

**CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS  
OBLIGATOIRES**

**ADAPTER  
LA FISCALITÉ  
DES ENTREPRISES À  
UNE ÉCONOMIE  
MONDIALE NUMÉRISÉE**

**Synthèse**

Septembre 2020



## **Avertissement**

**Le présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.**

**Le rapport général comme les rapports particuliers sont rendus publics et consultables sur le site internet [www.ccomptes.fr/CPO](http://www.ccomptes.fr/CPO).**



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Le rapport général comme les rapports particuliers, sont rendus publics et sont consultables sur le site internet [www.ccomptes.fr/CPO](http://www.ccomptes.fr/CPO). Seul le rapport général engage le CPO.*

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>1. UNE CONCURRENCE FISCALE INTERNATIONALE QUI CONTRAINT LES MARGES DE MANŒUVRE DE LA FRANCE</b>	<b>5</b>
<b>2. UNE ADAPTATION INABOUTIE DES RÈGLES FISCALES À UNE ÉCONOMIE MONDIALISÉE ET NUMÉRISÉE</b>	<b>11</b>
<b>3. PRÉSERVER LES CHOIX DE POLITIQUE FISCALE DANS LES DIFFÉRENTS SCENARII</b>	<b>23</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>33</b>
<b>RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DU CPO</b>	<b>35</b>



# INTRODUCTION

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a travaillé en 2020, à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur les conséquences de la mondialisation et de la numérisation de l'économie pour le système de prélèvements sur les entreprises.

Avec la montée du numérique dans une économie toujours plus mondialisée, la fiscalité directe des entreprises, encore largement déterminée dans un cadre national, doit s'adapter pour limiter l'érosion d'assiette taxable et résister à la concurrence fiscale internationale.

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a lancé des initiatives dans le cadre du plan d'action relatif à l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base erosion profit shifting – BEPS*). Il en est résulté une convention multilatérale signée à Paris en 2017 et des adaptations substantielles des règles fiscales européennes et françaises. La réflexion s'est poursuivie en vue d'élaborer de nouvelles normes internationales de taxation sur la base d'une proposition articulée en deux piliers. Le « premier pilier » prévoit une nouvelle méthode de répartition des droits d'imposer entre la juridiction du siège de l'entreprise multinationale et les juridictions dites de marché. Le « deuxième pilier » vise la mise en place d'une imposition minimale des bénéfices par l'ensemble des juridictions. Sans être exclusivement ciblées, les grandes entreprises du numérique se trouveraient particulièrement concernées par l'introduction de ces règles.

Si l'IS est au cœur des négociations, les impôts de production se trouvent eux aussi remis en question par l'affaiblissement de la territorialité de l'impôt. C'est pourquoi le CPO a centré ses travaux sur ces deux grandes catégories d'impôts, la situation inédite née de la pandémie de Covid-19 l'ayant conduit à examiner quel rôle la fiscalité des entreprises pourrait jouer dans la politique de sortie de crise.

Outre une présentation des grandes tendances internationales et des spécificités de la France en ce qui concerne les impôts sur les entreprises, le rapport analyse leur capacité d'adaptation aux défis posés par la numérisation de l'économie. Malgré les limites des données disponibles et le caractère évolutif des options de négociation, le rapport présente une estimation des effets économiques des deux piliers de *BEPS*. Enfin, il aborde la question des marges de manœuvre qui pourraient être utilisées par la France en fonction de l'issue des négociations. Le CPO formule plusieurs recommandations de moyen terme en soulignant les perspectives d'évolution possible du cadre européen.



# 1. Une concurrence fiscale internationale qui contraint les marges de manoeuvre de la France

La concurrence fiscale entre États concerne particulièrement les impôts dont les assiettes sont les plus susceptibles d'être mobiles et de se localiser là où la fiscalité est la plus favorable. La fiscalité des entreprises a été l'une des plus affectées par cette tendance.

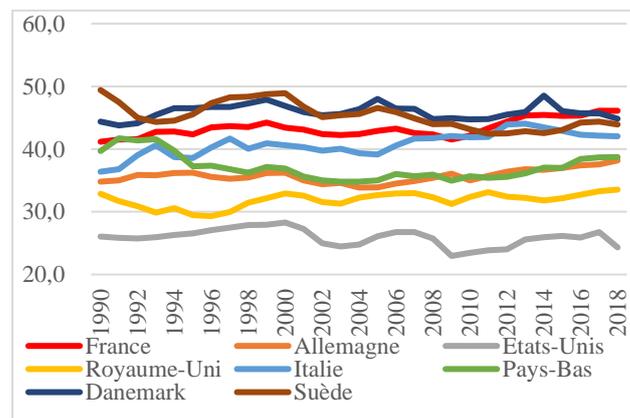
## Le niveau des prélèvements sur les entreprises, reflet du taux global de prélèvements obligatoires

Le niveau des prélèvements sur les entreprises est lié au niveau des prélèvements obligatoires dans leur ensemble.

## Un taux global de prélèvements obligatoires comparativement élevé

Avec 46,1 % en 2018, le taux de prélèvements obligatoires français est le plus élevé de l'OCDE et de l'Union européenne (UE)<sup>1</sup>.

Les prélèvements obligatoires par rapport au PIB en % sur la période 1990-2018



Source : OCDE

Les comparaisons internationales sont délicates à opérer. Quatre explications principales sont avancées à propos de la situation comparée de la France : en premier lieu l'imprécision des conventions statistiques ; ensuite les différences dans l'efficacité de la dépense publique ; en troisième lieu, les choix concernant la nature du financement (privé ou public) des grandes fonctions collectives (éducation, santé, etc.) ;

<sup>1</sup> Source OCDE.

enfin l'ampleur des dépenses de santé et de protection sociale.

### Une structure de prélèvements différente

L'analyse de la structure des prélèvements obligatoires fait apparaître une part, plus élevée en France que dans le reste de l'Union européenne (UE), de cotisations sociales employeurs, de taxes indirectes sur les produits (sauf la TVA) et d'impôts sur la production. En revanche, les parts de la TVA, des impôts sur le revenu (y compris la contribution sociale généralisée – CSG), des cotisations sociales des salariés et de l'impôt sur les sociétés sont inférieures.

La part cumulée de l'IS et des impôts de production représente 15,7 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en France, contre 12,9 % dans l'UE-28. La différence s'explique par les impôts de production, la part de l'IS étant à l'inverse inférieure en France.

### Des prélèvements sur les entreprises plus nombreux et plus élevés en France

Les prélèvements sur les entreprises sont plus nombreux et plus élevés que dans les principales

économies européennes, même si leur part dans le PIB et dans la valeur ajoutée des entreprises est relativement stable

Les comparaisons en matière de taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises sont d'une interprétation délicate. La plupart des travaux disponibles et des classements internationaux portent sur des taux nominaux d'impôt sur les sociétés (IS), qui ne donnent qu'une indication partielle. La différence entre la France et les autres économies européennes, se situe principalement au niveau des impôts de production.

Les statistiques macro-économiques confirment un niveau de fiscalité directe plus élevé par rapport à la valeur ajoutée des entreprises en France : le total de l'IS et des impôts de production représente environ 11 % de la valeur ajoutée des sociétés non financières. Ce ratio a peu varié entre 2012 et 2017, alors qu'il a convergé dans les autres pays européens vers 5-6 %.

## La fiscalité sur les entreprises en France<sup>2</sup> en Md€

	2015	2016	2017	2018	Évolution 2015-
<b>Taxation de la valeur ajoutée et du chiffre</b>	<b>17,42</b>	<b>17,15</b>	<b>17,13</b>	<b>18,02</b>	<b>+3,5%</b>
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	13,03	13,60	13,57	14,26	+8,6%
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	4,39	3,55	3,56	3,77	-14,2%
<b>Taxation des résultats</b>	<b>59,85</b>	<b>59,88</b>	<b>68,04</b>	<b>62,96</b>	<b>+4,9%</b>
Impôt sur les sociétés (IS)	49,20	49,08	57,41	54,24	+10,2%
Impôt sur le revenu (IR)	7,51	7,78	7,81	7,60	+1,2%
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	0,97	0,98	1,14	1,12	+15,1%
Taxe de 3 % sur les dividendes	2,16	2,04	11,68	0	ns
<b>Taxation du capital</b>	<b>24,96</b>	<b>26,17</b>	<b>26,81</b>	<b>27,29</b>	<b>+9,3%</b>
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	6,36	6,52	6,66	6,83	+6,9%
Taxe foncier bâti et non bâti	14,03	14,69	15,05	15,48	+10,3%
Impôt forfait. entreprises de réseaux	1,30	1,32	1,33	1,35	+3,6%
Impôt forfaitaire sur les pylônes	0,23	0,24	0,25	0,26	+10,8%
Taxe sur les surfaces commerciales	0,93	0,95	1,14	0,98	+4,7%
Taxes CCI	0,46	0,86	0,87	0,72	+57,2%
Taxe chambres des métiers	0,25	0,23	0,23	0,20	-29,1%
Taxe véhicules de sociétés (TVS)	0,75	0,49	0,64	0,75	-0,3%
Taxe sur les bureaux	0,65	0,66	0,64	0,73	+11,6%
<b>Taxation de la masse salariale</b>	<b>14,83</b>	<b>15,18</b>	<b>15,59</b>	<b>15,70</b>	<b>+5,8%</b>
Taxe sur les salaires (TS)	13,16	13,51	13,84	13,86	+5,0%
Taxe d'apprentissage (TA)	1,67	1,66	1,75	1,84	+10,3%
<b>Ensemble</b>	<b>117,06</b>	<b>118,38</b>	<b>127,57</b>	<b>123,97</b>	<b>+5,6%</b>

Source : Insee (« Les entreprises en France »), DGFIP et comptes nationaux.

### Une relative convergence du taux, de l'assiette et des règles régissant l'IS français avec ceux des autres États de l'OCDE

Sans être le seul critère de choix des entreprises pour la localisation de leurs activités, la fiscalité joue un rôle important et les États utilisent de plus

en plus souvent ce levier dans la compétition économique mondiale.

Sur longue période, la réduction des taux et du produit de l'impôt sur les bénéfices dans les économies développées est spectaculaire. Au niveau mondial, le taux nominal moyen d'imposition des bénéfices a été ramené de 40,4 % en 1980 à 24,2 % en 2019. Dans l'UE, les taux nominaux sont passés en moyenne de 32 % en 2000 à 21,9 % en 2018. La France, qui avait

<sup>2</sup> Ce tableau issu de l'étude annuelle de l'Insee *Les entreprises en France* ne comprend pas certaines taxes comme le versement mobilité et la contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL).

abaissé au milieu des années 1980 son taux normal de 50 à 33,3 %, affiche désormais l'un des taux les plus élevés en Europe, ce qui a justifié en 2018 la trajectoire de diminution à 25 % d'ici à 2022.

### En France, une évolution qui laisse subsister des spécificités

La loi de finances initiale (LFI) pour 2018 a en effet prévu une baisse progressive du taux normal de l'IS de 33,3 % en 2017 à 25 % en 2022. Une première baisse est intervenue avec un taux à 28 % pour les entreprises dont le résultat fiscal est supérieur à 500 000 € et le chiffre d'affaires inférieur à 250 M€. Le taux est fixé à 31 % pour la tranche au-delà de 500 000 € de résultat.

L'IS français reste marquée par une base relativement étroite en raison de l'importance des crédits et réductions d'impôt. Le produit d'IS après imputations des créances est de fait relativement stable par rapport aux bases imposables déclarées (21 % en 2018, 44,5 Md€ en valeur absolue). La crise en cours se traduira par une baisse sensible du rendement de l'IS qui n'a en fait jamais retrouvé son niveau d'avant la crise de 2008.

La part de l'IS dans les recettes fiscales françaises est parmi les plus faibles du monde. Sur 88 juridictions du cadre inclusif de l'OCDE, l'IS représente moins de 5 % des recettes fiscales pour seulement cinq d'entre elles, dont la France en 2016. La France se distingue par un taux nominal élevé et un rendement faible.

Ce rendement relativement limité peut avoir plusieurs causes. Parmi celle-ci, il faut avancer le rôle des impôts de production qui contribuent à réduire l'assiette imposable à l'IS.

### Une concurrence qui porte aussi sur la qualité du système fiscal et du réseau de conventions bilatérales

La concurrence fiscale entre États porte aussi sur des aspects de nature plus qualitative. Les entreprises sont sensibles à la qualité du système fiscal en raison des coûts entraînés par une insuffisante maîtrise des risques fiscaux. Les conventions fiscales bilatérales contribuent à réduire cette incertitude, en fixant des règles pour répartir la matière taxable entre les pays signataires et éviter les doubles impositions. Avec 121 traités couvrant 126 pays, 97 % des importations et 98 % des exportations françaises, le réseau conventionnel français est le deuxième plus important au monde après celui du Royaume-Uni.

### La singularité des impôts de production

Les impôts sur la production forment un ensemble hétéroclite constitué de taxes assises sur les salaires et la main d'œuvre (versement mobilité, taxe sur les salaires, etc.), de taxes assises sur la valeur ajoutée (principalement la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises ou CVAE), de taxes assises sur le chiffre d'affaires (comme la contribution sociale de solidarité des entreprises ou C3S) et enfin de

taxes assises sur le foncier (taxes foncières, cotisation foncière des entreprises ou CFE).

Selon le Conseil d'analyse économique (CAE), les impôts de production représentent en France 2,1 % du PIB et 3,7 % de la valeur ajoutée brute des entreprises<sup>3</sup>, soit le deuxième niveau le plus élevé d'Europe. En tendance, les impôts de production sont aussi plus dynamiques en France.

Plusieurs rapports et études ont souligné le bilan économique défavorable des impôts de production. Les impacts sont néanmoins différents selon les types d'impôts.

Les impôts assis sur le foncier sont souvent présentés comme un bon instrument de tarification des investissements. Leur principale limite est qu'ils ne tiennent pas compte de la capacité contributive des entreprises. Par ailleurs, la taxation du foncier pénalise les secteurs qui nécessitent beaucoup d'actifs corporels comme l'industrie manufacturière et le commerce physique par rapport à des concurrents numériques établis hors du territoire national.

La CVAE pèse de manière proportionnelle sur l'ensemble des facteurs de production et ne souffre pas des effets en cascade d'une taxe sur le chiffre d'affaires. Elle a aussi l'avantage d'être neutre au regard de la source de financement des investissements. Si elle est plus proche des capacités contributives des entreprises, elle

entraîne néanmoins des distorsions entre entreprises ayant des consommations intermédiaires différentes.

Créée en 1970 pour faire contribuer les grandes entreprises au financement du régime social des indépendants, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui a fait l'objet de mesures d'abattement forfaitaire en 2015 et en 2016, est assise sur le chiffre d'affaires et intervient à chaque étape de production, affectant ainsi toute la chaîne de valeur. Elle pénalise les exportations qui doivent intégrer cette contribution dans leurs coûts et favorise les importations.

La charge fiscale de ces différents impôts de production est variable selon la taille des entreprises et le secteur d'activité.

La part des PME dans le produit de la CVAE est inférieure à leur part dans la valeur ajoutée, respectivement 31,5 % et 33,7 %, mais c'est l'inverse pour les ETI (41 % de la taxe, 30,7 % de la valeur ajoutée) et les grandes entreprises (respectivement 24,2 % et 18,1 %). La CFE pèse relativement plus sur les microentreprises (21,9 % du produit de la taxe, 16,3 % de la valeur ajoutée) que sur les PME et les ETI. L'industrie manufacturière contribue plus que son poids dans la valeur ajoutée (18,15 % de la valeur ajoutée fiscale, 21,3 % du produit de la CVAE et 24,5 % du produit de la CFE). Il en est de même pour les

---

<sup>3</sup> Derniers chiffres publiés par le CAE, dans Philippe Martin, Hélène Paris, « Éclairages complémentaires sur les impôts de production », *Focus* n° 042-2020, juillet 2020.

secteurs de la production d'énergie et du commerce.

Les impôts de production constituent donc une singularité française par leur nombre, leur hétérogénéité et leur poids dans la valeur ajoutée des entreprises. Ils affectent la compétitivité des

entreprises, tout en limitant l'assiette de l'IS. Aussi sont-ils l'objet de réformes visant à les alléger. Ces réformes sont toutefois délicates, car ces impôts constituent des recettes importantes et dynamiques pour la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

## 2. Une adaptation inaboutie des règles fiscales à une économie mondialisée et numérisée

La mondialisation et la numérisation des économies affectent profondément la façon dont les États peuvent prélever une partie de la richesse produite par les entreprises. L'éclatement croissant des chaînes de valeur rend toujours plus délicate la question de l'imposition de profits dont il est difficile de localiser le lieu de création.

Toutefois, les mesures prises depuis la crise financière de 2008 ont fait évoluer à la fois les règles fiscales applicables et les comportements des entreprises. Tant la notion d'établissement stable que la mise en œuvre du principe de pleine concurrence ont fait l'objet de travaux approfondis par l'OCDE qui ont conduit à l'adoption de multiples dispositions en France et dans l'Union européenne.

### Les défis posés par les nouveaux modèles d'affaires

Les « nouveaux modèles d'affaires », qui concernent des secteurs de plus en plus variés, évoquent les formes contemporaines du positionnement stratégique dans la chaîne de

valeur. Dans les modèles multi-faces, une ou plusieurs faces sont gratuites (par exemple, pour l'utilisateur), tandis que l'autre face paie pour accéder à l'écosystème mis en place. Il en résulte que la première face est « subventionnée » par la seconde : par exemple les recettes publicitaires pour Google. Pour autant, les modèles de l'économie numérique ne sont que partiellement nouveaux. Les modèles multi-faces ou multicanaux existent en fait depuis longtemps : la banque, les médias, les centres commerciaux en sont des exemples.

Du point de vue fiscal, deux problèmes émergent :

- d'une part, la valeur créée sur une face du modèle peut être monétisée à un endroit très distant du lieu de la transaction ;
- d'autre part, les modèles d'affaires reposent sur des combinaisons d'actifs, notamment immatériels, qui peuvent, en raison de la mondialisation des chaînes d'approvisionnement ou de la mobilité desdits actifs, être répartis dans différentes juridictions aux règles fiscales hétérogènes.

Le fait qu'un géant du numérique puisse se passer de présence physique sur les marchés où il exerce ses activités met en lumière les limites du système d'imposition des entreprises, pensé à une époque où l'économie était d'abord industrielle et où le commerce et les services reposaient sur des points de vente et des contacts physiques. Les actifs immatériels sont centraux dans les nouveaux modèles économiques. Ils soumettent les systèmes fiscaux à des défis spécifiques en raison même de leurs caractéristiques, notamment de leur grande mobilité.

La question de la capacité contributive justifie les réflexions internationales en cours : quelle matière la fiscalité peut-elle saisir si la capacité contributive qu'elle est supposée appréhender ne se matérialise plus sous l'une de ses formes traditionnelles ? L'idée de prendre en compte l'usage pour apprécier la création de valeur vise à reconnaître à l'État le droit d'imposer la contrepartie de la fourniture d'un marché de consommateurs.

Pour le moment, le pilier 1 du projet *BEPS* se limite à l'attribution d'une fraction d'un surprofit sans aller jusqu'à faire basculer de manière aussi fondamentale le système fiscal international. Cependant le débat sur l'adaptation de l'IS à la numérisation pourrait conduire à aller plus loin en fonction des intérêts des États et des rapports de forces politiques.

## **La réactivité du système français de prélèvements sur les entreprises dans ce contexte**

Les défis soulevés par la mondialisation et la numérisation ont été diversement pris en compte par les systèmes fiscaux nationaux. En France, ils ont largement contribué à faire évoluer l'IS, même si des difficultés persistent; en revanche, les impôts de production ont moins bien intégré cette nouvelle donne.

## **Des adaptations significatives concernant l'IS**

La fragilisation à laquelle l'IS fait face, en France comme ailleurs, résulte tout à la fois des difficultés de rattachement des entreprises au territoire national et de l'utilisation de différentes juridictions fiscales par les groupes mondialisés pour organiser les fonctions de l'entreprise et optimiser leurs marges bénéficiaires.

La France fait application du principe de territorialité, particularité qui tend néanmoins à s'estomper. Si les autres États membres de l'Union européenne appliquent traditionnellement un principe de mondialité des bénéfices, certains d'entre eux ont introduit au début des années 2010 une dose de territorialité dans leur fiscalité<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Il s'agit notamment des Pays-Bas, du Royaume-Uni, du Portugal et de l'Italie.

La logique du principe de territorialité est donc d'imposer en France les bénéfices liés à la présence d'une entreprise, indépendamment de son siège de direction ou de sa nationalité. Les entreprises françaises restent attachées au principe de territorialité pour compenser le niveau élevé de la fiscalité et lutter à armes égales avec leurs concurrents étrangers.

Les facteurs d'attractivité de la France en matière d'assiette et de modalités de calcul de l'impôt se sont toutefois réduits. C'est le cas du régime français d'intégration fiscale qui demeure favorable en dépit de l'introduction à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 d'une quote-part de 1 % pour frais et charges jusqu'alors totalement exonérée. Les règles de report des déficits n'offrent plus d'avantage comparatif décisif par rapport aux autres États membres de l'Union européenne ou de l'OCDE. Les règles du régime mère-fille sont dans la moyenne européenne. En ce qui concerne le régime de faveur de taxation des plus-values à long terme, la réintégration au résultat fiscal de la société mère d'une quote-part pour frais et charges de 12 % sur les plus-values brutes place en revanche la France dans une situation défavorable par rapport à ses principaux partenaires qui exonèrent la totalité des plus-values éligibles.

Les règles issues du code général des impôts (CGI) doivent être combinées avec les conventions fiscales bilatérales qui répartissent le pouvoir d'imposer entre les deux États signataires en fonction de la définition de l'établissement stable. Toutefois, la possibilité de réaliser une activité sans rattachement physique et matériel au

territoire français, comme le permet la numérisation, contourne la notion d'établissement stable et empêche le pouvoir fiscal de saisir la richesse créée.

Un premier pas pour remédier à cette difficulté a été franchi avec la convention multilatérale de 2017. Sa mise en œuvre a pour principal avantage d'éviter que les conventions bilatérales ne créent des possibilités de double non-imposition non intentionnelle des revenus par le biais de stratégies de fraude ou d'évasion fiscale. Au-delà de l'inconvénient majeur de la non-participation des États-Unis, l'enjeu est l'application de cet instrument multilatéral par plus de 90 juridictions différentes et la mise en conformité de l'ensemble des conventions bilatérales en vigueur dans le monde.

Le risque d'érosion de base (« *base erosion* ») affectant l'assiette taxable nationale a également donné lieu à des mesures inspirées de *BEPS*.

La principale technique d'érosion est le transfert indirect de bénéfices taxables à l'IS hors de France par la manipulation des prix de transfert. Si les règles relatives aux prix de transfert ont abouti à un meilleur contrôle des opérations d'évitement de l'impôt, la question continue de se poser pour les actifs incorporels. Difficilement évaluables, facilement mobiles, ces derniers peuvent être aisément placés dans une juridiction à fiscalité accommodante.

Des solutions spécifiques ont été trouvées pour les frais financiers et la sous-capitalisation « organisée » désormais strictement encadrés depuis la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du

12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur transposée en droit français par la loi de finances initiale pour 2019. De même, les structures interposées situées en territoire à fiscalité privilégiée sont encadrées par les dispositions de l'article 238 A du CGI.

À côté des dispositifs ciblant telle ou telle situation, la lutte contre l'évasion en matière d'impôt sur les sociétés peut s'appuyer à titre subsidiaire sur une règle générale anti-abus.

Les dispositions juridiques européennes introduites depuis plusieurs années (directives ATAD 1 et 2, directives du 25 mai 2016 et du 25 mai 2018) constituent désormais un arsenal juridique conséquent.

La pratique de « chalandage fiscal »<sup>5</sup> est également mieux encadrée désormais, grâce à la convention multilatérale de 2017 complétée par des règles propres à l'Union européenne transposées en droit français sous la forme d'une clause anti-abus générale applicable à l'IS.

Au total, le régime de l'IS a commencé à prendre en compte les enjeux fiscaux d'une économie mondialisée et numérisée.

Le droit conventionnel a connu des avancées en matière d'établissement stable, sans pour autant

résoudre tous les problèmes ni garantir que l'ensemble des États signataires s'y conformeront de bonne foi. Les cadres légaux nationaux et internationaux sont parvenus à encadrer les prix de transfert et les opérations dites « érosives ». La difficulté principale qui subsiste concerne les actifs incorporels.

### Le sort variable des autres impôts

Si les défis que pose à l'IS la mondialisation et la numérisation de l'économie sont bien identifiés, ceux auxquels sont confrontés les impôts de production sont moins souvent évoqués. Ils peuvent néanmoins s'avérer délicats et poser des problèmes de concurrence entre des entreprises établies en France et des entreprises servant le marché français mais établies hors de France.

L'implantation physique donne lieu en France à des impositions qui visent à tenir compte de la valeur tirée de l'exploitation. Frappant des immobilisations corporelles peu mobiles, ces impositions ne devraient pas être affectées par la numérisation.

Pourtant, les impôts assis sur le foncier peuvent apparaître inadaptés à une économie de plus en plus dématérialisée. Cette crainte n'en doit pas moins être relativisée. En effet, si la relation commerciale tend à se nouer de plus en plus à distance, les biens continuent de s'échanger et les

---

<sup>5</sup> Consistant à faire transiter les flux sortants, intérêts et redevances principalement, par un État « tunnel » ou un État « tremplin » lié à la France par une convention fiscale mais ouvrant des facilités pour les flux qui sortent vers un

pays avec lequel la France n'a pas passé de convention fiscale, notamment parce qu'il s'agit d'un État ou d'un territoire non-coopératif.

flux correspondants nécessitent des installations physiques aux abords des lieux de consommation (cf. les gigantesques entrepôts d'Amazon). Le dynamisme de leurs recettes ne semble pas affecté, à ce stade, par les effets de la numérisation de l'économie.

L'exigence de présence physique sur le territoire français pose avant tout la question, pour la CFE comme pour les taxes foncières, de la concurrence faussée, par exemple entre le commerce physique et le commerce en ligne.

La CVAE obéit quant à elle à une logique de territorialité et d'assiette identique à celle l'IS. Ainsi, les pratiques observées en matière de fiscalité internationale pour l'IS (par exemple les manipulations de prix de transfert) sont susceptibles d'avoir une incidence sur les établissements situés sur le territoire national soumis à la CVAE.

La C3S est quant à elle régie exclusivement par le droit interne pour l'application du principe de territorialité. De même, la taxe sur les salaires repose sur un critère propre de territorialité, distinct de celui de l'IS, adapté à l'assiette qui lui est spécifique.

À la différence des impositions frappant directement les entreprises, la TVA est un impôt seulement collecté par celles-ci. Elle frappe la consommation des biens et services et est payée *in fine* par le seul consommateur final, même si, dans la pratique, une partie peut rester à la charge des entreprises. Cette particularité explique sans doute que la TVA ait pu s'adapter à la

mondialisation comme à la numérisation de l'économie.

Son critère de territorialité induit qu'il est prélevé sur le lieu de consommation pour ce qui concerne les ventes de biens. La TVA s'est adaptée tant au développement du commerce international, en particulier des ventes à distance, qu'à la numérisation de l'économie. Le développement du commerce électronique a conduit à plusieurs ajustements complémentaires résultant de la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017. La principale nouveauté de cette directive est l'introduction d'une responsabilité des plateformes pour la collecte de la TVA.

Si, en matière de prestations de services, la règle générale est l'imposition à la TVA au lieu d'établissement du vendeur, les prestations de services fournies par voie électronique aux particuliers sont soumises depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 à un régime particulier et sont imposables en France lorsqu'elles sont effectuées en faveur de personnes non assujetties qui sont établies, ont leur domicile ou leur résidence habituelle en France, quel que soit le lieu d'établissement du prestataire. La directive précitée du 5 décembre 2017 est allée encore plus loin avec la règle d'imposition dans le pays de destination.

Le « principe de destination » tend donc à s'étendre avec le développement du commerce électronique, qui justifie par son ampleur croissante et irréversible la rétention dans les

États de consommation de l'assiette taxable à la TVA.

### Les enjeux pour la France de l'évolution des règles de fiscalité internationale des entreprises

Le programme *BEPS* a abouti à un diagnostic portant à la fois sur les difficultés liées à la notion d'établissement stable et sur les stratégies d'évitement artificiel de l'établissement stable.

L'OCDE a engagé une réflexion pour tenir compte des spécificités des activités du numérique en s'appuyant non pas sur une nouvelle définition de l'établissement stable, mais sur un nouveau principe de répartition des droits d'imposer, indépendamment de la notion d'établissement stable.

**Le pilier 1** porte sur la répartition des droits d'imposition entre les juridictions et étudie diverses propositions relatives à de nouvelles règles du lien et de répartition des bénéfices. La proposition est centrée sur les entreprises proposant des services numériques tels que les réseaux sociaux, les moteurs de recherche, les plateformes de partage en ligne (« *automated digital services* ») et les « entreprises en relation étroite avec les consommateurs » (« *consumer facing businesses* »). Il est envisagé de distinguer trois montants de bénéfices attribués à la juridiction de marché :

- le montant A correspond à une fraction du bénéfice résiduel tiré de l'activité dans la juridiction de marché, qu'il y ait présence

physique ou non de l'entreprise multinationale dans cette juridiction ; il doit refléter la part du profit allant au-delà d'une rentabilité normale (dont le seuil est à fixer) ;

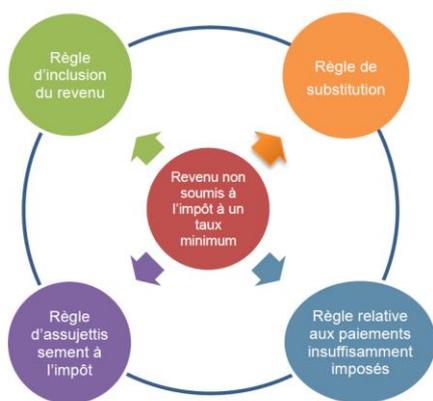
- le montant B correspond à la rémunération fixée par application du principe de pleine concurrence des fonctions de base de distribution et de marketing établies dans la juridiction de marché ;
- enfin le montant C correspond au revenu additionnel réalisé dans la juridiction de marché excédant la rémunération des fonctions de base telle que déterminée par le montant B.

Seul le montant A serait déterminé selon des formules de calcul spécifiques. Les montants B et C seraient déterminés selon le principe de pleine concurrence. L'application des nouvelles règles ne vaudrait que pour les entreprises multinationales ayant un chiffre d'affaires au-dessus d'un certain seuil (750 M€) et en présence d'un montant à réallouer également au-dessus d'un seuil minimum.

**Le pilier 2** vise à trouver des règles communes permettant d'assurer une taxation minimum des résultats des entreprises multinationales afin de dissuader toute délocalisation des profits réalisés

dans des juridictions aux taux d'imposition faibles (proposition appelée *GloBE*<sup>6</sup>).

Les règles envisagées pour le pilier 2



Source : OCDE

La règle d'inclusion du revenu doit permettre d'imposer le revenu des succursales étrangères ou des entités contrôlées, dès lors que celui-ci a été soumis à l'impôt à un taux effectif inférieur à un taux minimum. La règle relative aux paiements insuffisamment imposés permettrait d'écarter toute déduction de ces paiements dans l'État de source quand ces paiements n'ont pas été soumis à un taux effectif d'imposition supérieur ou égal à un taux minimum dans le pays de siège du bénéficiaire. La règle de substitution autoriserait l'État de siège à substituer à la méthode de l'exemption celle de la taxation si les bénéfices attribuables à un établissement stable sont imposés à un taux effectif inférieur au taux

minimum. Enfin, une règle d'assujettissement à l'impôt compléterait la règle relative aux paiements insuffisamment imposés en soumettant un paiement à une retenue d'impôt ou à d'autres prélèvements à la source et en refusant les avantages prévus par les conventions à certains éléments de revenu lorsque le paiement n'est pas imposé à un taux minimum.

L'un des enjeux de la proposition *GloBE* est de pouvoir déterminer le niveau d'imposition effectif, pour le rapporter au niveau d'imposition minimum attendu. Cela suppose une réflexion sur les outils utilisés pour déterminer le résultat imposable et évaluer l'imposition effective (comptabilité, états financiers, retraitements éventuels).

De nombreux points techniques ont été soumis à la discussion aux 137 délégués (administrations nationales, représentants d'entreprises) dans des documents de travail que l'OCDE a circularisés en août 2020 avec l'objectif de les soumettre à la réunion plénière du cadre inclusif qui se tient au mois d'octobre. Le CPO n'ayant pas été formellement destinataire de ces documents couverts par la confidentialité, il n'est pas possible d'en faire état dans ce rapport. Pourtant, les analyses qu'il s'est procurées dans les jours précédant l'adoption définitive du rapport soulèvent des questions (notamment en ce qui concerne les règles comptables) dont les implications seront déterminantes.

<sup>6</sup> « *Global anti-base erosion* ».

## Les premières réponses nationales aux défis de la mondialisation et de la numérisation

Sans attendre la conclusion des négociations à l'OCDE, plusieurs États ont pris des initiatives pour répondre aux défis de la numérisation.

La réforme fiscale américaine de 2017 constitue une réponse ambitieuse, mais complexe et peu lisible. Au-delà de la baisse significative du taux d'impôt fédéral sur les sociétés ou de la taxe mise en place pour le rapatriement des fonds localisés hors des États-Unis, le *Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA) vise à la fois à consolider le développement international de sociétés américaines et à préserver les intérêts du Trésor américain. La réforme tient compte des évolutions entraînées par la numérisation et la mondialisation, ce qui est l'objet des volets GILTI (« *Global Intangible Low-Taxed Income* ») et FDII (« *Foreign Derived Intangible Income* »).

Dans l'attente d'un accord à l'OCDE sur le pilier 1 et notamment son volet visant les entreprises du numérique, la France, comme d'autres États, a souhaité s'engager dans la mise en place d'une taxation spécifique des services numériques, par la création en 2019 d'une taxe de 3 % du chiffre d'affaires des entreprises pour lesquelles les sommes encaissées en contrepartie de ces services ont dépassé, en 2018, le seuil de 750 M€ au niveau mondial, dont 25 M€ rattachables à la France. Parmi les intérêts de la taxe, on peut

mentionner les critères utilisés pour caractériser un service fourni en France<sup>7</sup>. La taxe est donc due même en l'absence d'entreprise exploitée en France.

De nombreux États ont pris des initiatives visant à instaurer une taxation directe du numérique. Parmi eux se trouvent plusieurs États européens. Ces projets sont proches de la proposition (non aboutie) de directive de la Commission européenne.

## Les conséquences économiques et budgétaires pour la France des piliers 1 et 2

Le CPO s'est livré à une analyse approfondie aux plans qualitatif et quantitatif des multiples options qui s'offrent aux négociateurs dans la détermination des différents paramètres.

Des approches statiques des deux piliers ont pu être réalisées, mais la production d'une estimation dynamique était hors de portée de l'étude. L'estimation réalisée correspond à une version simplifiée de la réforme et s'appuie sur des données qui, si elles sont solides s'agissant des liasses fiscales (toutefois limitées aux unités légales françaises), souffrent de nombreux problèmes déclaratifs pour ce qui concerne les déclarations françaises pays par pays au titre du *CBCR* (*Country-by-country reporting*). Pour autant, la méthode utilisée et les chiffrages obtenus permettent de disposer d'éléments d'appréciation qui dans certains cas complètent,

---

<sup>7</sup> Article 299 bis du CGI.

dans d'autres cas nuancent les premiers chiffreages du CAE et de l'OCDE.

### ➤ Le pilier 1

Le calcul effectué permet d'estimer l'impact sur l'assiette taxable française de l'application du pilier 1 sur le champ des déclarants *CbCR* français. Les deux types de clefs de source sont appliquées, et les paramètres retenus sont 10 % du chiffre d'affaires comme seuil du surprofit et une redistribution de 20 % de ce surprofit.

**Estimation partielle de l'impact sur l'IS français du pilier 1, sur un champ réduit aux seuls déclarants CbCR ayant leur siège en France – en Md€**

	Clef de source basée sur les profits		Clef de source basée sur les surprofits	
	Nombre d'entités concernées	Gain/perte d'IS	Nombre d'entités concernées	Gain/perte d'IS
Gain d'IS pour la France	25	1,2	36	1,7
Perte d'IS pour la France	58	-1,5	47	-2,1
<b>Gain / Perte d'IS pour la France</b>	<b>83</b>	<b>-0,3</b>	<b>83</b>	<b>-0,4</b>

Source : Données DGFIP (*CbCR*), calculs du CPO

Les montants agrégés apparaissent faibles. L'estimation indique une perte d'impôt pour la France de 0,3 à 0,4 Md€. Les montants moyens par entreprise concernée sont relativement limités (souvent de l'ordre de 50 M€). Ces chiffres

laissent penser que les sommes transférées d'un pays à l'autre seraient le plus souvent modestes. Plusieurs limites importantes affectent l'estimation des recettes fiscales, allant potentiellement dans des sens opposés.

Au total, le résultat portant uniquement sur la réallocation de l'impôt dû par les multinationales ayant leur siège en France aboutit *in fine* à une perte très mesurée pour la France, qui serait très certainement plus que compensée par le surcroît d'impôt acquitté en France par les multinationales étrangères (estimation cependant impossible sans les données *CbCR* de l'ensemble des pays). De plus, elles reposent sur des données 2017 et ne prennent pas en compte la dynamique de l'économie numérique.

### ➤ Le pilier 2

L'analyse fondée sur l'étude des grands groupes fiscaux<sup>8</sup> conduit probablement à surestimer les recettes fiscales induites par la réforme, puisque le champ des groupes fiscaux est plus large que celui des groupes fiscaux appartenant à une multinationale.

Les montants supplémentaires que seraient amenées à payer les entités installées en France dans le cas d'un taux implicite minimal de 12,5 % du résultat comptable retraité fait apparaître une hausse d'impôts à acquitter par les entreprises établies en France relativement mesurée (au maximum 1,1 Md€ selon le scénario), mais

<sup>8</sup> Chiffre d'affaires en France supérieur à 750 M€.

assez concentrée sur un petit nombre d'entreprises.

**Surplus d'impôt à acquitter pour les entités résidentes dans le cadre du pilier 2**

	IS brut	IS+CVAE	IS+CVAE+C3S	IS+CVAE+C3S net du CIR (imputations)	IS+CVAE+C3S net du CIR (imputations+restitutions)
SNF	1,0	0,5	0,4	0,5	0,8
SF	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	1,1	0,6	0,5	0,6	0,9

SNF : sociétés non financières ; SF : sociétés financières  
 Source : données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs CPO

Ces éléments permettent de dégager une tendance : la probabilité que des entreprises localisées en France soient amenées à payer un surplus d'impôt n'est pas négligeable. Cela peut sembler contre-intuitif au vu de la faiblesse de l'hypothèse de taux minimum retenu pour ces simulations (12,5 %) en comparaison du taux statutaire principal en vigueur. Cela s'explique principalement par l'écart entre les retraitements fiscaux apportés dans le système français au résultat comptable, et par les retraitements, moins nombreux, retenus dans la modélisation.

Ces résultats permettent d'éclairer les négociations en décrivant les différences majeures d'effets selon les choix effectués. La définition du résultat comptable affecte nettement l'impôt supplémentaire dû.

Les éclairages apportés par les données *CbCR* France permettent d'illustrer les gains attendus pour le budget de l'État, à la différence des

données des seules liasses fiscales qui renseignent sur l'impôt supplémentaire éventuellement dû par les entreprises établies en France, mais sans pouvoir déterminer si cet impôt serait dû à la France ou à une autre juridiction. L'exploitation des données *CbCR* permet d'illustrer de grandes tendances, mais ne constitue aucunement une estimation précise. Sous l'hypothèse d'un taux minimum de 12,5 %, les gains de recettes fiscales, encore plus stylisés que dans le chiffrage précédent, sont évalués à 7,3 Md€, dont 3,9 Md€ acquittés par des entreprises établies en France et 3,4 Md€ par les filiales d'entreprises étrangères. Ces chiffres, et notamment le premier qui s'écarte significativement des résultats issus des liasses fiscales, présentent néanmoins des fragilités qui conduisent à les interpréter avec la plus grande prudence.

**Des résultats très sensibles aux retraitements fiscaux**

Au total, les définitions des numérateurs et des dénominateurs du taux effectif au cœur du pilier 2 joueront un rôle de première importance, jusque dans certains détails particulièrement techniques des retraitements fiscaux effectués. Cette question des règles applicables (maintien des règles fiscales françaises ou « alignement » sur des normes standards) conduit à renouveler les précautions de prudence à l'égard des estimations existantes.

Seules deux autres institutions ont à ce jour réalisé des estimations publiques.

L'OCDE a mobilisé un très grand nombre de données provenant de nombreuses sources différentes. Ces données lui ont permis de faire une estimation de la répartition, par pays de siège et pays de filiale (de façon croisée), du chiffre d'affaires, du profit et du surprofit des multinationales. Selon son estimation, le groupe de pays auquel appartient la France verrait ses recettes fiscales augmenter de 4 % (soit environ 2 Md€ dans le cas de la France).

L'estimation du CAE repose sur un outil ambitieux prenant la forme d'un modèle d'équilibre général et intégrant des changements de comportement des multinationales (modèle dynamique). L'affectation partielle des profits aux marchés de destination (pilier 1) augmenterait faiblement les recettes fiscales en France, les gains de recettes fiscales sur les entreprises qui servent les consommateurs

français dépassant légèrement les pertes de recettes fiscales sur les entreprises qui produisent en France. Le pilier 2 augmenterait fortement les recettes fiscales de tous les pays qui ne sont pas des paradis fiscaux, et en particulier en France. Dans le cas où ces derniers relèveraient leur taux effectif d'imposition à 15 %, les recettes fiscales augmenteraient de 9,4 % en France. Ce modèle n'est toutefois pas explicité avec beaucoup de détails.

Ces travaux interviennent toutefois dans un contexte économique, budgétaire et fiscal profondément dégradé à l'échelle mondiale du fait de la crise sanitaire de Covid-19, ce qui pourrait ralentir la dynamique de négociations à l'OCDE.



### 3. Préserver les choix de politique fiscale dans les différents scénarii

La brutale et violente dégradation de l'économie mondiale depuis le printemps 2020 n'a pas remis en cause les tendances de fond résultant de la mondialisation et de la numérisation de l'économie. Au contraire, elle a accéléré certaines évolutions déjà engagées. Simultanément, les États ont dû faciliter une reprise économique aussi rapide que possible, tout en gérant dans l'urgence une dégradation inédite des comptes publics qui a considérablement fragilisé leur situation financière.

#### **À court terme, une politique fiscale en direction des entreprises largement déterminée par l'objectif de sortie de crise**

La nature et l'ampleur exceptionnelles de la récession économique provoquée par le déclenchement de la crise sanitaire ont conduit à réviser la loi de finances initiale pour 2020 à trois reprises depuis le printemps. Comme ailleurs, les finances publiques sont considérablement sollicitées par la chute des recettes et par les mesures visant à lutter contre l'épidémie et à limiter les conséquences de la récession sur le tissu productif et le pouvoir d'achat. Après le vote de la troisième LFR du 30 juillet 2020, le déficit prévisionnel, initialement fixé à 2,2 % du PIB, a été porté à 11,4 %. Le niveau d'incertitude

demeure élevé sur les plans sanitaire et économique ainsi que sur l'évolution des finances publiques. La diminution de recettes fiscales s'annonce particulièrement forte, notamment pour l'IS.

Au-delà des mesures de reports de cotisations sociales décidées dès le début de la crise, les LFR du printemps 2020 ont prévu des dispositifs spécifiques concernant les prélèvements sur les entreprises. Il a par ailleurs été décidé d'engager une réduction significative des impôts de production de 10 Md€ dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021. La mesure concerne, d'une part, la CVAE dont la part régionale, qui en représente la moitié, sera supprimée, et, d'autre part, le plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) qui sera abaissée de 3 % de la valeur ajoutée à 2 %, ce qui affectera donc la CFE. Il a également été annoncé une révision de la méthode de taxation foncière des locaux industriels.

Présenté comme une réponse à une situation conjoncturelle exceptionnelle, la diminution des impôts de production annoncée aura des effets pérennes, ce qui pose la question de son financement dans la durée. Celui-ci repose sur de futures rentrées fiscales engendrées par le retour de la croissance et, pour partie, par le surcroît d'IS engendré par l'élargissement de l'assiette, soit à terme 2 Md€.

Les dispositifs publics de soutien à la trésorerie annoncés dès le début du confinement sont comparables à ceux mis en œuvre dans l'ensemble de la zone OCDE. Trois quarts des pays membres de l'OCDE ont ainsi introduit des reports de paiement concernant l'impôt sur les sociétés, l'impôt personnel sur le revenu, la TVA, les cotisations sociales voire les impôts fonciers.

### **Les enjeux de la fiscalité des entreprises dans le contexte post-crise**

La crise ne remet pas en cause les objectifs traditionnels de la politique fiscale, qui se trouvent complétés par des objectifs plus récents.

#### **Le rendement fiscal**

Les choix actuels qui privilégient l'objectif de compétitivité devront tôt ou tard tenir compte de la nécessité de redresser les comptes publics en agissant sur le niveau des recettes et sur celui des dépenses.

La diminution de la CVAE soulève la question du financement du secteur public local et plus particulièrement des politiques territoriales de développement économique. Au-delà de la perte de recettes qui sera compensée par l'État grâce à l'affectation aux régions d'une fraction de TVA, il faut s'interroger sur la manière dont seront financées demain les politiques territoriales de développement économique. Si ces politiques sont appelées à être principalement financées par le contribuable national, cela signifie qu'elles le seront plutôt par les grands impôts sur les

ménages bien que ceux-ci n'en soient pas les bénéficiaires directs. La lisibilité de l'effort fiscal ne s'en trouvera pas améliorée.

### **Les objectifs d'attractivité et de compétitivité**

Les politiques menées en France au cours des dix dernières années en matière de prélèvements sur les entreprises ont été largement marquées par le souci d'améliorer la compétitivité des entreprises et de rendre le territoire national plus attractif aux investisseurs étrangers.

La fiscalité joue un rôle multiforme sur l'attractivité. Son niveau influe différemment selon les fonctions d'entreprise que l'on souhaite attirer (activités d'innovation, de production, sièges sociaux).

Ces considérations ont pu exercer une influence sur les choix de politique fiscale. Le crédit impôt-recherche (CIR) français vise à encourager l'implantation en France d'activités de recherche. La stratégie de diminution du taux de l'IS engagée en 2018 vise plutôt les grandes entreprises et le maintien en France de fonctions de conception et de sièges sociaux. Enfin la volonté affichée de réduire les impôts de production répond au souci de redresser la compétitivité des PME et ETI.

### **La prévisibilité de la norme fiscale**

Dans une période de bouleversements si soudains et si profonds, l'État doit contribuer à réduire

l'incertitude et non à l'aggraver. S'il n'est pas anormal que les règles fiscales évoluent en fonction des circonstances et des débats politiques, la France se distingue de ses partenaires européens par une grande instabilité fiscale. Or le degré de lisibilité et de prévisibilité des règles fiscales, ainsi que la sécurité de l'environnement fiscal, jouent un rôle important pour les entreprises.

### La répartition de l'effort fiscal

Il est difficile de tracer une ligne claire en matière d'effort fiscal entre les entreprises et les ménages. La question de l'incidence de l'impôt est complexe en raison de la capacité des entreprises à répercuter les prélèvements directs sur leurs facteurs de production ou leurs bénéficiaires, sur leurs salariés (au travers des négociations salariales), leurs consommateurs (au travers des prix de vente) ou leurs actionnaires (au travers de la distribution du résultat).

Pour autant, une présentation simplifiée de la répartition des prélèvements obligatoires entre les entreprises et les ménages indique que l'accroissement du niveau général des prélèvements obligatoires constaté dans les États européens depuis 2008 a touché essentiellement les ménages.

Quant à la répartition des prélèvements entre les différentes catégories d'entreprises, elle repose

sur un équilibre qui doit s'apprécier globalement et non impôt par impôt. Les analyses sembleraient indiquer une répartition de la charge fiscale totale globalement un peu plus favorable aux PME et aux ETI et un peu moins aux microentreprises et aux grandes entreprises. Toutefois, l'analyse des taux effectifs d'IS par taille d'entreprise aboutit à un constat plus nuancé.

Les mesures d'allègements d'impôts décidées par le législateur n'ont pas les mêmes effets sur les différentes catégories d'entreprises selon l'impôt ciblé. La diminution du taux normal d'IS sans modification du taux réduit doit bénéficier plutôt aux grandes entreprises. Il en serait de même avec la C3S. Une mesure ciblant la CVAE devrait, en revanche, bénéficier d'abord aux ETI industrielles.

### Des objectifs plus récents

La crise sanitaire a renforcé encore les attentes pour accélérer la transition écologique et mieux prendre en compte les objectifs environnementaux dans les instruments de politique économique. Dans son rapport de 2019<sup>9</sup>, le CPO a préconisé un réexamen des dépenses fiscales ayant pour objet de soutenir l'utilisation des énergies fossiles.

La relocalisation en France d'activités de production devient également un nouvel objectif

---

<sup>9</sup> CPO, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, septembre 2019.

prioritaire de la politique économique. Il est probable cependant que des mesures fiscales appropriées, pour nécessaires qu'elles soient, ne suffisent pas pour inverser des stratégies d'entreprises construites de longue date sans revoir les choix d'organisation de la chaîne de valeur ni renoncer à des implantations à l'étranger qui sont à apprécier par rapport à une stratégie globale.

La stratégie économique de relance devrait également viser à accélérer la mutation de l'économie française vers des secteurs d'avenir. Cela pose la question du renforcement des fonds propres qui constitue un enjeu de plus en plus important. Les réponses susceptibles d'être apportées au plan fiscal ne sont cependant pas aisées. La justification économique d'une différenciation de taux d'IS selon que les bénéficiaires sont réinvestis ou non apparaît insuffisante au vu de la complexité de mise en œuvre d'un tel dispositif et des contraintes constitutionnelles.

### **À moyen terme, des choix de politique fiscale à adapter en fonction de l'issue des négociations à l'OCDE**

#### **BEPS 2.0 : une négociation à l'issue encore incertaine, un impact favorable à confirmer**

Les négociations, même si elles ont été affectées par la crise sanitaire, n'ont pas été interrompues. Par ailleurs, les États-Unis ont maintenu leur participation aux discussions, bien qu'ils aient annoncé en juin 2020 que la perspective des élections présidentielles ne permettrait pas

d'aboutir à un accord politique pour la fin de l'année 2020.

À la date de parution du rapport, il est prévu qu'une synthèse des travaux soit finalisée en vue d'un examen en octobre 2020 par les pays du cadre inclusif. Il serait souhaitable de disposer d'un délai suffisant pour prendre connaissance, évaluer et commenter les derniers détails du dispositif avant son adoption par les États. La confidentialité imposée par l'OCDE sur le contenu des négociations, en dehors des consultations publiques, mériterait d'être reconsidérée.

Si un accord sur le pilier 2 semble *a priori* plus aisé à obtenir que sur le pilier 1, la position française est d'obtenir un accord sur les deux piliers qui sont en fait intrinsèquement liés. Il est important qu'un accord susceptible de réunir un si grand nombre d'États permette à la fiscalité de mieux appréhender des activités nouvelles qui ont largement profité, et encore plus depuis le déclenchement de la pandémie de COVID-19, des failles des règles fiscales en vigueur.

Toutefois, le pilier 1 suscite de fortes réticences de la part des États-Unis. En ce qui concerne le pilier 2, une interrogation existe sur une possible option d'exclusion des groupes américains au prétexte qu'ils sont déjà soumis à *GILTI* dans leur pays (clause dite « du grand-père »).

Les simulations ont par ailleurs montré que des aspects techniques sont susceptibles d'avoir des impacts considérables, peut-être peu visibles à l'échelle nationale, mais significatives au niveau de chaque entreprise, conduisant à des

changements de comportements qui pourraient *in fine* avoir des effets macro-économiques. Les résultats des estimations sont très sensibles aux écarts qui existent entre les règles fiscales françaises et les règles comptables *IFRS*. En l'état du projet, les retraitements envisagés ne se distinguent pas significativement de ceux prévus par la réglementation française. Il s'agit notamment de l'élimination des dividendes reçus de filiales, des plus-values de cession de titres de participation, ou de la réintégration de certaines dépenses non déductibles.

Pour autant, la complexité de ces retraitements rend impérative la réalisation de travaux techniques approfondis pour en mesurer les impacts potentiels, ce qui conduit le CPO à formuler deux recommandations.

**Recommandation n° 1** - Le travail de simulation des effets de l'accord sur les piliers 1 et 2 doit être poursuivi de manière à confirmer que les règles en cours de discussion correspondent bien à l'intérêt économique et budgétaire de la France. Une vigilance particulière est requise en ce qui concerne les règles comptables de détermination de l'assiette imposable.

**Recommandation n° 2** - De plus, il est important de définir un calendrier permettant de se donner le temps de mieux mesurer les impacts.

### **Scénario 1 : quels choix de politique fiscale en cas d'accord sur BEPS 2.0 ?**

La mise en œuvre de nouvelles règles telles que le propose l'OCDE pourrait influencer à terme sur la conduite de la politique fiscale et sur les choix fiscaux des entreprises.

Le suivi de la mise en œuvre effective des accords par les États signataires revêt une dimension très importante. Il risque de s'avérer extrêmement complexe à assurer compte tenu des innombrables positions, réserves, exceptions qui devraient être affichées par les États au moment de la signature. Il en résulte que ce nouveau droit fiscal international est très libre d'interprétation.

Les travaux actuels prévoient d'ores et déjà un mécanisme de résolution des différends d'interprétation par des panels. Le caractère obligatoire du recours à ces procédures, la durée maximale entre la saisine et la décision et la portée contraignante de ces dernières restent encore à préciser. L'institution d'un mécanisme contraignant de règlement des différends apparaît indispensable. C'est pourquoi le CPO propose que la France soutienne une procédure de règlement des différends

**Recommandation n° 3** - Afin d'assurer la bonne application d'un éventuel accord issu des négociations *BEPS*, le CPO recommande que la France soutienne la mise en place au niveau de l'OCDE d'un organe de règlement des différends organisé sur le modèle de celui existant à l'OMC, chargé d'unifier l'interprétation des textes issus des accords *MLI* et *BEPS*, et permettant de prévenir

**efficacement et dans des délais raisonnables le risque de double imposition.**

En cas d'accord, le niveau européen resterait essentiel pour compléter les mesures décidées dans le cadre de l'OCDE, en précisant les termes de *BEPS 2.0* pour les États membres de l'Union européenne, tant pour ce qui concerne la définition de l'assiette et le calcul du taux effectif que la règle d'inclusion du revenu soumis au taux minimum.

Ces actions poursuivraient les efforts déjà engagés au niveau européen pour renforcer la coopération entre les administrations nationales et lutter contre les stratégies d'évitement fiscal grâce aux directives adoptées depuis près de dix ans, notamment les directives DAC (*directives for administrative cooperation*).

Sous réserve qu'il s'applique de manière large et équitable aux groupes multinationaux de tous les États du G 20 (notamment américains), un accord ralentirait probablement la poursuite de la concurrence fiscale entre les États pour ce qui concerne le pilier 2 et apporterait, avec le pilier 1, une réponse à l'insuffisante taxation des géants du numérique. Cette perspective serait en cohérence avec les choix français de faire converger le niveau d'imposition des résultats au sens large (IS et CVAE) vers la moyenne des États comparables, et d'instaurer une taxe numérique nationale pouvant être retirée après la conclusion d'un accord international.

La mise en œuvre de *BEPS* ne règlera pas pour autant toutes les questions. Il conviendra d'être attentif aux enjeux de défense des intérêts des

entreprises françaises face à des actions non coopératives, en complément des instruments de règlement des différends qui pourraient être créés. Par ailleurs, la France devra encourager les efforts de transparence des données fiscales, sans pour autant prendre le risque d'exposer ses entreprises. Un travail sur la qualité et la présentation des données constitue un préalable.

**Recommandation n° 4 - Pour progresser vers une transparence des données fiscales des multinationales (CbCR), la France pourrait engager au niveau national, et encourager au niveau de l'OCDE, un travail de fiabilisation et d'homogénéisation des déclarations des entreprises.**

**Scénario 2 : les marges de manœuvre en cas d'échec des négociations OCDE**

La perspective d'un échec ne peut être exclue. Pour autant, il est peu probable que les négociations s'interrompent à la fin 2020 sur un constat de désaccord définitif entre les parties. D'autres situations sont possibles, comme celle d'un accord technique ne débouchant pas sur un accord politique, ou celle d'un accord partiel, portant sur l'un des deux piliers, ou encore celle de l'absence d'accord en 2020, assortie d'une poursuite des discussions dans le cadre de l'OCDE.

Toutes ces issues correspondent à un échec partiel ou total des négociations et créent, aux niveaux européen et national, un espace politique autorisant des mesures assez différentes de celles

décrites dans le scénario 1. Dans ce cas de figure, l'échelon européen deviendrait pour la France le niveau privilégié dans lequel pourraient se déployer les efforts d'harmonisation de la fiscalité des entreprises, tandis que des mesures défensives pourraient être adoptées au niveau national.

Le consensus récent qui s'est formé sur le plan de relance de l'économie européenne, la nécessité de mobiliser d'importants moyens en commun et de trouver de nouvelles ressources propres pour l'UE, enfin l'évidence de certaines priorités communes peuvent contribuer à relancer certaines questions aujourd'hui au point mort.

Deux sujets de discussion pourraient ainsi être portés au niveau européen. D'une part, il pourrait être décidé de transcrire dans le droit européen les règles relevant du pilier 2 afin de mettre en œuvre au niveau de l'UE une taxation minimale des profits, ce qui supposerait un accord sur la définition des profits taxés et sur le taux effectif difficile à obtenir du fait de l'inexistence actuelle d'un véritable espace fiscal européen. Une transcription au niveau européen des règles négociées dans le pilier 1 n'aurait en revanche qu'un sens limité au sein de l'UE.

D'autre part, une taxe sur les services numériques pourrait être décidée au niveau européen. Celle-ci a d'ores et déjà fait l'objet de deux projets de directives inaboutis. Si le premier projet a directement inspiré la création de la taxe française sur les services numériques, le second en est resté à un stade très peu avancé, en raison de sa complexité et de la nécessité qu'il implique de

renégocier les conventions fiscales avec les États tiers à l'UE.

En cas d'échec du pilier 1, l'UE affiche désormais son intention de mettre en place une taxe numérique à l'échelle européenne. La question du champ d'application de la taxe devra être réexaminée, le champ retenu dans le projet de directive de 2016 puis maintenant en France couvrant les recettes perçues au titre de l'intermédiation numérique, mais pas les services de *cloud* ou les systèmes d'abonnement.

**Recommandation n° 5 - Le CPO recommande donc, en cas d'échec temporaire ou définitif des négociations à l'OCDE, que la France soutienne au niveau européen, en l'inscrivant le cas échéant dans son programme de la présidence de l'UE :**

**- la reprise des règles du pilier 2 de BEPS en s'assurant qu'à minima les filiales européennes de groupes internationaux seraient tenues de l'appliquer;**

**- la création d'une taxe sur les services numériques dans les pays membres de l'UE ou au niveau européen ;**

**En attendant l'adoption éventuelle d'une taxe numérique européenne, le maintien de la taxe décidée par la France apparaît justifié.**

La France doit être en mesure d'utiliser les marges de manœuvre sur sa propre fiscalité si un échec des négociations à l'OCDE couplé à une lenteur dans la mise en œuvre d'une harmonisation européenne conduisait à relancer la concurrence fiscale et à mettre le système fiscal

français davantage sous tension. Dans ces conditions, la stratégie d'allègement de la fiscalité suivie actuellement risquerait de ne pas apparaître suffisante pour préserver la compétitivité des entreprises. Cependant, les choix se trouveraient fortement contraints par la nécessité de compenser de nouvelles baisses par des recettes fiscales de substitution et des économies structurelles.

En ce qui concerne l'IS, il est nécessaire de poursuivre la baisse du taux normal conformément au calendrier prévu. Certes, la forte dégradation des finances de l'État peut conduire à se poser la question de son coût, mais le constat qui avait conduit le CPO à recommander une baisse du taux de l'IS reste valable.

**Recommandation n° 6 - En cohérence avec sa recommandation de 2017, le CPO pour autant recommande de mener jusqu'à son terme la baisse du taux normal d'IS.**

En ce qui concerne les impôts de production, une stratégie et un financement restent à définir après la baisse substantielle décidée en 2020. Ces impôts resteront élevés en niveau et hétérogènes du point de vue des assiettes imposées et des secteurs concernés ; à mesure que l'économie numérique se développera et touchera un nombre croissant de secteurs, ils constitueront un enjeu de compétitivité pour les entreprises traditionnelles.

S'ils provoquent des effets indésirables évidents, ces impôts ne sont pas non plus totalement dénués d'atouts. Ils représentent une ressource fiscale importante pour un secteur public local qui prend

une place croissante dans les politiques de développement économique, ainsi que pour les organismes de sécurité sociale. Ils permettent également de faire contribuer des entreprises payant peu d'IS, en particulier de grands groupes français ou des filiales en France de grands groupes étrangers qui, pour différentes raisons, affichent un taux effectif d'IS faible. Il ne faut pas oublier que la CVAE, comme tous les impôts de production, est déductible du résultat imposable, et que sa suppression entraînera un élargissement non négligeable de l'assiette d'IS. Enfin, le choix de compenser la réduction de CVAE par une affectation aux régions d'une fraction de TVA contraint les choix concernant ce dernier impôt.

La situation exceptionnelle actuelle ne doit pas faire oublier que des réductions d'impôts, *a fortiori* si elles sont durables, ne peuvent être compensées uniquement par un espoir de croissance et de rentrées fiscales futures, mais qu'elles nécessitent également d'être financées par des recettes nouvelles ou de moindres dépenses.

**Recommandation n° 7 - Le CPO recommande donc de définir une stratégie équilibrée sur les impôts de production, en indiquant et en chiffrant les mesures structurelles de compensation, préalable indispensable à la poursuite de leur baisse.**

Le CPO suggère à cet égard des pistes qui se limitent à des indications générales permettant d'éclairer les débats, un examen plus approfondi impliquant des arbitrages politiques.

La TVA présente une souplesse intéressante par rapport à l'évolution du système fiscal international. Elle est adaptée aux transactions internationales, peu propice à l'optimisation fiscale, et répond à l'idée selon laquelle la valeur économique taxable bascule en partie dans les États de consommation. Or sa place dans la structure des prélèvements obligatoires français a eu tendance à décliner depuis trente ans, à la différence des autres États européens. Le taux normal est aujourd'hui inférieur à celui observé dans la majorité des États membres de l'UE.

La TVA peut contribuer à décourager les importations tandis que le risque d'inflation paraît faible. Une hausse de la TVA aurait certes des incidences avérées sur le pouvoir d'achat des ménages modestes, même si leur ampleur dépend de la capacité qu'auraient les entreprises de la répercuter dans les prix à la consommation. Mais, comme l'a montré le CPO en 2015, la TVA ne constitue pas un instrument d'incitation économique et de redistribution efficace et devrait être recentrée sur sa vocation budgétaire.

Au vu du contexte de reprise économique fragile, une augmentation de TVA ne pourrait toutefois être envisagée qu'à moyen terme.

En ce qui concerne la fiscalité carbone, une remise en cause des mesures dérogatoires et exonérations de taxes comme l'a recommandé le CPO reste cohérente avec l'enjeu climatique. Mais les secteurs qui seraient visés se trouvent particulièrement affectés par la crise en cours et il est difficile à ce stade de savoir dans quel délai ils

retrouveront une activité du même niveau qu'avant la crise (transport aérien par exemple).

Enfin, une action sur les recettes ne pourrait être dissociée d'une action structurelle sur les dépenses y compris les dépenses fiscales relatives à l'IS. Dans son rapport de 2017, le CPO a avancé différentes pistes de financement de la baisse du taux normal d'IS selon deux scénarii. Compte tenu des fortes incertitudes sur la relance, le CPO ne juge pas opportun d'afficher de nouvelles recommandations qui pourraient envoyer des signaux négatifs aux agents économiques. La question d'un réexamen des dépenses fiscales en faveur des entreprises pourra néanmoins être réétudiée, dans un environnement économique stabilisé et, le cas échéant, dans une perspective d'harmonisation européenne.



## CONCLUSION

Déjà sous contrainte du fait de la concurrence fiscale entre les États, le système français de prélèvements obligatoires sur les entreprises se trouve affecté par la numérisation croissante de l'économie mondiale.

Ce double mouvement de mondialisation et de numérisation a encouragé des stratégies d'évitement de l'impôt qui ont atteint des niveaux tels que les grands États, l'OCDE et l'UE ont été amenés à élaborer des normes visant à modifier les législations nationales et les pratiques fiscales.

Ces changements majeurs conduisent à s'interroger sur la capacité d'adaptation du système fiscal français. Celui-ci se caractérise par un niveau globalement élevé, ce qui a conduit à engager un mouvement de convergence vers les niveaux constatés dans les grands États européens. Au-delà de l'IS, qui tente de s'adapter à la mondialisation, les impôts de production soulèvent davantage de questions en raison, d'une part, de leur niveau et, d'autre part, de leur rigidité par rapport à des activités économiques dématérialisées et ignorantes des limites territoriales.

La stratégie de diminution de la fiscalité des entreprises doit toutefois tenir compte tenu de la nécessité, une fois la crise passée, de redresser nos comptes en agissant sur les recettes et sur les dépenses.

Les initiatives de l'OCDE donnent à la France l'opportunité de jouer un rôle majeur dans une forme d'harmonisation fiscale au plan international. Les changements qui en résulteraient doivent toutefois être bien appréciés car ils peuvent aussi affecter notre souveraineté fiscale et nos intérêts économiques.

Les simulations effectuées confirment les premières appréciations suivant lesquelles les effets globaux des piliers 1 et 2 devraient être plutôt favorables quoique de portée limitée. Mais ces résultats sont à interpréter avec prudence et dépendent d'un grand nombre d'aspects techniques encore en cours de discussion et sur lesquels il est important de consulter le plus en amont possible les entreprises directement concernées.

Sans préjuger de l'issue des négociations, le CPO estime que la recherche d'un accord est souhaitable pour la France. Toutefois, et quels que soient les scénarii (conclusion d'un accord, échec, relance au niveau européen), l'adaptation de notre système de fiscalité des entreprises est inévitable en raison, d'une part, des traces profondes que laissera la crise en cours sur notre appareil productif et, d'autre part, de l'accélération de la numérisation. Les réponses ne seront pas exclusivement nationales, et devront s'inscrire dans une stratégie européenne.



# RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DU CPO

**Recommandation n° 1** : Le travail de simulation des effets de l'accord sur les piliers 1 et 2 doit être poursuivi de manière à confirmer que les règles en cours de discussion correspondent bien à l'intérêt économique et budgétaire de la France. Une vigilance particulière est requise en ce qui concerne les règles comptables de détermination de l'assiette imposable.

**Recommandation n° 2** : Il convient de définir un calendrier permettant de se donner le temps de mieux mesurer les impacts.

**Recommandation n° 3** : Afin d'assurer la bonne application d'un éventuel accord issu des négociations *BEPS*, la France devrait soutenir la mise en place au niveau de l'OCDE d'un organe de règlement des différends organisé sur le modèle de celui existant à l'OMC, chargé d'unifier l'interprétation des textes issus des accords *MLI* et *BEPS*, et permettant de prévenir efficacement et dans des délais raisonnables le risque de double imposition.

**Recommandation n° 4** : Pour progresser vers une transparence des données fiscales des multinationales (*CbCR*), la France pourrait engager au niveau national, et encourager au niveau de l'OCDE, un travail de fiabilisation et d'homogénéisation des déclarations des entreprises.

**Recommandation n° 5** : En cas d'échec temporaire ou définitif des négociations à l'OCDE, la France devrait soutenir au niveau européen, en l'inscrivant le cas échéant dans son programme de la présidence de l'UE (1<sup>er</sup> semestre 2022) :

- la reprise des règles du pilier 2 de BEPS en s'assurant qu'a minima les filiales européennes de groupes internationaux seraient tenues de l'appliquer;
- la création d'une taxe sur les services numériques dans les pays membres de l'UE ou au niveau européen ;

En attendant l'adoption éventuelle d'une taxe numérique européenne, le maintien de la taxe décidée par la France apparaît justifié.

**Recommandation n° 6** : En cohérence avec sa recommandation de 2017, la baisse du taux normal d'IS devrait être menée à son terme.

**Recommandation n° 7** : Une stratégie équilibrée devrait être définie sur les impôts de production, en indiquant et en chiffrant les mesures structurelles de compensation, préalable indispensable à la poursuite éventuelle d'une baisse de ces impôts.

