conseil des prélèvements obligatoires

Les notes du CPO

N° 1 - Juillet 2021

Quel taux pour l'impôt sur les sociétés en France ?

L'annonce récente, par les gouvernements britannique et américain d'une remontée du taux de leur impôt sur les sociétés (IS) marque une rupture avec plusieurs décennies de baisse du taux de cet impôt. Ainsi, le gouvernement britannique a-t-il annoncé début mars 2021 que le taux de l'IS remonterait à 25 % d'ici à 2023. Pour sa part, l'administration Biden prévoit de faire passer le taux de l'IS à 28 % afin de financer son plan d'investissement dans les infrastructures. Les États-Unis se placeraient ainsi dans la fourchette haute des pays développés, avec le Portugal, l'Australie ou la Mexique, dont les taux d'IS s'établissent à 30 %, la moyenne de l'OCDE se situant autour de 25 %. Dans ce contexte, comment analyser le niveau de l'IS français, que le gouvernement s'est engagé à ramener à 25 % en 2022 ?

Afin de répondre à cette question, la présente note s'appuie sur les travaux consacrés à l'IS par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) au cours des dernières années : en 2009, dans le cadre de son rapport sur « les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée » ; en 2010, dans une réflexion sur les « entreprises et (les) niches fiscales et sociales - des dispositifs dérogatoires nombreux » ; en 2017, à l'occasion d'un rapport intitulé « adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte » ; en 2020, dans son dernier rapport « Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée ». Au travers de ces différentes contributions, le CPO a procédé à une analyse détaillée de l'IS dans notre pays, d'où il a tiré un ensemble de recommandations relatives à l'évolution souhaitable de cet impôt. Il a consacré une attention particulière à la question du taux de l'IS et à la différence entre le taux nominal, qui résulte de la législation, et le « taux implicite », notion économique fondée sur des données de la comptabilité nationale, fréquemment utilisée par les grandes organisations internationales (FMI, OCDE) et par la Commission européenne pour mesurer le poids de l'IS au regard de la capacité contributive des entreprises.

Le CPO reprend et actualise ces analyses dans le contexte des évolutions récentes de l'impôt sur les sociétés au niveau international. Il montre ainsi que le taux de l'IS français, longtemps élevé dans les comparaisons internationales, devrait tendre dans les prochaines années vers la moyenne des taux pratiqués dans les pays membres de l'OCDE (partie 1). De son côté, le taux implicite de l'IS qui mesure la taxation effective des profits des entreprises, a été stable dans les années 2010, jusqu'aux récentes décisions de baisse de taux (partie 2). Cette stabilité est à rapprocher des évolutions de l'assiette de l'IS français, qui a été à la fois affectée par la remise en cause de certains avantages et par des dépenses fiscales en hausse (partie 3). Confronté aux défis résultant de la crise Covid et aux grandes évolutions de l'économie mondiale, l'IS français doit aujourd'hui poursuivre son évolution afin de

mieux atteindre ses objectifs de compétitivité, de rendement budgétaire et d'orientation des comportements des entreprises (partie 4).

1. Longtemps élevé en comparaison internationale, le taux nominal de l'IS français converge désormais vers la moyenne des pays membres de l'OCDE

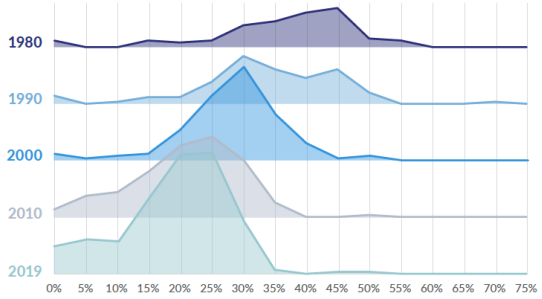
Le taux nominal d'imposition des sociétés est l'indicateur de charge fiscale sur les entreprises le plus simple et le plus souvent cité, dans la presse, comme dans les comparaisons internationales. Il constitue une vitrine du système d'imposition des entreprises et retient, de ce fait, l'attention des investisseurs français et étrangers dans leurs choix d'implantation et de transfert de bénéfices, même si les règles d'assiette applicables sont aussi prises en compte.

1.1. Une concurrence internationale sur les taux d'IS particulièrement vive au cours des dernières décennies

Portant sur une assiette susceptible d'être facilement délocalisée (les bénéfices des entreprises), l'IS fait l'objet d'une très vive concurrence fiscale entre les États. Il en est résulté, depuis les années 1980, une tendance à la réduction des taux et à la contraction du produit de l'impôt sur les bénéfices dans les économies développées. Au niveau mondial, le taux nominal moyen d'imposition des bénéfices a ainsi été ramené de 40,4 % en 1980 à 24,2 % en 2019 (cf. graphique n° 1).

Cette tendance a affecté la plupart des économies de l'OCDE, y compris les plus grandes. Gabriel Zucman et Emmanuel Saez[1] rappellent ainsi que, de 1951 à 1978, le taux nominal d'imposition des bénéfices aux États-Unis était compris entre 48 % et 52 %. Au début des années 1950, l'impôt fédéral sur les sociétés collectait 6 % du revenu national, soit un niveau quasiment équivalent à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Après la réforme fiscale de 2017 qui a abaissé le taux fédéral de 35 % à 21 %, les recettes de l'impôt sur les sociétés ne représentent plus que 1 % du revenu national américain.

Graphique n° 1 : Distribution des taux nominaux mondiaux d'imposition des bénéfices des sociétés entre 1980 et 2019



Source: Tax Foundation, « Corporate Tax Rates Around the World », Elke Asen, 2019

La concurrence fiscale portant sur les taux de l'IS a été particulièrement vive au sein de l'Union européenne, les diverses tentatives d'harmonisation de l'IS n'ayant pu aboutir. Les taux nominaux d'imposition des bénéfices y sont ainsi passés en moyenne de 32 % en 2000 à 21,9 % en 2018. Il résulte de cette pression générale à la baisse de l'IS une contraction des marges de manœuvre des États sur la fiscalité des entreprises.

Concurrence fiscale et baisse des taux : l'importance des effets mimétiques

Dans un ouvrage récent[2], Thierry Madiès décrit les effets de mimétisme observés en matière de concurrence fiscale. Sur un échantillon de 21 pays membres de l'OCDE, une baisse d'un point du taux nominal d'imposition sur les sociétés dans les pays voisins contraint un pays donné à réduire son propre taux de 0,7 point. Les comportements mimétiques concernent particulièrement les États membres de l'Union européenne (UE). Une baisse d'un point dans les États membres voisins sera suivie d'une baisse de 0,86 point dans un État donné, contre seulement 0,02 point lorsque la baisse est initiée par un État extérieur à l'UE.

Entre 1995 et 2000, la Bulgarie, l'Irlande, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie ont réduit leur taux normal d'IS de plus de 5 points. Dans les années 2000, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, le Luxembourg et le Portugal les ont suivis, alors que la Bulgarie, l'Irlande, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie procédaient à de nouvelles baisses. En 2017, la Hongrie est passée de 19 % à 9 %. En visant 25 % en 2022, la

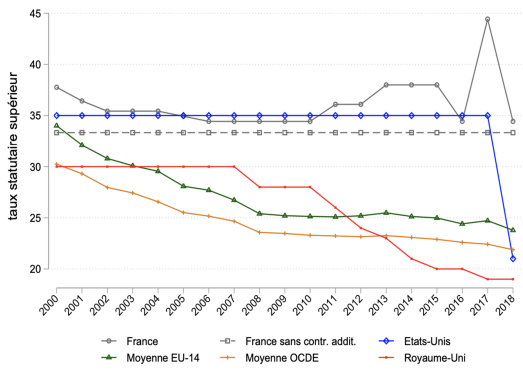
[1] G. Zucman, E. Saez, *The triumph of injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay*, WW Norton & Co, octobre 2019.
[2] T. Madiès, La concurrence fiscale internationale, La Découverte, 2020.

France demeure au-dessus de ses partenaires de l'UE et au niveau cible annoncé par le Royaume Uni.

1.2. Un taux nominal de l'IS français longtemps élevé en comparaison internationale

Les taux nominaux résultent des barèmes légaux. Toutefois, ils sont retraités afin d'être rendus comparables d'un pays à l'autre, en intégrant les différents éléments d'imposition affectant les bénéfices des entreprises. Ainsi ces comparaisons prennent en compte l'imposition des bénéfices prélevée au niveau local dans certains pays comme aux États-Unis ou en Allemagne ou les diverses contributions additionnelles qui s'y sont ajoutées en France.

Graphique n° 2 : Evolution du taux nominal de l'IS en France et chez ses principaux partenaires



Source : OCDE

L'historique de ces taux (Cf. graphique n° 2) montre que le maintien du taux nominal français à 33 % jusqu'en 2018 a contrasté avec la tendance à la baisse observée en Europe. Ce reflux 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 en résulte que l'écart entre le taux français et ceux de la plupart des Etats membres de l'UE n'a cessé de se creuser depuis les années 1990. Alors que la France avait en 1995 un taux nominal maximal d'IS inferieur à la moyenne de l'UE 15 (-1,4 point), elle affichait un taux supérieur de 10 points à la moyenne en 2018. Le même constat peut être fait vis-à-vis 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, pour atteindre +12 points en 2018.

1.3. Une baisse désormais engagée du taux nominal de l'IS français qui devrait le faire converger vers la moyenne des pays de l'OCDE

L'écart entre le taux français et la moyenne de l'OCDE va toutefois se résorber dans les prochaines années, avec la baisse du taux de l'IS français à 25 % prévue pour 2022, tandis que d'autres pays ont annoncé leur volonté de relever progressivement le taux d'imposition des bénéfices afin de faire face aux conséquences budgétaires de la crise sanitaire[3].

Le taux normal de l'IS français a été modifié par la loi de finances initiale pour 2018, qui prévoyait une baisse progressive, de 33,3 % en 2017 à 25 % en 2022. Le calendrier de cette baisse a été aménagé pour financer les mesures sociales décidées en décembre 2018, mais l'objectif d'un taux de 25 % en 2022 a été maintenu.

Tableau n° 1 : Calendrier de la baisse du taux nominal de l'IS

Exercices ouverts du 01/01/2019 au 31/12/2019		Exercices ouverts du 01/01/2020 au 31/12/2020		Exercices ouverts du 01/01/2021 au 31/12/2021		Exercices ouverts à compter du 01/01/2022
CA inférieur à 250 millions d'euros	CA égal ou supérieur à 250 millions d'euros	CA inférieur à 250 millions d'euros	CA égal ou supérieur à 250 millions d'euros	CA inférieur à 250 millions d'euros	CA égal ou supérieur à 250 millions d'euros	25 %
Fraction de bénéfice inférieure ou égale à 500 000 euros : 28 %		28 %	Fraction de bénéfice inférieure ou égale à 500 000 euros : 28 %	26,5 %	27,5 %	
Fraction de bénéfice supérieure à 500 000 euros : 31 %	Fraction de bénéfice supérieure à 500 000 euros : 33,1/3 %		Fraction de bénéfice supérieure à 500 000 euros : 31 %			

Source : PLF 2020

Une première baisse du taux nominal est intervenue pour l'exercice 2019 avec un taux à 28 % pour les entreprises dont le résultat fiscal est inférieur à 500 000 € ; ce taux est de 31 % ou de 33,3 % pour la fraction de bénéfice supérieure à ce seuil, respectivement pour les entreprises dont le CA est inférieur à 250 M€ et supérieur à 250 M€. En 2021 le taux d'imposition a été fixé à 26,5 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250 M€ et à 27,5 % pour les autres (25 % en 2022). Le champ d'application du taux réduit est élargi (plafond de chiffre d'affaires relevé de 7,63 à 10 M€). Le coût budgétaire de cette baisse du taux de l'IS de 33,3 % à 25 % est évalué à environ 11 Md€ en 2022.

[3] Le Royaume-Uni a ainsi annoncé un relèvement du taux de son IS de 19 % à 25 % à l'horizon 2023.

La baisse programmée du taux d'IS français aboutira à le rapprocher de la moyenne de l'OCDE, proche de 25 % aujourd'hui. Les annonces récentes par les gouvernements britannique et américain d'une hausse de leur taux d'IS, respectivement à 25 % et 28 %, et les discussions en cours à l'OCDE marquent cependant une interruption du mouvement de baisse des taux d'IS qui avait marqué la plupart des pays de l'OCDE depuis plusieurs décennies.

1.4. L'existence d'un taux réduit pour les petites et moyennes entreprises (PME)

Parallèlement au taux normal, la France met en œuvre un taux réduit de 15 % réservé aux PME et à la fraction de leur bénéfice inférieure à 38 120 €. En 2015, moins d'un tiers des pays membres de l'OCDE (10 pays sur 34) disposaient d'un régime de taux réduit pour les PME.

Certains pays ont prévu, par ailleurs, une modulation du taux d'imposition en fonction du bénéfice imposable sans pour autant réserver ce dispositif aux PME. C'est le cas notamment :
- aux Pays-Bas, où le taux normal de l'IS est fixé à 20 % pour la fraction de bénéfice taxable inférieure à 200 000 € et à 25 % pour la fraction supérieure ;

- en Belgique, où le taux de l'IS est progressif en fonction du bénéfice taxable ;

- de manière plus marginale, au Luxembourg, où le taux normal est fixé à 21 % mais les bénéfices inférieurs à 15 000 € sont taxés au taux de 20 %.

À l'inverse, d'autres grands partenaires économiques comme l'Allemagne, l'Italie, les États-Unis et le Canada, ont choisi de ne pas recourir à une telle distinction, ou dans le cas de l'Espagne de la supprimer dans le cadre de la réforme de l'IS qu'elle a conduite à la fin de 2014. A cette occasion, les taux nominaux d'IS en Espagne ont été abaissés et la distinction en fonction de la taille de l'entreprise progressivement supprimée. Jusqu'en 2015, les PME de moins de 25 employés et avec un chiffre d'affaires inférieur à 5 M€ étaient taxées à un taux réduit de 25 % (contre un taux normal de 28 %). À compter de l'exercice 2016 cette distinction est supprimée et seul subsiste un taux réduit de 15 % pour les sociétés nouvelles.

Le cas du Royaume-Uni est particulier puisque, après avoir supprimé son taux réduit d'IS en 2015, ce pays s'apprête à le réintroduire : ainsi, dans le cadre de l'annonce d'une augmentation du taux d'IS à 25 % d'ici à 2023, le gouvernement britannique a précisé que le taux d'IS des PME resterait inchangé à 19 %, recréant ainsi un taux réduit pour cette catégorie d'entreprises.

2. Un taux d'imposition implicite globalement stable depuis 2009, avant les décisions de baisse des taux

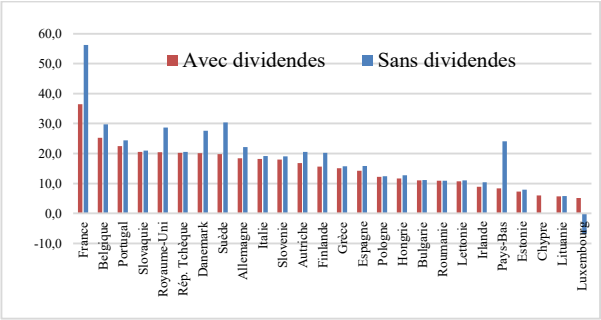
2.1. Un taux élevé en comparaison internationale

Le taux de taxation implicite des bénéfices peut être mesuré par plusieurs indicateurs macroéconomiques. Selon les champs et les agrégats retenus, les résultats peuvent être différents (cf. développements *infra*). Il est donc important de tenir compte de cet enjeu méthodologique pour interpréter ces différents indicateurs[4].

La Commission européenne édite chaque année une publication intitulée *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne (taxation trends in the European Union)*. Dans cette publication, qui est la principale source pour les comparaisons internationales relatives à la taxation des entreprises, est calculé un taux d'imposition implicite sur les bénéfices des sociétés. Celui-ci rapporte les recettes d'impôt sur les sociétés à l'excédent net d'exploitation (ENE), calculé à partir de la comptabilité nationale. L'indicateur calculé par la Commission comprend les sociétés financières et non financières et donne deux résultats, avec et sans dividendes, très différents pour certains États membres dont la France.

[4] En lien avec l'Institut des politiques publiques (IPP), le CPO reviendra sur ce sujet dans une prochaine note consacrée aux déterminants du taux de taxation implicite des bénéfices des sociétés.

Graphique n°3 : Taux implicites macro-économiques 2017 estimés par la Commission européenne



Source : Commission européenne (Taxation Trends 2019), données de l'année 2017

Le taux de taxation implicite des bénéfices renvoie à un indicateur macroéconomique, qui rend possible des comparaisons internationales, mais qui doit toutefois être utilisé avec précaution pour les raisons suivantes :

- l'impôt sur les sociétés considéré est l'impôt payé au cours d'une année donnée et non l'impôt dû au titre de cette année-là. Les mécanismes de paiement de l'impôt, avec comme en France des versements d'acomptes et des régularisations l'année suivante, peuvent amplifier les variations de taux implicite ;

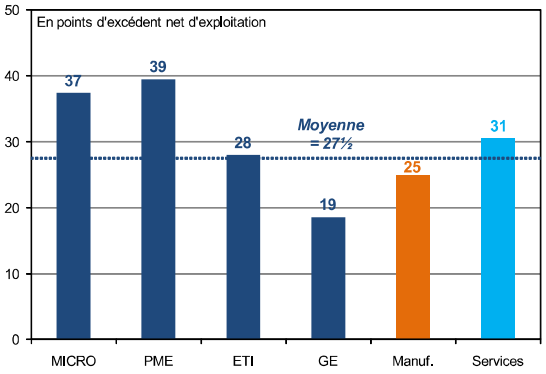
- l'ENE ne rend qu'imparfaitement compte des règles d'assiette conduisant à la détermination du bénéfice imposable. En effet, si l'ENE est l'agrégat économique qui se rapproche le plus de l'assiette fiscale de l'impôt sur les sociétés, le résultat comptable est différent de l'ENE, car il comprend aussi le résultat financier et le résultat exceptionnel. En outre, le résultat fiscal s'éloigne assez sensiblement de l'assiette comptable sur laquelle il est assis du fait des crédits d'impôt et d'une dichotomie entre les règles et normes comptables et les règles fiscales. Par ailleurs, en comptabilité nationale, l'ENE résulte de la différence entre l'excédent brut d'exploitation et la consommation de capital fixe. Ces données obtenues à partir des comptes de patrimoine sont fondées sur des hypothèses relatives à la vitesse de dépréciation du capital qui, si elles s'en rapprochent, sont distinctes des règles d'amortissement de la comptabilité générale.

Malgré ces difficultés d'interprétation, le taux implicite de la France apparaissait élevé en comparaison internationale, avant sa baisse en 2019. Les dernières données disponibles, datant de 2017, montrent qu'il était alors le plus élevé de l'UE, avec ou sans prise en compte des dividendes.

2.2. Un taux implicite de taxation des bénéfices des grandes entreprises, désormais proche de celui des autres catégories d'entreprises

Une critique récurrente faite au modèle français d'imposition des bénéfices est de privilégier les grandes entreprises au détriment des PME et des ETI, qui ont des taux de taxation implicites beaucoup plus élevés. Cette conclusion ressortait notamment des travaux conduits par la direction générale du Trésor en 2011.

Graphique n° 4 : Taux implicite de taxation des sociétés non-financières au titre de 2007



Source : DG Trésor (2011)

Le rapport du CPO de 2017 « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte » aboutissait à un résultat différent, car il retenait les entreprises dont le résultat fiscal est positif, et non celles dont l'ENE est positif, ou l'ensemble des entités, lorsque l'IS est calculé après report des déficits passés. Dans ce cas, il en ressortait que le taux implicite des grandes entreprises n'était pas inférieur à celui des PME en 2014.

Tableau n° 2 : Taux d'imposition implicite des entreprises (impôt avant reports / résultat d'exploitation) par catégorie de taille, sur le périmètre de toutes les entreprises qui paient un IS (résultat fiscal>0)

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

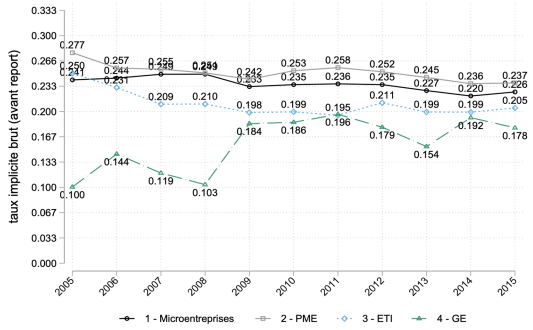
Source : rapport du CPO « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte », 2016

Dans une étude de 2019 actualisant et complétant des travaux antérieurs[5], A. BACH, A. BOZIO et Cl. MALGOUYRES de l'IPP ont étudié les différences de taux implicites de l'IS selon les tailles d'entreprises ainsi que selon les secteurs jusqu'en 2015[6]. Ils mettent en évidence deux phénomènes :

- le taux implicite décroît avec la taille de l'entreprise, conformément à ce qui avait été mis en évidence par les études précédentes ;

- les taux implicites par taille d'entreprise sont toutefois dans une dynamique de convergence.

Graphique n° 5 : Taux de taxation implicite des bénéfices avant report par catégories d'entreprises



Source : IPP (2019)

Cette convergence des taux implicites d'imposition des bénéfices entre grandes entreprises et PME est liée à la remise en cause de différents avantages d'assiette que connaissait traditionnellement le régime français d'IS, notamment concernant les modalités de déductibilité des intérêts[7]. À cet effet s'ajoute celui procuré par la baisse elle-même des taux d'intérêt qui, en limitant le coût de l'endettement, réduit l'avantage fiscal afférent à la déductibilité des intérêts. Or, les grandes entreprises ayant des taux d'endettement supérieurs en moyenne à ceux des entreprises de plus petite taille, elles ont donc été davantage affectées par ce phénomène, ce qui explique la tendance à la convergence des taux d'imposition implicite.

3. Un effort visant à élargir l'assiette de l'IS, malgré des crédits d'impôts en hausse au cours de la décennie 2010

Le modèle français d'IS a été historiquement caractérisé par des taux élevés et une base relativement étroite en raison des nombreuses dépenses fiscales et dispositifs dérogatoires qui lui sont rattachés. L'impact de ces dispositifs a toutefois été atténué au cours de la dernière décennie.

3.1. Les mécanismes de report des déficits applicables en France ne constituent plus un avantage comparatif significatif

Le mécanisme de report des déficits permet de considérer :
- d'une part, que le déficit d'un exercice constitue une charge de l'exercice suivant qui est imputée sur le bénéfice dudit exercice et qu'en cas d'insuffisance de ce dernier, le surplus de déficit peut être reporté sans limitation de durée sur les résultats des exercices postérieurs (report en avant) ;
- qu'il peut constituer une charge de l'exercice précédent (report en arrière).
Ces dispositifs réduisent l'imposition mise à la charge des entreprises, notamment de celles dont l'activité est cyclique.

La France a longtemps été caractérisée par un régime de report des déficits particulièrement favorable en proposant à la fois un régime de report en avant et un régime de report en arrière, sans plafonnement de montant. En termes de durée, le report en avant est possible de manière illimitée depuis le 1er janvier 2004, tandis que le report en arrière pouvait être mis en œuvre sur les trois derniers exercices, soit le délai le plus long observé parmi les pays qui ouvrent le bénéfice de ce régime.

La loi de finances pour 2013 a durci les conditions dans lesquelles les entreprises relevant de l'IS peuvent reporter leurs déficits fiscaux : le report en avant est désormais plafonné à 1 M€, majoré de 50 % du bénéfice qui excède cette limite. Par ailleurs, le report en arrière n'est possible que sur les bénéfices de l'exercice précédent et est

[5] H. PARTOUCHE et M. OLIVIER (2011), *Trésor-Éco n°88* ainsi que N. LE RU (2016), *Rapport particulier n°3 du rapport CPO 2017, disponible en ligne sur le site du CPO*
[6] On rappelle que l'avantage du taux implicite est d'être une mesure macro-économique qui permet des agrégats catégoriels.
[7] Ainsi, la loi de finances pour 2013 a revu les règles de déductibilité des intérêts d'endettement. Si cette révision épargne les entreprises de taille modeste, elle contribue à plafonner à 75 % ladite déductibilité au-delà de 3 M€ d'intérêts.

plafonné à 1 M€. Depuis cette réforme, les règles de report des déficits applicables en France n'offrent donc plus d'avantage comparatif décisif par rapport aux autres pays européens ou de l'OCDE.

3.2. Le régime français d'intégration fiscale offre une sécurité juridique améliorée, au prix d'un resserrement de certains dispositifs favorables

Le régime de l'intégration fiscale permet de compenser les bénéfices et les déficits des différentes sociétés membres d'un groupe. Par ses caractéristiques, il constitue l'un des principaux facteurs d'attractivité du système français d'imposition des bénéfices encore en vigueur.

Il fait certes obstacle à l'intégration de filiales étrangères[8], mais les régimes en vigueur à l'étranger sont également réservés aux filiales nationales, principe validé par la Cour de justice de l'UE pour ce qui relève de la compensation des profits et des pertes. Le seuil de détention de 95 % exigé en France (comme au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Pologne) est moins favorable qu'en Allemagne et en Italie (50 %), en Espagne (75 %), aux États-Unis (80 %) ou au Portugal (90 %). Ces régimes sont enserrés cependant assez souvent dans des contraintes plus fortes qu'en droit français, telles que la nécessité de respecter sur plusieurs années un périmètre constant. En outre, en France, comme en Allemagne, en Italie, au Portugal ou aux États-Unis, le régime d'intégration fiscale est applicable de plein droit sur option, par opposition à certains États qui conditionnent le bénéfice de la consolidation des pertes et profits à un agrément de l'administration fiscale (Espagne, Luxembourg, Pays-Bas).

Par ailleurs, le régime français d'intégration fiscale permet non seulement de compenser les bénéfices et déficits des différentes sociétés membres du groupe, mais aussi de neutraliser fiscalement certaines transactions internes au groupe. Ainsi les dividendes perçus sont exonérés d'imposition à l'exception d'une quote-part de 1 %, que ces dividendes soient distribués par une filiale française membre du groupe intégré ou par une filiale établie dans un autre État-membre de l'UE et remplissant les critères de l'intégration fiscale (art. 216 et art. 223 B du CGI).

La récente mise en conformité avec le droit de l'UE, outre la sécurité juridique qu'elle apporte au régime de l'intégration fiscale, permet un rééquilibrage en améliorant la neutralisation de certaines opérations et en ne neutralisant plus certaines autres opérations Ainsi, les distributions provenant de filiales établies dans un autre État membre de l'UE sont dorénavant comprises dans le résultat imposable pour 1 % seulement de leur montant, y compris lorsqu'elles sont perçues par une société non-membre d'un groupe avec laquelle ces filiales pourraient être intégrées si elles étaient établies en France. En revanche, depuis le 1er janvier 2019, la quote-part de frais et charges sur les plus-values nettes à long terme de cessions de titres de participation internes aux groupes n'est plus neutralisée, de même que les abandons de créances et les subventions au sein d'un groupe.

3.3. Le dispositif de déductibilité des charges financières aligné sur celui des autres pays européens

En matière de déductibilité des intérêts d'emprunt, les règles longtemps favorables en France ont fait l'objet d'une harmonisation européenne à la suite de la directive ATAD. Depuis 2019, les intérêts d'emprunt sont donc déductibles dans la limite de 30 % de l'EBITDA et de 3 millions d'euros. Ce nouveau régime s'est accompagné de l'aménagement du ratio de sous-capitalisation, qui réduit la déductibilité des charges financières des sociétés en situation de sous-capitalisation à 10 % de l'EBITDA ou 1 million d'euros.

Si quelques régimes particuliers subsistent, l'attractivité des règles françaises en matière de déductibilité des charges financières a donc globalement diminué au cours des dernières années.

3.4. Les dépenses fiscales portant sur l'IS ont progressé et représentent entre 10 % et 15 % de son produit

Les dépenses fiscales portant sur l'IS ont continué à progresser tout au long de la décennie écoulée, notamment sous l'effet du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) qui a été un dispositif essentiel de la politique pour l'emploi de la France à partir de 2012 et a été finalement remplacé par un dispositif de baisse des cotisations sociales à

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

partir de 2019. Le cas du crédit d'impôt recherche (CIR) est, lui-aussi, emblématique de cette évolution : créé sous sa forme actuelle en 2008, son coût pour le budget de l'État n'a cessé de progresser depuis lors, passant de 4 Md€ en 2008 à 6,6 Md€ en 2020, soit entre 10 % et 15 % du produit de l'IS selon les années, et un niveau désormais comparable à celui de l'ensemble des subventions versées par l'État aux organismes de recherche (CNRS, INSERM, INRA, etc.).

4. Une adaptation à poursuivre

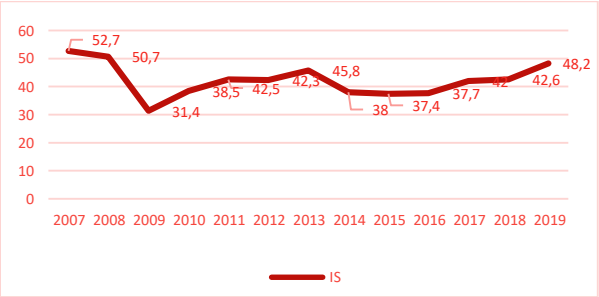
Ce rapide tour d'horizon des évolutions de l'IS en France montre que cet impôt est en cours d'évolution : historiquement caractérisé par une assiette étroite et des taux élevés, il voit désormais son assiette s'élargir et son taux diminuer. Cette évolution, appelée de ses vœux par le CPO, tend à rapprocher l'IS français de la moyenne de l'OCDE. Toutefois, certaines des faiblesses de cet impôt demeurent : son rendement budgétaire est plus modeste qu'à l'étranger ; le taux réduit applicable aux PME n'est pas un outil suffisant pour assurer la compétitivité de cette catégorie d'entreprises ; son assiette reste grevée par d'importantes dépenses fiscales destinées à orienter les comportements des entreprises mais dont l'évaluation est rarement assurée.

4.1. Un rendement budgétaire à préserver

Des recettes d'IS qui n'ont toujours pas rejoint leur niveau d'avant la crise de 2008

Après avoir diminué de plus de 20 Md€ (-40 %) lors de la crise de 2008, les recettes d'IS ont ensuite repris une progression en ligne avec la croissance. Toutefois, elles n'avaient pas retrouvé leur niveau d'avant-crise en 2019, à 48,2 Md€, avant de connaître une forte baisse en 2020, à 36,3 Md€, du fait de la crise sanitaire, tendance confirmée en 2021 selon les dernières prévisions du gouvernement à 28,4 Md€ (contre 31 Md€ en LFI).

Graphique n° 5 : Évolution des recettes d'IS depuis 2007[9]



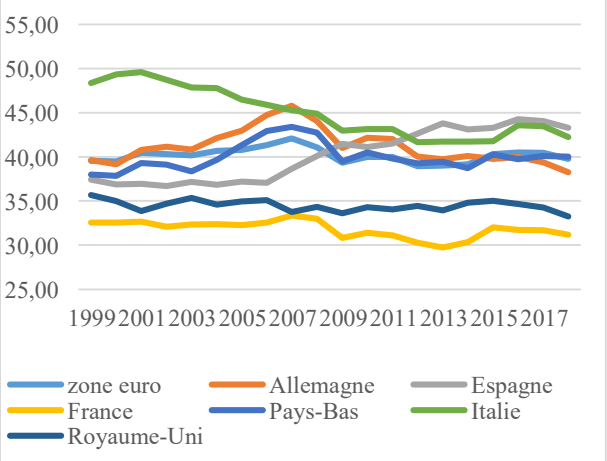
Source : DGFiP

Cette faiblesse se confirme lorsqu'on rapporte les recettes d'IS à la totalité des recettes fiscales ; le ratio qui en résulte est parmi les plus faibles du monde. Sur 88 pays 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[10].

Une conséquence de la faible profitabilité des entreprises françaises

Ce rendement relativement limité renvoie à plusieurs causes, à commencer par un niveau de profitabilité des entreprises plus faible qu'ailleurs. Depuis 1999, le taux de profit brut moyen des sociétés non-financières en France apparaît constamment inférieur à la moyenne de la zone : l'écart avec l'Allemagne est de plus de 7 points, avec l'Italie de 11 points, avec l'Espagne de 12 points[11], comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n°6 : Taux de profit brut avant impôt des sociétés non financières en % de la valeur ajoutée brute



Source : Eurostat

[9] Les données de ce graphique correspondent à l'IS au sens budgétaire. Cela correspond aux recettes effectives d'IS (montants recouvrés, y compris recettes sur titres) après imputations des crédits d'impôts, mais avant restitution des parties de ces crédits dépassant l'imposition brute.

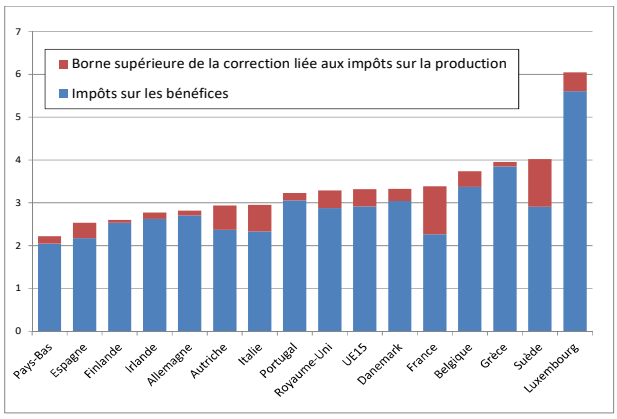
[10] OCDE, *Statistiques de l'impôt sur les sociétés*, 2019.

[11] Les comparaisons des niveaux de profit doivent toutefois tenir compte des nombreux retraitements que subit le profit, le principal étant lié aux dividendes versés entre entreprises d'un même groupe.

Le rôle des impôts de production

Le poids des impôts de production peut également expliquer la faiblesse du rendement de l'IS, car ceux-ci sont déductibles du résultat. La direction générale du Trésor a effectué une simulation du surcroît d'IS qui découlerait mécaniquement d'une absence d'impôts sur la production : selon cette étude (2013), la France fait partie des États européens où le surcroît d'IS serait le plus fort, à 1 point de PIB environ (cf. graphique suivant).

Graphique n° 7 : produit de l'impôt sur les bénéfices, augmenté de l'impôt supplémentaire obtenu mécaniquement en l'absence d'impôts sur la production (en points de PIB 2012)



Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2013, calculs DG Trésor

Ces chiffres sont cependant anciens et n'intègrent pas la réduction de moitié des impôts de production à partir de 2021[12]. Ils doivent donc être regardés avec prudence. Il n'en demeure pas moins que l'on peut considérer les impôts de production comme l'une des causes de la faiblesse de l'IS en France.

Ces causes structurelles qui amoindrissent le rendement de l'IS en France appellent à une certaine prudence concernant l'évolution de ses paramètres dans les prochaines années. Dans un contexte de finances publiques tendu, le rendement budgétaire de cet impôt reste l'un de ses principaux objectifs. Il convient d'assurer que l'évolution des taux et de l'assiette de l'IS seront bien compatibles avec la préservation des recettes budgétaires résultant de cet impôt.

4.2. Une trajectoire de taux qui doit prendre en compte l'évolution du contexte international

Un taux d'IS français qui converge vers la moyenne des pays membres de l'OCDE

Après plusieurs décennies de baisse des taux nominaux de l'IS, la convergence semble désormais se faire autour de 25 %. Quelques pays, comme le Portugal, l'Australie ou le Mexique demeurent dans une fourchette haute, à 30 %. Ils pourraient être rejoints par les États-Unis qui ont annoncé une hausse de leur taux à 28 % pour financer le programme d'investissement en infrastructures présenté par l'administration Biden. D'autres pays sont dans une fourchette basse comme la Suisse (8,5 %), la Hongrie (9 %), l'Irlande (12,5 %), la Lituanie (15 %), le Luxembourg (18 %). La Belgique et l'Espagne affichent des taux proches de la moyenne de l'OCDE, à 25 %. L'Italie est à 24 % et l'Allemagne à 16 %, mais il faut ajouter au taux allemand celui de l'imposition locale sur les sociétés (*Gewerbesteuer*).

La trajectoire du taux de l'IS annoncée par la France en 2018, qui visait à un taux de 25 % en 2022, est donc de nature à permettre à notre pays de retrouver un taux d'IS proche de la moyenne de l'OCDE dès l'an prochain.

Un taux réduit en faveur des PME qui ne doit pas être le principal instrument d'aide de cette catégorie d'entreprises

En 2014, 670 000 petites et moyennes entreprises bénéficiaient du taux réduit de 15 % (cf. I-B-3), pour un coût global de 2,6 Md€[13]. Les arguments généralement avancés en faveur d'un taux réduit pour les PME sont essentiellement les suivants :

- soutenir le financement parfois difficile de ces entreprises en renforçant leurs fonds propres : c'était l'objectif affiché par le législateur français lors de l'instauration, dans la loi de finances pour 2001[14], de ce dispositif[15]. La baisse de l'IS est en

[12] Il s'agit de la réduction de moitié de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour leurs établissements industriels évalués selon la méthode comptable. En outre, le taux de plafonnement de la cotisation économique territoriale (CET) a été abaissé de 3 % à 2 % en fonction de la valeur ajoutée, pour éviter qu'une partie du gain de la baisse de la CVAE et des impôts fonciers ne soit neutralisée par le plafonnement.

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

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

[15] Cf. exposé des motifs du projet de loi

effet une façon de réduire le coût des capitaux propres, les bénéfices réinvestis dans l'entreprise n'étant pas, contrairement aux intérêts de la dette, déductibles du bénéfice imposable[16]. Toutefois, le recours à l'outil fiscal n'apparaît pas le plus adapté pour soutenir l'accès au financement des entreprises dans la mesure où il ne permet pas une action ciblée contrairement à des dispositifs de soutien direct comme les apports en capitaux, prêts et garanties désormais offerts par Bpifrance[17]. Par ailleurs, comme le montrent les études disponibles, le régime de taux réduit a certes permis de réduire le montant d'IS payé par un nombre important d'entreprises de petite taille, mais n'a pas favorisé l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire capables de se développer internationalement[18] ;

- prendre en compte la capacité contributive particulière et les charges des plus petites entreprises. C'est l'argument avancé dans les annexes au projet de loi de finances pour 2016 pour justifier le maintien d'un taux réduit pour une fraction des bénéfices des PME. Or le postulat d'une moindre rentabilité des petites entreprises n'est pas fondé. Quand bien même il existerait un différentiel de profitabilité entre entreprises selon leur taille, l'invocation de différences de « capacité contributive » pour fonder l'application de taux différenciés apparaît peu pertinente dans la mesure où la matière imposée, le bénéfice, qui résulte de la différence entre les produits et les charges, intègre déjà cette notion. La situation est différente pour l'imposition sur le revenu des personnes physiques, qui porte sur le revenu global et n'intègre que partiellement les charges supportées, ce qui peut justifier une différenciation des taux applicables.

Aucun argument ne plaide donc aujourd'hui pour une augmentation de l'écart de taxation des bénéfices entre les PME et les autres entreprises.

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

4.3. Des dépenses fiscales qui doivent être strictement limitées et mieux évaluées et maîtrisées

Le rapport du CPO de 2010 sur les niches fiscales et sociales des entreprises avait dressé le constat de dispositifs coûteux, mal maîtrisés et trop rarement évalués. Le tableau n'a que peu évolué dans ce domaine, et les dépenses fiscales portant sur l'IS ont continué à progresser tout au long de la décennie écoulée. Or, malgré leur importance, l'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs reste très lacunaire. Dans un rapport rendu en 2019[19], France Stratégie conclut ainsi à « un besoin d'études complémentaires (sur le CIR) », car « les études disponibles ne permettent pas de conclure quant au degré d'efficacité du dispositif sur un certain nombre de points importants. (...) Elles ne permettent pas encore d'appréhender pleinement l'impact du CIR sous l'angle de l'efficacité économique, que ce soit en termes de créations d'emplois, de croissance économique, ou d'attractivité du territoire français pour les talents et activités de recherche et de production ».

En définitive, les dépenses fiscales peuvent influer sur les comportements des entreprises. Leur utilisation est cependant délicate, car leur efficacité dépend de la qualité des incitations mises en œuvre et elles sont généralement coûteuses pour les finances publiques. Mal conçues, elle peuvent éloigner des objectifs généraux poursuivis par les pouvoirs publics ou présenter un rapport coût-efficacité défavorable. L'ensemble de ces éléments plaident, comme l'avait déjà recommandé le CPO en 2010, pour une évaluation systématique et régulière des dispositifs de dépenses fiscales.

---

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

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

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

[19] France Stratégie, *L'impact du crédit d'impôt recherche*, Evaluation, mars 2019

RECOMMANDATIONS

L'ensemble des recommandations présentées ci-dessous sont sous-tendues par une orientation générale défendue de longue date par le CPO, tendant à renforcer la pertinence économique de l'IS en diminuant son taux et en élargissant son assiette. Pour cela, il est recommandé de :

1. **Poursuivre la stratégie visant à rapprocher le taux nominal de l'IS français de la moyenne de nos grands partenaires de l'UE et de l'OCDE, en tenant compte du contexte des finances publiques ;**
2. **Préserver le rendement budgétaire de l'IS, en poursuivant les efforts de rationalisation de l'assiette, en limitant strictement le recours à des dépenses fiscales nouvelles et en évaluant systématiquement les mesures les plus importantes, telles que le crédit d'impôt recherche ;**
3. **Mieux accompagner les PME dans le contexte économique de sortie de crise sanitaire et de transformation numérique, en privilégiant les mesures d'aide ciblées en faveur de l'investissement et de la capitalisation, tout en maintenant à son niveau actuel de 15 % le taux réduit en leur faveur.**