carry-back*) inexistante dans de nombreux pays européens ainsi que dans le projet d'assiette commune consolidée (cf. *infra*).

### 5.1.1.2. La réduction des dépenses fiscales et des crédits d'impôt associés à l'IS offrirait une source de financement d'une baisse de taux

276. Plus que les règles d'assiette, les dépenses fiscales et crédits d'impôts engagés constituent le principal gisement potentiel pour financer une baisse de l'impôt sur les sociétés.

277. Le rendement net de l'impôt sur les sociétés demeure grevé par les deux dépenses fiscales les plus coûteuses, tous prélèvements obligatoires confondus :

- ◆ le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) dont le coût attendu en 2016 a été évalué à 13,0 Md€<sup>175</sup>. En dépit du montant de la dépense associée, cette mesure ne constitue pas un levier de financement d'une baisse de taux de l'impôt, le Président de la République ayant confirmé la transformation de ce crédit d'impôt en baisse de cotisations sociales en 2017 ;
- ◆ le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) qui constitue l'une des principales mesures de soutien à la recherche-développement et à l'innovation. Le CIR joue également un rôle stratégique dans l'attractivité du régime d'imposition français. L'évaluation de son efficacité et des ajustements éventuels à apporter au régime nécessite une analyse approfondie dépassant le cadre du présent rapport. Toutefois, il peut être rappelé que certains organismes internationaux comme l'OCDE, voient dans le CIR un outil puissant de soutien à l'innovation mais dont le niveau pourrait être réduit en faveur d'une baisse généralisée de l'impôt sur les sociétés français alors même que la dépense fiscale attendue pour 2016 au titre du CIR s'élève à 5,5 Md€<sup>176</sup>. Le dernier examen des politiques françaises d'innovation<sup>177</sup> recommandait ainsi de :

---

<sup>174</sup> Livre vert sur la coopération franco-allemande - Points de convergence sur la fiscalité des entreprises ; février 2012.

<sup>175</sup> Annexe au projet de loi de finances pour 2016 – Voies et moyens Tome II : dépenses fiscales.

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> Cette proposition s'appuyait sur le constat que « *les entreprises françaises n'ont pas accru leurs dépenses de recherche-développement depuis la mise en place de cette mesure sous son format actuel en 2008. Dans un contexte de crise, le CIR semble plutôt avoir soutenu la survie des entreprises qui font de la recherche-développement par rapport à celles qui n'en font pas, plutôt qu'avoir soutenu l'investissement en R&D. Une approche plus économique serait de*

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- « réduire la générosité du CIR, notamment pour les grandes entreprises ;
- et réduire le taux de l'impôt sur les sociétés en même temps afin de diminuer les effets distorsifs que le CIR peut avoir vis-à-vis de secteurs où l'innovation repose relativement peu sur la recherche-développement. »

278. Au-delà du CICE et du CIR, les principales réductions et de crédits d'impôts affectant le rendement de l'IS concernent :

- ◆ le taux réduit<sup>178</sup> de 15 % applicable aux premiers 38 120 € de bénéfices des petites et moyennes entreprises, dont le coût budgétaire est évalué à 2,6 Md€ pour 2016 alors que sa justification économique n'est pas évidente. S'agissant d'une des principales mesures affectant le rendement de l'IS, hors CICE et CIR, ce dispositif fait l'objet d'une analyse dédiée ci-après ;
- ◆ l'exonération des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) pour une dépense évaluée à 1,0 Md€ en 2016<sup>179</sup> ;
- ◆ la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (« crédit d'impôt mécénat ») (740 M€) ;

279. Tout comme pour les règles d'assiette, les travaux internationaux en cours contre l'évasion fiscale et la lutte contre les pratiques fiscales dommageables nécessiteront certainement la révision de certains dispositifs comme, par exemple, le régime d'imposition à taux réduit des produits de la propriété intellectuelle (250 M€ en 2016 contre 450 M€ en 2015) qui pourrait contribuer marginalement à une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés

280. Plus généralement, la persistance de niches ciblées mais dont l'efficacité économique n'est pas démontrée pourrait également être mise à contribution<sup>180</sup>.

### 5.1.2. La suppression du taux réduit d'imposition pour les PME, dont l'existence n'apparaît pas justifiée économiquement, pourrait également contribuer au financement d'une baisse du taux normal d'imposition

#### 5.1.2.1. La France a instauré, comme moins d'un tiers des pays de l'OCDE, un régime d'imposition à taux réduit pour les premiers bénéficiaires des PME

281. Par dérogation au taux normal de l'impôt sur les sociétés de 33,1/3 %<sup>181</sup>, l'article 219 du CGI<sup>182</sup> introduit un taux réduit de 15 % applicable au bénéfice imposable des petites et moyennes

---

*réduire la pression fiscale générale sur les entreprises, et en parallèle de réduire la générosité du CIR. » ; OCDE -Examen des politiques d'innovation – France ; 2014.*

<sup>178</sup> Cette mesure est présentée en annexe au projet de loi de finances comme une modalité particulière d'imposition et non une dépense fiscale.

<sup>179</sup> Annexe au projet de loi de finances pour 2016 – Voies et moyens Tome II : dépenses fiscales.

<sup>180</sup> Le rapport particulier n°1 présente l'ensemble des dépenses fiscales associées à l'impôt sur les sociétés et leur évaluation par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (CEDFNS). Il rappelait, à titre d'exemple, que « les huit dispositifs de réduction d'impôt [en faveur des] institutions culturelles ont coûté 882 M€ en 2014 » alors que « la moitié est jugée inefficace » par le CEDFNS.

<sup>181</sup> Prévu deuxième alinéa du I de l'article 219 du code général des impôts.

<sup>182</sup> Le b du I de l'article 219 du CGI dispose que « par exception au deuxième alinéa du présent I et au premier alinéa du a, pour les redevables ayant réalisé un chiffre d'affaires de moins de 7 630 000 euros au cours de l'exercice ou de la période d'imposition, ramené s'il y a lieu à douze mois, le taux de l'impôt applicable au bénéfice imposable est fixé, dans la limite de 38 120 euros de bénéfice imposable par période de douze mois, à 25 % pour les exercices ouverts en 2001 et à 15 % pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2002

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

entreprises. Ce régime d'imposition au taux réduit s'applique sur la tranche inférieure à 38 120 € de bénéfices pour les entreprises :

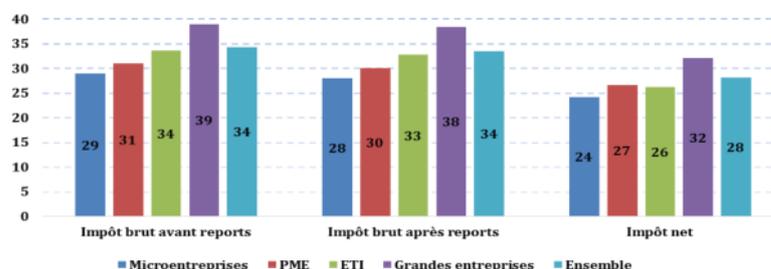
- ayant réalisé un chiffre d'affaires de moins de 7 630 000 € ;
- dont le capital est entièrement libéré et détenu à au moins 75 % par des personnes physiques (ou par une société appliquant ce critère).

282. Les travaux conduits dans le rapport particulier n°3 ont mis en évidence que le dispositif de taux réduit à 15 % est le principal facteur explicatif du faible taux d'imposition implicite des microentreprises par rapport à la moyenne des entreprises entendues au sens économique en 2013.

### Encadré 16 : Taux implicite d'imposition nette en 2013 par catégories

- La hiérarchie des taux implicites moyens d'imposition par catégorie d'entreprises n'est pas la même selon que l'analyse porte sur les redevables fiscaux non financiers ou les entreprises entendues au sens économique non financières.
- Entendues au sens économique, les grandes entreprises intègrent à la fois des redevables de catégories microentreprises, PME ou entreprises de taille intermédiaire qui économiquement dépendent d'une grande entreprise et également des redevables qui réalisent une activité financière (dont les holdings) pour le compte de grandes entreprises dont l'activité principale est non financière. Elles présentent un taux moyen implicite d'imposition (brute avant reports, brutes après report et nette) supérieur aux autres catégories d'entreprises.
- Entendues au sens des redevables fiscaux, les grandes entreprises présentent un taux implicite moyen d'imposition inférieur aux autres catégories de redevables.

Graphique 25 : Taux implicite moyen d'imposition sur les bénéfices des sociétés des entreprises bénéficiaires au titre de 2013, en points d'excédent net d'exploitation

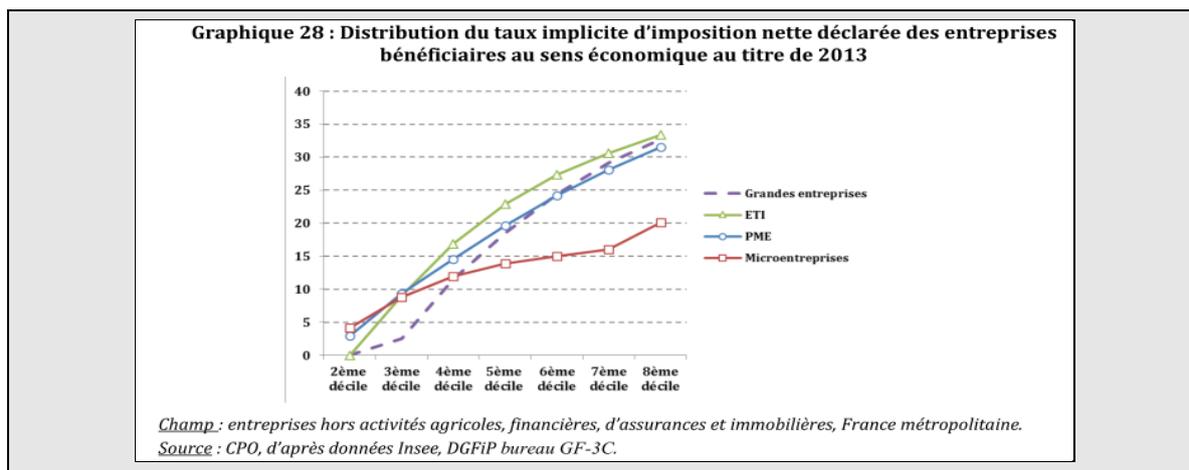


*Champ* : entreprises hors activités agricoles, financières, d'assurances et immobilières, France métropolitaine.  
*Source* : CPO, d'après données Insee, DGFIP bureau GF-3C.

- Le taux implicite moyen d'imposition d'une catégorie ne reflète qu'imparfaitement la situation des entreprises tant la dispersion des taux d'imposition est élevée au sein même de chaque catégorie. Quel que soit l'indicateur retenu (brut avant ou après reports ou net), seule une partie des grandes entreprises présentent un taux implicite d'imposition inférieur à celui de certaines entreprises de taille intermédiaire, PME, voire microentreprises.

[...] Le capital des sociétés mentionnées au premier alinéa du présent b doit être entièrement libéré et détenu de manière continue pour 75 % au moins par des personnes physiques ou par une société répondant aux mêmes conditions dont le capital est détenu, pour 75 % au moins, par des personnes physiques. »

## Rapport particulier n°6 – Document de travail



*Source* : Rapport particulier n°3 Toutes les entreprises ont-elles le même taux implicite d'impôt sur les sociétés ? ; N. Le Ru, 2016.

283. Si plusieurs pays ont adopté des régimes comparables d'imposition réduite pour les petites et moyennes entreprises (Belgique, Pays-Bas, etc.), d'autres grands partenaires économiques comme l'Allemagne ont choisi de ne pas instaurer de telle distinction, ou de la supprimer comme dans le cadre des réformes de l'impôt sur les sociétés conduites au Royaume-Uni ou en Espagne. En 2015, moins d'un tiers des pays membres de l'OCDE (10 pays sur 34) disposait d'un régime de taux réduit pour les PME<sup>183</sup>.

**Graphique 4 : Existence d'un taux réduit pour les petites entreprises dans les principaux pays de l'OCDE**

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

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

284. Plus généralement, la pertinence d'une différence d'imposition fondée sur la taille et la performance économique des entreprises mérite d'être analysée alors même, qu'à la différence de l'imposition des ménages, la recherche d'un objectif de redistribution entre ces acteurs économiques n'apparaît pas évidente.

<sup>183</sup>Source : Fonds monétaire international FMI-Fiscal monitor 2016.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

### 5.1.2.2. Les hypothèses ayant justifié l'introduction d'un taux réduit d'IS pour une partie des bénéficiaires des PME sont critiquables

285. L'instauration, dans la loi de finances pour 2001<sup>184</sup>, d'un dispositif réduisant progressivement à 15 % le taux d'impôt sur les sociétés<sup>185</sup> pour les petites entreprises avait pour objectif « d'améliorer leurs fonds propres »<sup>186</sup>. Le dispositif de taux réduit a été pensé comme une mesure de soutien au financement, parfois difficile, des petites et moyennes entreprises<sup>187</sup> dans la mesure où la baisse de l'impôt sur les sociétés réduit directement le coût des capitaux propres (les bénéficiaires réinvestis dans l'entreprise n'étant, contrairement aux intérêts de la dette pas déductibles du bénéfice imposable). « *Le taux réduit d'IS doit permettre [aux TPE et PME] d'améliorer leurs capitaux propres et de consolider leur structure de bilan, et donc de leur faciliter in fine l'accès au crédit bancaire* »<sup>188</sup>.
286. Toutefois, le recours à l'outil fiscal n'apparaît pas nécessairement le plus adapté pour soutenir l'accès au financement des petites entreprises dans la mesure où il ne permet pas une action ciblée contrairement à des dispositifs de soutien directs comme les garanties.
287. Par ailleurs, le maintien d'un taux réduit pour une fraction des bénéficiaires des PME est justifié, dans les annexes au projet de loi de finances pour 2016, comme un moyen de prendre « en compte la capacité contributive particulière et les charges des plus petites entreprises ».
288. La définition d'une « capacité contributive », par analogie avec l'imposition sur le revenu des personnes physiques (IR), n'apparaît toutefois pas pertinente. Le bénéfice imposable à l'IS prend en compte les charges de l'entreprise alors que l'IR repose sur le revenu global des personnes. De plus, face à des acteurs du secteur concurrentiel comparables, aucun fondement économique ne justifie une plus faible imposition des entreprises les moins performantes pour des raisons d'équité.
289. De plus, le postulat d'une moindre rentabilité des petites entreprises doit être relativisé :
- ◆ d'une part, le taux de marge<sup>189</sup> des petites entreprises employant des salariés (hors microentreprises et autoentrepreneurs) est comparable, d'après les données de l'INSEE, en 2012 et 2013 à celui des entreprises employant plus de 250 salariés, voire supérieur pour les entreprises employant entre un et neuf salariés (cf. Graphique 5) ;
  - ◆ d'autre part, la rentabilité financière nette<sup>190</sup> des entreprises non financières, telle que mesurée par la Banque de France, est plus élevée dans le cas des petites et moyennes entreprises<sup>191</sup> que pour les ETI et les grandes entreprises depuis 2007 (cf. Graphique 6).

---

<sup>184</sup> Article 7 de la loi n°2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

<sup>185</sup> 25 % en 2001 puis 15 % en 2002.

<sup>186</sup> Exposé des motifs du projet de loi.

<sup>187</sup> Voir notamment J.Freedman 2009, *Reforming the Business Tax System: Does Size Matter? Fundamental Issues in Small Business Taxation* et *Tax Policy for Economic Recovery and Growth* OCDE 2009.

<sup>188</sup> Le taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME, Trésor-Eco ; novembre 2007.

<sup>189</sup> Rapport entre l'excédent brut d'exploitation et la valeur ajoutée.

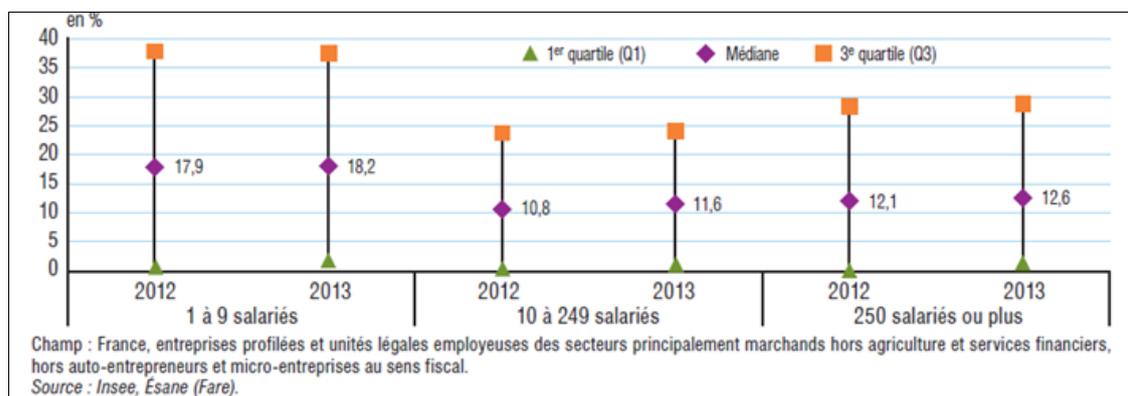
<sup>190</sup> Rapport entre la capacité nette d'autofinancement et les capitaux propres.

<sup>191</sup> Les données comptables collectées dans le cadre de l'établissement du Fichier bancaire des entreprises (Fiben) ne concernent que les petites entreprises affichant un chiffre d'affaires supérieur à 750 k€.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

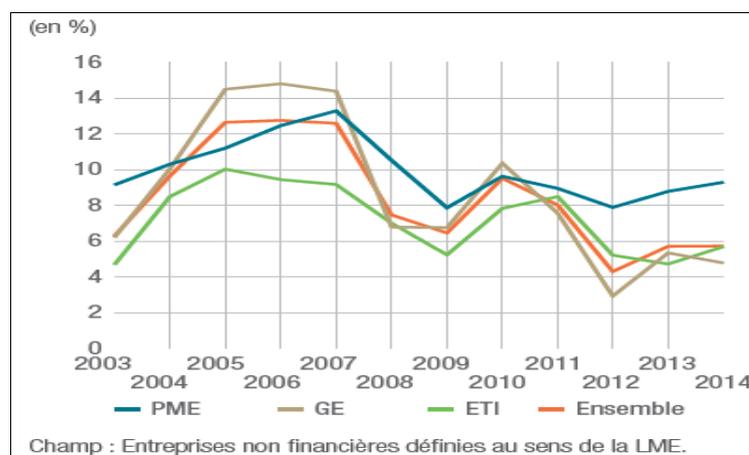
290. L'existence d'un taux réduit est, dès lors, susceptible de créer des effets d'aubaine et d'engendrer des stratégies locales d'évitement de l'impôt afin d'afficher un bénéfice imposable inférieur au seuil d'imposition à 15 %. Le rapport particulier n°2 a mis en évidence l'existence d'un effet de seuil lié à l'existence d'un taux d'imposition réduit pour les PME et la distorsion de la distribution du résultat imposable déclaré par les entreprises en 2012<sup>192</sup>.

**Graphique 5 : Taux de marge des entreprises (hors agriculture et services financiers) employeuses entre 2012 et 2013**



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

**Graphique 6 : Évolution de la rentabilité financière nette (capacité nette d'autofinancement sur capitaux propres) par catégorie d'entreprises entre 2003 et 2014**



\*Les données comptables collectées pour les petites entreprises dans le cadre de l'établissement du fichier bancaire des entreprises (Fiben) ne concernent que les PME affichant un chiffre d'affaires supérieur à 750 k€.

Source : Banque de France, base FIBEN, décembre 2015.

### 5.1.2.3. Un soutien ciblé en fonction de l'âge et non de la taille de l'entreprise serait plus efficace

291. Les études empiriques de l'OCDE<sup>193</sup> mettent en évidence que « des taux réduits d'impôts sur les sociétés pour les petites entreprises ne semblent pas favoriser la croissance ».

<sup>192</sup> CPO ; Rapport particulier n°2, Claire Lelarge et Pierre-Alain Sarthou, *Comment l'impôt sur les sociétés affecte-t-il les comportements ?* ; § 4.1.1.

<sup>193</sup> OCDE, *Taxation and Economic Growth* (juillet 2008) A Johansson, C Heady, J Arnold, B Brys et L Vartia ; « Evidence in this study suggests that favourable tax treatment of investment in small firms may be ineffective in raising overall

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

292. Réciproquement, abaisser le niveau d'imposition sur les sociétés et supprimer les différences de taux permettrait d'augmenter la qualité de l'investissement en limitant les distorsions fiscales sur l'allocation d'actifs au niveau national dans la mesure où l'existence d'un taux réduit peut conduire à :
- ◆ allouer des ressources vers des petites entreprises parfois moins productives que d'autres qui ne sont pas susceptibles de bénéficier du taux réduit. Pour l'OCDE<sup>194</sup>, cette situation conduirait à une survie artificiellement prolongée d'entreprises peu performantes qui nuit à la croissance des autres entreprises en les concurrençant pour les financements publics et privés, ainsi que pour l'accès au travail qualifié et aux marchés ;
  - ◆ des découpages artificiels d'entreprises afin de bénéficier du taux réduit . Cette « trappe à petites entreprises » est susceptible d'être davantage puissante en France que dans les autres pays européens puisque l'écart entre le taux réduit et le taux nominal d'imposition y est, avec près de 20 points en 2015, le plus élevé (cf. tableau *supra*) ;
  - ◆ des arbitrages entre l'imposition sur le revenu et l'imposition sur les sociétés pour les propriétaires de petites entreprises.
293. Le Fonds monétaire international dans son bilan annuel des politiques fiscales pour 2016 (*Fiscal Monitor*), a également plaidé pour que les incitations fiscales ne soient plus dirigées vers l'ensemble des petites entreprises sur le seul critère de la taille mais soient ciblées vers les entreprises susceptibles de créer des externalités positives, en particulier en favorisant l'innovation<sup>195</sup>. Les études économiques soulignent que la création d'emploi et la capacité à exporter sont directement liées à l'âge de l'entreprise plus qu'à sa taille<sup>196</sup>
294. Un ciblage sur les nouvelles entreprises serait plus efficace, à condition de limiter les possibilités d'abus, notamment par le renouvellement de structures afin de continuer à bénéficier de l'avantage fiscal. En outre, la capacité bénéficiaire des jeunes entreprises étant la plupart du temps limitée durant les premières années de développement, le FMI plaide davantage en faveur de dispositions de baisse de charges sociales ou de crédit d'impôt remboursable que d'un recours à l'impôt sur les sociétés. Le dispositif français de « jeunes entreprises innovantes » (JEI) est ainsi mis en avant comme un exemple de bonne pratique internationale par sa capacité à offrir des exonérations de charges sociales ciblées (pour les salariés impliqués dans la recherche) et un taux réduit d'imposition sur les sociétés<sup>197</sup> pour les entreprises de moins de huit ans éligibles.

---

*investment. Lowering the corporate tax rate and removing differential tax treatment may also improve the quality of investment by reducing possible tax-induced distortions in the choice of assets. »*

<sup>194</sup> OCDE, *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries* (septembre 2015).

<sup>195</sup> Les améliorations de procédés ou de processus développées pourront ensuite être adoptées par d'autres entreprises ;

<sup>196</sup> Voir notamment *Who Creates Jobs? Small versus Large versus Young ; The Review of Economics and Statistics*, Haltiwanger, Jarmin, et Miranda ; 2013

<sup>197</sup> Exemption pendant les trois premières années et réduction de 50 % les deux années suivantes jusqu'à un plafond de 200 000 € sur trois ans

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

### Encadré 17 : « *Recognizing that New, not Small, is Beautiful* »

Les politiques budgétaires qui encouragent l'entrepreneuriat innovant devraient cibler les nouvelles entreprises plutôt que les petites structures. Des taux élevés d'impôt sur les sociétés ne créent que de légères distorsions dans le processus de création d'entreprise. Toutefois, certaines caractéristiques du régime fiscal peuvent favoriser l'innovation comme par exemple en particulier des dispositions pour compenser les pertes fiscales avec d'autres sources de revenu. Pour encourager l'esprit d'entreprise, de nombreux pays offrent des incitations fiscales dédiées aux petites entreprises. Or celles-ci ne sont pas rentables et peuvent même dissuader ces structures de se développer. Il est plus important de faciliter l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises, y compris en simplifiant la fiscalité.

*Source : Fonds monétaire international (FMI) -Fiscal Monitor ; avril 2016*

295. Une remise en question du taux d'imposition réduit sur les 38 120 premiers euros des petites et moyennes entreprises pourrait dès lors être envisagée tant du point de vue de son inefficacité économique que du rendement budgétaire qu'elle contribuerait à offrir. **En 2014, 670 000 petites et moyennes entreprises ont bénéficié d'une taxation à un taux réduit du bénéfice fiscal réalisé pour une manque de recettes fiscales de 2,6 Md€<sup>198</sup>.** La suppression de cette modalité particulière d'imposition pourrait contribuer à hauteur de près 2 points du taux d'imposition à une baisse du taux d'imposition.

### 5.2. Une baisse de l'IS, en améliorant la rentabilité nette des entreprises, contribuerait à soutenir la croissance et les investissements limitant ainsi son coût à long terme

#### 5.2.1. La baisse de l'impôt sur les sociétés se transmet dans l'économie par plusieurs canaux

296. Le rapport particulier n°2 relatif à l'impact de l'impôt sur les sociétés sur les comportements des entreprises soulignait le rôle de l'IS comme « paramètre de la décision économique » des entreprises. D'un point de vue macroéconomique, l'impôt sur les sociétés est un déterminant de la rentabilité financière nette des entreprises et donc de leur capacité à rémunérer leur capital et à investir.
297. Au-delà des mesures d'élargissement d'assiette susceptibles de contribuer à réduire le taux nominal d'imposition, une réflexion peut également être conduite sur l'impact économique à attendre d'une baisse du niveau de l'impôt sur les sociétés.
298. L'impact le plus direct d'une baisse de l'impôt sur les sociétés réside dans la hausse de la rentabilité du capital productif et des ressources nettes à la disposition de l'entreprise. Dans la théorie économique classique, ces ressources supplémentaires conduisent à une amélioration de l'investissement, de la productivité et de la croissance. La transmission d'une baisse de l'impôt sur les sociétés aux agents économiques peut se faire par plusieurs canaux :
- ◆ la rémunération des actionnaires : en augmentant la rentabilité des investissements, la baisse de l'IS encourage la hausse du niveau d'investissement des entreprises, y compris en recherche-développement, et de celui des investissements directs étrangers. La hausse de la productivité associée à ces nouveaux investissements se répercute à plus long terme sur la croissance et la baisse du chômage ;
  - ◆ les salaires versés aux employés sont susceptibles d'alimenter une hausse de la consommation des ménages et de la productivité ;

<sup>198</sup> Source : Voies et moyens Tome II –Annexe au projet de loi de finances pour 2016.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ les prix à la consommation, pouvant être ajustés à la baisse par l'entreprise, renforceraient alors la compétitivité des entreprises nationales à l'export et stimuleraient la demande intérieure. Ces facteurs contribuent également à une augmentation de la croissance, des investissements et des exportations qui rétroagissent sur une demande encore plus forte des entreprises en travail comme en capital.

299. Cette description présente deux limites majeures :

- ◆ la transmission de la baisse de l'impôt sur les sociétés n'a pas de raison d'être répartie également entre chacun de ces canaux de transmission. L'incidence de l'impôt sur le comportement des agents et l'ajustement des facteurs macroéconomiques est particulièrement difficile à évaluer et à modéliser (cf. partie 1). Ce constat est renforcé par les effets de rétroaction susceptibles d'exister (« effets de second tour ») et qui peuvent conduire à des réajustements ultérieurs de l'équilibre dans des sens parfois opposés à ce que les effets immédiats laisseraient supposer ;
- ◆ plusieurs travaux récents remettent en cause, ainsi que le rappelle le Conseil d'analyse économique<sup>199</sup>, l'idée qu'une baisse des taux d'imposition conduirait automatiquement à une hausse de la productivité et de la croissance. Par exemple, en présence de rentes dans l'économie, une baisse de l'impôt sur les sociétés contribuerait davantage à accentuer la concentration de ces dernières<sup>200</sup>.

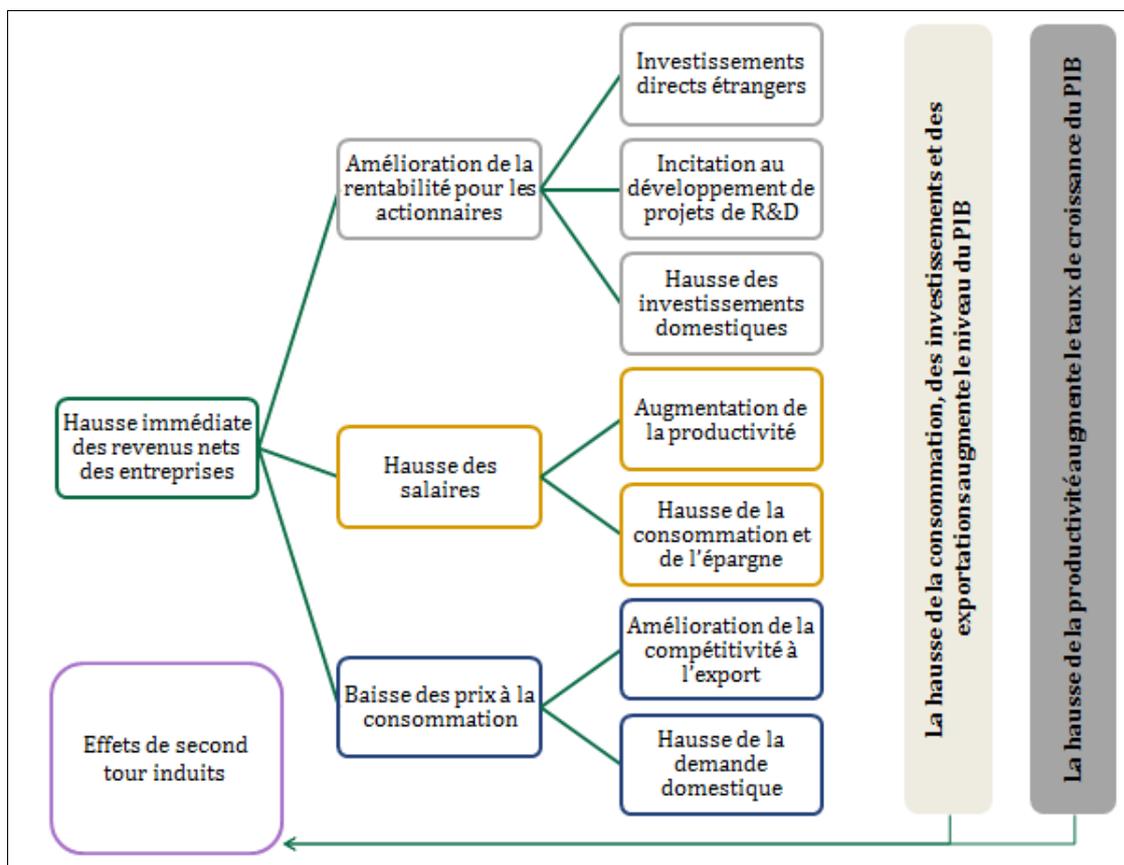
300. Les simulations issues des modèles macro économétriques présentées ci-après s'inscrivent dans ce contexte. Elles constituent avant tout un outil permettant d'illustrer les effets potentiels d'une baisse de l'impôt sur les sociétés sur l'économie dans un cadre simplifié.

---

<sup>199</sup> *Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe*, Note du Conseil d'analyse économique, A. Bénassy-Quéré, A. Trannoy et G. Wolff ; juillet 2014.

<sup>200</sup> *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities* ; *American Economic Journal* ; E. Saez et S. Stancheva ; 2013.

Graphique 7 : Canaux de transmission macroéconomiques d'une baisse de l'impôt sur les sociétés



Source : CPO, d'après Analysis of the dynamic effects of Corporation tax reductions ; HM Treasury-HM Revenue & Customs ; décembre 2013.

### 5.2.2. L'impôt sur les sociétés se distingue des autres prélèvements obligatoires par un impact plus fort mais plus long à se diffuser sur la croissance

301. Les difficultés de modélisation de l'incidence fiscale de l'IS rendent complexe l'analyse de l'impact d'une évolution du niveau d'imposition dans l'économie. Toutefois, dans une économie ouverte, il est possible de formuler l'hypothèse que la rémunération du capital attendue par les investisseurs est fixée par l'équilibre des marchés internationaux. Le taux de rendement, net d'impôts, du capital étant fixé, une baisse de la fiscalité sur la rémunération du capital se répercuterait alors entièrement sur le coût brut pour l'entreprise et aucunement sur la rémunération nette du capital pour les investisseurs qui resterait inchangée<sup>201</sup>. C'est l'hypothèse retenue dans le modèle macroéconométrique Mésange, développé par l'INSEE et la direction générale du Trésor, qui permet de simuler l'impact d'une baisse de l'IS sur les principaux facteurs de l'économie et de mieux appréhender les particularités économiques de l'impôt sur les sociétés.

<sup>201</sup> Évaluation par le modèle Mésange de l'impact macroéconomique d'une baisse permanente de l'impôt sur les sociétés d'1 point de PIB ex ante ; INSEE-DG Trésor ; 2016.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

### Encadré 18 : Le modèle macroéconométrique Mésange

- Mésange (Modèle Économétrique de Simulation et d'ANalyse Générale de l'Économie) est un modèle macroéconométrique trimestriel de l'économie française développé et utilisé conjointement par l'Insee et la Direction général du Trésor.
- L'économie française y est modélisée sous la forme d'une économie ouverte à trois secteurs d'activité : manufacturier, non manufacturier et non marchand.
- De taille moyenne, il comporte environ 500 équations, dont une quarantaine retrace des « comportements » estimés économétriquement. Il se caractérise par une dynamique keynésienne à court terme et un équilibre de long terme déterminé par des facteurs d'offre. De manière usuelle dans ce type de modèle, l'économie française y est modélisée sous la forme d'une petite économie ouverte au sens où l'environnement international est supposé exogène, avec une parfaite mobilité des capitaux. Les taux d'intérêt, les taux de change de la monnaie nationale par rapport aux monnaies étrangères, la demande publique, la population active et l'évolution du progrès technique constituent les principales autres variables exogènes du modèle.
- Mésange est mobilisé d'une part pour simuler et évaluer des mesures de politique économique (utilisation dite en « variante »), d'autre part pour réaliser des exercices conjoncturels, notamment des prévisions et des analyses de contributions (utilisation dite « conjoncturelle »).
- La version actuellement utilisée a fait l'objet d'une ré-estimation en 2010.

*Source : Le modèle MÉSANGE réestimé en base 2000 ; INSEE - Direction des Études et Synthèses Économiques ; G 2010/03.*

302. Le tableau *infra* présente les résultats de la simulation de l'impact d'une baisse permanente de l'impôt sur les sociétés de 1 point de PIB *ex ante* (20 Md€ soit une baisse équivalente de 13 points du taux d'imposition)<sup>202</sup>. Plus que les résultats absolus, par nature très sensibles aux hypothèses de modélisation, les simulations permettent d'appréhender les mécanismes de transmission d'une baisse de l'IS à l'ensemble de l'économie dans le temps.

**Tableau 20 : Variante IS du modèle Mésange : baisse permanente de l'impôt sur les sociétés de 1 point de PIB *ex ante***

En points de % par rapport au compte central	1 an	2 ans	3 ans	5 ans	10 ans	Long terme
PIB en volume	0,12	0,21	0,36	0,88	1,75	2,83
Consommation des ménages	0,04	0,13	0,23	0,61	1,21	2,10
Investissement	0,75	0,96	1,26	2,11	3,01	4,23
Exportations	0,00	0,08	0,28	0,88	1,66	2,26
Importations	0,22	0,28	0,31	0,49	0,24	-0,19
Prix de la consommation des ménages	-0,04	-0,44	-1,11	-2,60	-4,47	-6,47
Emploi salarié (en milliers)	7	11	14	87	215	320
Taux de chômage	-0,03	-0,04	-0,06	-0,36	-0,88	-1,30
Balance commerciale (en pts de PIB)	-0,06	-0,08	-0,08	-0,06	0,22	0,61

*Source : INSEE (Direction des études et synthèses économiques) - DG Trésor ; 2016.*

303. Un choc d'impôt sur les sociétés se distingue des autres prélèvements obligatoires (notamment des cotisations sociales employeurs, ou de l'impôt sur le revenu)<sup>203</sup> par une transmission lente mais puissante sur le PIB et les principaux agrégats économiques :

<sup>202</sup> La présentation en points de PIB, propre aux simulations macroéconomiques, conduit à modéliser un choc important de variation de l'IS. Le modèle étant globalement linéaire, les mécanismes de transmission associés seraient toutefois comparables dans le cas d'une variation moins importante.

<sup>203</sup> A titre de comparaison, voir les variantes relatives à l'impôt sur le revenu, la TVA et les cotisations sociales présentées dans le document de travail n°G2010/03 de l'INSEE.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ **à court terme**, la baisse du coût du capital se répercute directement sur la rentabilité des investissements des entreprises dont le niveau augmente (+0,96 points dès la deuxième année). La hausse du stock de capital productif stimule l'activité (hausse du PIB de 0,2 points dès la deuxième année). Sans ajustement immédiat, sur les prix et les salaires, la hausse de la demande se traduit dans un premier temps par une augmentation des importations et donc une dégradation de la balance commerciale. L'impact sur l'emploi est réduit (+14 000 à trois ans) ;
- ◆ **à moyen terme**, l'amélioration de la rentabilité de l'entreprise permet une réduction des prix à la consommation des ménages (-2,6 points à 5 ans) ainsi qu'un ajustement des salaires. A la hausse de la consommation des ménages s'ajoute un dynamisme croissant des exportations du fait de l'augmentation de la compétitivité-prix de la production nationale. L'impact positif sur l'emploi se diffuse lentement : le taux de chômage diminue de 0,4 points à 5 ans et de 0,9 points à 10 ans ;
- ◆ **à long terme**, le choc d'IS conduit à un niveau de PIB durablement supérieur à celui du compte central (+4,2 points) et à des niveaux de prix durablement inférieurs. Cette baisse du niveau des prix induit en outre une amélioration de la balance commerciale.

304. Les simulations illustrent le lien plus étroit entre l'impôt sur les sociétés et la croissance que d'autres prélèvements obligatoires. Ce constat a été mis en évidence à plusieurs reprises dans la littérature économique. Dans son étude de 2008 sur la fiscalité et la croissance<sup>204</sup>, l'OCDE concluait que « les impôts sur les sociétés grèvent le plus la croissance, suivis par les impôts sur le revenu des personnes physiques, et ensuite les impôts sur la consommation. Les impôts sur l'immobilier semblent les moins nocifs »<sup>205</sup>.

305. La modélisation sous-jacente présente plusieurs limites. En particulier, le modèle Mésange :

- ◆ ne prend pas en compte un impact d'une baisse du taux d'IS sur les investissements directs étrangers ou sur le rapatriement de profits, auparavant transférés. Ces deux effets devraient toutefois améliorer encore l'impact positif à attendre d'une baisse de l'IS. Ainsi, les travaux conduits par de Mooij et Ederveen (2003) mesuraient une hausse de 3,3 % des investissements directs étrangers suite à la baisse d'un point de pourcentage du taux d'imposition sur les sociétés<sup>206</sup> ;
- ◆ ne reflète pas les anticipations rationnelles des agents économiques. L'absence de prise en compte de ces anticipations réduit la vitesse de diffusion d'une baisse de l'impôt sur les sociétés dans l'économie, notamment au travers des décisions d'investissement des entreprises. L'utilisation de modèles à anticipation rationnelle comme ceux développés par la Commission européenne ou l'OCDE conduit à des impacts plus importants et plus rapides des chocs d'IS.

**Ce constat souligne l'importance de la prévisibilité des baisses d'imposition et l'intérêt à fixer les anticipations des acteurs et les décisions d'investissement<sup>207</sup> en proposant une cible crédible.** C'est notamment la stratégie adoptée par le Royaume-Uni qui a établi dès 2010 une *Corporate tax road map* précisant les étapes de la baisse progressive du taux d'IS de 28 % à 24 % entre 2010 et 2014 et faisant l'objet d'un suivi annuel. Cette publication a été remplacée par une *Business tax road map* pour la période 2016-2020 présentant les évolutions,

---

<sup>204</sup> *Taxation and Economic Growth* ; A. Johansson et al. ; *OECD Economics Department Working Papers* n°620 ; 2008.

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> « Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research » (2003), *International Tax and Public Finance* ; R. de Mooij, et S. Ederveen (2003).

<sup>207</sup> L'OCDE également partagé « Assurer une plus grande stabilité et crédibilité de l'évolution de l'impôt sur les sociétés peut conduire à un niveau d'investissement plus élevé qui, en retour, améliorerait la performance économique » (« *Providing greater certainty and predictability in the application of corporate income taxes may lead to higher investment, which in turn, could enhance growth performance* ; *Taxation and Economic growth*, OCDE).

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

par année, à attendre pour l'ensemble de la fiscalité des entreprises et notamment en matière d'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés (plafonnement à 50 % du résultat fiscal du montant déductible au titre du report en avant des déficits, encadrement de la déductibilité des charges financières, etc.) et de baisse du taux avec une cible à 17 % en 2020.

306. Par ailleurs, si certaines études empiriques<sup>208</sup> mettent en évidence l'impact négatif de l'impôt sur les sociétés sur l'investissement des entreprises, cet impact différerait en fonction des acteurs. Une hausse de l'IS conduit à une baisse d'autant plus importante du niveau d'investissement que l'entreprise est rentable. Les simulations conduites en 2008 soulignent qu'une réduction du taux d'IS de 35 % à 30 % aurait un impact de 0,08 points plus élevé sur la productivité globale des entreprises dans le dernier quartile des entreprises les plus profitables que celles du premier quartile des entreprises du même secteur. À ce titre, l'OCDE souligne que l'IS constituerait un frein à l'innovation d'autant plus fort pour les entreprises les plus productives en réduisant la rentabilité attendue des innovations. Cette hypothèse est soutenue par les analyses microéconomiques conduites pour les principaux secteurs d'activité dans les pays de l'OCDE et qui soulignent que ce sont les entreprises en phase de développement et d'amélioration de leur productivité qui sont le plus affectées par un impôt sur les sociétés élevé<sup>209</sup>. « Une baisse de l'imposition sur les sociétés profiterait dès lors aux entreprises les plus dynamiques et les plus innovantes »<sup>210</sup>.

### 5.2.3. Certains travaux de recherche récents remettent en question les bénéfices supposés d'une baisse de l'IS sur l'activité et la croissance

307. Les bénéfices directs à attendre d'une baisse de l'impôt sur les sociétés sur la croissance doivent être relativisés en raison de la concurrence fiscale existant entre les pays. Les résultats présentés précédemment reposent sur des modélisations sans réaction des pays voisins. Or, il est probable que, dans un contexte de concurrence, le taux d'imposition d'un pays s'ajuste par rapport à celui de ses voisins. Selon le Conseil d'analyse économique, « pour l'IS, différentes études ont mis en évidence une interaction positive entre le taux d'un pays et celui de ses voisins. Par exemple, Devereux et al. (2008) trouvent qu'une baisse d'un point de pourcentage du taux moyen étranger provoque une baisse de 0,67 point du taux national. »<sup>211</sup> Les effets macroéconomiques positifs induits par une baisse du taux de l'IS sur la compétitivité des entreprises nationales à l'export ou les investissements directs étrangers seraient alors affaiblis. Réciproquement, dans un contexte de baisse des taux de l'IS dans les principaux pays européens, un immobilisme en la matière conduirait à une dégradation de la position de la France.
308. Une partie de la littérature remet toutefois en question le lien entre les impôts pesant sur les entreprises et la croissance. Des travaux récents « ne confirment pas l'impact négatif de l'impôt sur la croissance. Jaimovitch et Rebelo (2012) expliquent le manque de corrélation empirique entre fiscalité, innovation et croissance à long terme par l'hétérogénéité des entrepreneurs :

---

<sup>208</sup> Voir notamment les études *Do corporate taxes produce productivity and investment at the firm level? Cross-country evidence from the Amadeus dataset* de septembre 2008 portant sur 21 secteurs d'activités dans 16 pays de l'OCDE ; et *How Do Taxes Affect Investment and Productivity? – Industry Level Analysis of OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers n°656 ; L. Vartia.

<sup>209</sup> Notamment car le financement de la croissance de ces entreprises repose en grande partie sur le réinvestissement des profits réalisés.

<sup>210</sup> OCDE, 2010, *Tax Policy Studies Tax Policy Reform and Economic Growth*.

<sup>211</sup> In Note du Conseil d'analyse économique n°14 ; Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe ; A. Bennassy-Quéré, A. Trannoy et G. Wollf. Références : Devereux M.P., B. Lockwood et M. Redoano (2008) : « Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates? » ; Devereux M.P. et S. Loretz (2012) : « What Do we Know About Corporate Tax Competition? » ; G.R. Zodrow (2010) : « Capital Mobility and Capital Tax Competition », National Tax Journal.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

seuls les moins productifs cessent de produire suite à une augmentation des impôts, ce qui a un impact négligeable sur la croissance. La fiscalité se révèle défavorable à la croissance uniquement lorsqu'elle devient confiscatoire, auquel cas les entrepreneurs les plus productifs cessent eux aussi d'innover ou bien ils s'expatrient. »<sup>212</sup>

309. La Réserve fédérale américaine a publié début 2016 une étude économétrique interrogeant le caractère symétrique de l'impact macroéconomique des variations de l'impôt sur les sociétés. À partir d'une analyse des variations du taux d'imposition sur les sociétés dans chacun des États américains depuis 1970, l'étude met en évidence :

- ◆ qu'une hausse de 1 point du taux aurait un effet négatif direct sur l'emploi (entre -0,3 et -0,5 point) comme sur le PIB (entre -0,3 et -0,6 points) de chaque État ;
- ◆ qu'une baisse de 1 point de l'IS aurait un effet positif très important dans les périodes de récession sur l'emploi (+0,6 points), mais qu'en période de croissance, l'effet macroéconomique d'une baisse de l'IS sur l'emploi ou le PIB des États américains n'est pas statistiquement significatif.

**Tableau 21 : Impact macroéconomique d'une variation du taux de l'IS en fonction du cycle économique – analyse sur la base de données historiques américaines (1970-2010)**

Variation du taux d'imposition	Cycle économique	Emploi	Revenu
Hausse	Récession	-0,23	-0,41
	Hors période de récession	-0,31	-0,43
Baisse	Récession	+0,64	+1,00 (Statistiquement non significatif)
	Hors période de récession	-0,08 (Statistiquement non significatif)	-0,09 (Statistiquement non significatif)

*Source* : To Cut or Not to Cut? On the Impact of Corporate Taxes on Employment and Income ; Réserve fédérale américaine ; Département de la recherche et des statistiques et des affaires monétaires ; A. Ljungqvist et M Smolyansky (2016)

310. Dans ce contexte le recours à une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés pourrait constituer un outil de relance efficace dans des périodes de faible croissance.

### 5.3. La hausse d'activité consécutive à une baisse de l'impôt sur les sociétés est susceptible d'en limiter le coût

#### 5.3.1. Compte tenu de la mobilité des capitaux, l'assiette de l'IS est a priori elle-même sensible au niveau du taux d'imposition, mais cette rétroaction a été peu étudiée

311. La hausse des investissements et de l'activité attendue suite à une baisse de l'impôt sur les sociétés est susceptible de rétroagir sur l'assiette de l'IS elle-même et, plus généralement, sur l'ensemble des recettes fiscales. Une partie des pertes budgétaires associées à une baisse du taux d'imposition sans modification de l'assiette pourrait être en partie compensée par :

- ◆ une hausse de la profitabilité des entreprises ;
- ◆ le développement de nouvelles activités issues des investissements supplémentaires des entreprises ainsi que des investissements directs étrangers ;

<sup>212</sup> Ibid. Les travaux mentionnés portent toutefois sur l'ensemble des prélèvements obligatoires supportés par les acteurs économiques et non sur le seul impôt sur les sociétés.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ la relocalisation de bases imposables mobiles auparavant imposées dans un autre pays ;
- ◆ une augmentation de la part des revenus déclarés sous la forme d'une activité imposable à l'impôt sur les sociétés.

312. La sensibilité de l'assiette de l'impôt sur les sociétés au taux s'explique notamment par le caractère mobile des capitaux et donc d'une partie de l'assiette d'imposition. Contrairement à l'imposition sur le revenu des personnes physiques, peu d'études académiques ont mesuré l'impact d'une évolution des taux de l'impôt sur les sociétés sur l'évolution de l'assiette. De plus, lorsque de tels travaux ont été conduits, ils se concentrent principalement sur la relation entre le taux d'imposition et le transfert de bénéfices (*income shifting*) ou le niveau des investissements directs étrangers dans le pays<sup>213</sup>.
313. Les travaux économétriques conduits en 2011<sup>214</sup> sur les données fiscales des pays de l'Union européenne entre 1995 et 2007 mettent en évidence qu'au-delà des évolutions de la base d'imposition sur les sociétés sous l'effet de facteurs macroéconomiques comme la croissance du PIB (impact positif sur l'évolution de l'assiette), l'évolution du taux de chômage ou du coût du travail (impact négatif sur l'évolution de l'assiette), la variations du taux nominal de l'IS national a également un impact statistiquement significatif<sup>215</sup> sur les évolutions de l'assiette d'imposition.

### 5.3.2. Les expériences allemandes de 2009 et britanniques de 2010 laissent envisager une hausse des recettes fiscales compensant en partie la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés

314. L'exemple des baisses successives de l'impôt sur les sociétés au Royaume-Uni décidées en 2010 permet d'approcher l'ampleur de l'effet dynamique d'une baisse du taux sur l'assiette d'imposition des sociétés. Le ministère des finances britannique évalue à 0,83 % la hausse de l'assiette consécutive à une baisse de un point du taux de l'IS.
315. La hausse du PIB et de l'emploi anticipée conduirait à une augmentation des assiettes de la plupart des prélèvements obligatoires permettant de recouvrer une partie des ressources budgétaires engagées dans la baisse du taux. La hausse des recettes fiscales consécutives à la baisse de l'IS permet, d'après les simulations effectuées par l'administration britannique de contribuer à hauteur de 32 à 46 % du financement des mesures en faveur d'une baisse du taux d'IS dont le coût est estimé à 7,8 Md£ par an à partir de 2016-2017 :
- ◆ **10 % des pertes de recettes seraient recouvrées dès la première année sous l'effet de la hausse de la profitabilité des entreprises**, de l'investissement et d'un moindre transfert des bénéfices ;
  - ◆ **l'imposition des revenus, notamment l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations sociales constituent le principal canal de récupération d'une partie des recettes engagées**. À long terme (20 ans), 25 % du coût annuel des mesures serait récupéré sous forme d'impôt sur le revenu supplémentaire ;

---

<sup>213</sup> Voir par exemple l'étude de de Mooij (2003) évoquée *supra* qui mesurait une hausse de 3,3 % des investissements directs étrangers en cas de baisse d'un point de pourcentage du taux d'imposition sur les sociétés en Europe.

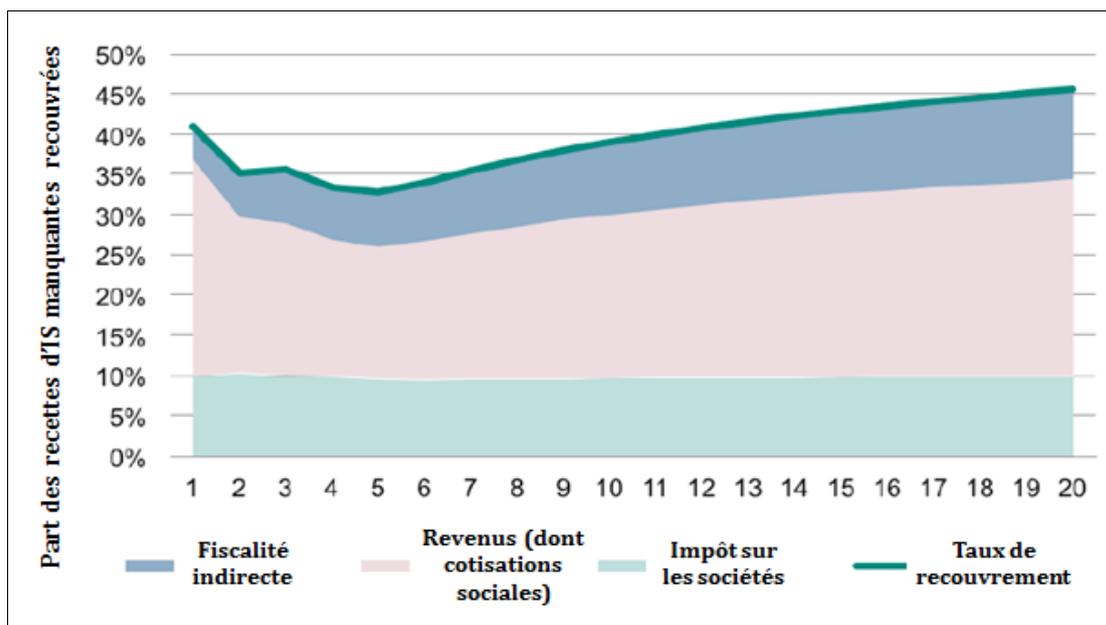
<sup>214</sup> Nicolas Chatelais - Élasticité des bases fiscales (composées des projets des sociétés) en Europe ; Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne n°2011-79.

<sup>215</sup> Au seuil de 99 %.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

- ◆ enfin, la reprise de l'activité et de la consommation se répercuterait également sur **une hausse des recettes de fiscalité indirecte, en particulier de taxe sur la valeur ajoutée**. La diffusion lente de l'effet d'une baisse de l'IS sur la croissance du PIB (cf. *supra*) se traduit par une moindre contribution des recettes supplémentaires de TVA au financement de la mesure durant les cinq premières années (moins de 5 %) pour atteindre 11 % à vingt ans.

**Graphique 8 : Recettes fiscales additionnelles attendues suite à la baisse du taux d'IS au Royaume-Uni (en % du coût des mesures engagées en fonction du nombre d'années écoulées depuis la réforme)**



*Source* : Analysis of the dynamic effects of Corporation tax reductions ; HM Treasury-HM Revenue & Customs ; décembre 2013.

316. Comme dans le cas du modèle Mésange (cf. *supra*), les simulations effectuées ne prennent pas en compte les investissements directs étrangers supplémentaires consécutifs à la baisse de l'IS. Sous l'hypothèse d'une hausse de 2,6 Md£ du montant annuel d'investissements étrangers au Royaume-Uni suite à la baisse du taux d'IS de 28 à 20 %, la part des recettes fiscales supplémentaires atteindrait alors 58 % du coût annuel engagé pour financer la baisse du taux.

**Tableau 22 : Recettes fiscales supplémentaires et taux de recouvrement de la baisse d'IS engagée au Royaume-Uni (28 % à 20 %) –projections annuelles à long terme (20 ans)**

Facteur	Modèle d'équilibre général du Trésor britannique	Prise en compte des investissements étrangers
Hausse du PIB attendue par rapport au scénario central	0,64 %	0,81 %
Équivalent en niveau de PIB 2012-2013	9,6 Md£	12,2 Md£
Hausse des investissements attendue par rapport au scénario central	2,5 %	4,5 %
Équivalent en montant d'investissements 2012-2013	3,6 Md£	6,2 Md£
<b>Taux de participation des nouvelles recettes fiscales au financement de la baisse du taux</b>	<b>46 %</b>	<b>58 %</b>

*Source* : Analysis of the dynamic effects of Corporation tax reductions ; HM Treasury-HM Revenue & Customs ; décembre 2013.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

317. La réforme britannique est trop récente pour permettre une analyse *a posteriori* du niveau de recettes supplémentaires observées. De plus, les résultats présentés ci-dessus dépendent fortement des hypothèses de modélisation retenues, par définition imparfaites. En particulier les changements de comportement des agents suite à la baisse de l'IS comme, par exemple, un transfert des revenus autrefois taxés au niveau des individus vers des structures taxées à l'IS, ne sont pas pleinement pris en compte. **Les simulations soulignent toutefois la rétroaction importante existant entre la hausse d'activité et des investissements, prévue par la théorie macroéconomique successive à une baisse du taux d'IS, et les recettes fiscales.**
318. En outre, les travaux académiques comparables conduits pour d'autres pays aboutissent également à la conclusion d'un financement à hauteur de plus de 50 % d'une baisse de l'impôt sur les sociétés par les recettes supplémentaires consécutives à une hausse de l'activité :
- ◆ l'analyse conduite par Strulik et Trimborn<sup>216</sup> en 2010 sur l'estimation de la courbe de Laffer des principaux impôts sur le capital et le travail américains vise à prédire le degré « d'autofinancement » d'une baisse d'impôt aux États-Unis. Parmi les principaux prélèvements obligatoires, l'impôt sur les sociétés se distingue par le degré d'autofinancement potentiel le plus élevé et estimé à 71 %.
  - ◆ de même, les travaux de Stimmelmayer<sup>217</sup> de 2013 aboutissent à une estimation prévisionnelle des recettes fiscales supplémentaires attendues dans le cadre de la réforme allemande de 2008<sup>218</sup> de 5,7 Md€. Ce montant peut être comparé au coût budgétaire annuel de la réforme estimé à 8,5 Md€, soit un taux de financement de 67 %. Le taux de financement resterait supérieur à 50 % si la référence retenue pour le coût budgétaire annuel s'appuyait sur la prévision initiale du ministère des finances allemand (10,7 Md€).

**Tableau 23 : Autofinancement de la baisse de l'IS par les recettes supplémentaires attendues-  
Synthèse des travaux disponibles**

Étude	Année	Pays	Évaluation de l'autofinancement
<i>Analysis of the dynamic effects of Corporation tax reductions</i>	2013	Royaume-Uni	46 à 58 %
<i>Laffer Strikes Again : Dynamic scoring of Capital taxes</i>	2012	États-Unis	71 %
<i>The 2008 German Corporate Tax Reform and Beyond : The role of International Investor's Portfolio Choice</i>	2013	Allemagne	53 à 67 %

<sup>216</sup> *Laffer Strikes Again : Dynamic scoring of Capital taxes* ; H. Strulik, T. Trimborn ; *European Economic Review* ; 2012.

<sup>217</sup> 2013, M. Stimmelmayer ; *The 2008 German Corporate Tax Reform and Beyond : The role of International Investor's Portfolio Choice* ; Norwegian Center for Taxation. Cette étude ne tient pas compte des recettes effectivement constatées depuis.

<sup>218</sup> Cette réforme avait conduit l'Allemagne à baisser le taux d'IS de 25 % à 15 %.

## Rapport particulier n°6 – Document de travail

**Tableau 24 : Quelques pistes de financement d'une baisse du taux de l'IS à 25 % (-8 points de taux / -11 Md€) ou à 20 % (-13 points de taux / 18 Md€)**

Thème	Mesure	Ordre de grandeur de l'impact en recettes (en Md€)
<b>Pistes issues des évolutions internationales de l'imposition sur les sociétés</b>		
Régime de l'intégration fiscale	Restriction du bénéfice du régime de l'intégration à la compensation entre les gains et les pertes des filiales ( <i>group relief</i> )	+1
Régime préférentiel de la propriété intellectuelle	Suppression du taux réduit pour les revenus de la concession de brevets	+0,3 à +0,5
Taux réduit pour les premiers 38 120 € de bénéfices des PME	Suppression de l'imposition progressive des résultats en fonction de la taille de l'entreprise	+2,6
Déductibilité des intérêts d'emprunt	Renforcement du plafonnement des charges financières nettes à 30 % de l'EBITDA (extension à l'ensemble des entreprises cumulée à un possible abaissement du plafond)	Non chiffré
<b>Autres pistes d'assiette</b>		
Report en arrière des déficits	Suppression de toute possibilité de <i>carry-back</i>	Non chiffré (impact toutefois réduit en raison de sa limitation au seul exercice précédent)
Principaux crédits d'impôt (hors CICE)	Crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)	+5,5
	Exonération des organismes HLM	+1
	Crédit d'impôt mécénat	+0,8
<b>Rentrées fiscales supplémentaires liées à l'impact économique d'une baisse de l'IS pouvant atteindre 50 % du coût de la réforme</b>		

## Liste des personnes rencontrées

### 1. Membres du Conseil des prélèvements obligatoires

- ◆ M. Etienne Lehmann, professeur agrégé des universités
- ◆ M. Henri Sterdyniak, directeur du département « économie de la mondialisation » à l'OFCE
- ◆ M. Pierre Joly, inspecteur général de l'INSEE
- ◆ M. François Auvigne, inspecteur général des finances

### 2. Administration

- ◆ Direction de la législation fiscale
  - M. Bruno Mauchauffée, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises
  - M. Edouard Marcus, sous-directeur prospective et relations internationales
  - M. Arnaud de Nabias
- ◆ Direction générale du Trésor
  - M. Pierre Leblanc, chef du bureau politique économique France
  - M. Guy Lalanne, chef du bureau politique industrielle, recherche et innovation
  - M<sup>me</sup> Nathalie Georges, chef du bureau de synthèse des finances publiques
- ◆ Direction générale des finances publiques
  - M. Brice Lepetit, chef du bureau des études et de statistiques en matière fiscale
  - M. Jérôme Mousserain, responsable du secteur « entreprises », bureau des études et de statistiques en matière fiscale

### 3. Personnalités qualifiées

- ◆ M. Alain Trannoy, professeur des universités
- ◆ M<sup>me</sup> Agnès Benassy-Quéré, présidente du Conseil d'analyse économique
- ◆ M. Jean-Pierre Lieb, associé *Business Tax Advisory*, EY Avocats
- ◆ M<sup>me</sup> Marie-Christine Lepetit, cheffe du service de l'Inspection générale des finances et ancienne directrice de la législation fiscale