

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

RAPPORT PARTICULIER n° 1

**La situation des prélèvements obligatoires
sur les entreprises en France et chez ses
principaux partenaires économiques**

Sandra Desmettre
Inspectrice des finances

Avec l'appui de **Juliette Schneider**, stagiaire

Juillet 2020

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....5

1. LA FISCALITÉ INTERNATIONALE DES ENTREPRISES EST AUX PRISES AVEC UNE DOUBLE CONCURRENCE, POUR LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS ET POUR LA LOCALISATION DES BASES TAXABLES.....6

- 1.1. La fiscalité est un facteur parmi d'autres dans la localisation des activités, mais la
mobilité croissante des facteurs de production en a accru l'acuité6
 - 1.1.1. *Une part croissante des activités sont concernées par la mobilité
internationale.....6*
 - 1.1.2. *L'impact économique des IDE est significatif pour la France..... 13*
 - 1.1.3. *Les déterminants de la localisation diffèrent selon les fonctions concernées
et la stratégie associée à l'investissement, mais sont globalement privilégiés
le potentiel de marché et les effets d'agglomération et de co-localisation 16*
 - 1.1.4. *L'impact de la fiscalité sur la localisation des investissements, exprimé
notamment par les classements internationaux, ne dépend pas
exclusivement du niveau d'imposition des entreprises, mais également de la
lisibilité et de la prévisibilité du système fiscal..... 22*
 - 1.1.5. *Les aides ciblées semblent efficaces pour inciter à la localisation d'activités,
mais sans effets notables sur la croissance des territoires..... 28*
- 1.2. Deux types de concurrence fiscale se conjuguent, d'une part pour attirer les
activités et, d'autre part, pour attirer des bases fiscales, aboutissant à une
tendance globale à la baisse de l'imposition des sociétés29
 - 1.2.1. *Les paradis fiscaux captent les bases fiscales en mobilisant souvent des
dispositions avantageuses et des pratiques opaques, à la fois sur le plan
fiscal et sur le plan réglementaire 30*
 - 1.2.2. *La concurrence fiscale se manifeste par une tendance marquée à la baisse
de l'imposition des entreprises au cours des dernières années, avec les effets
cumulés de la baisse des taux et de l'érosion des bases, résultant des
stratégies d'optimisation des entreprises et des États..... 35*

2. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE, COMPARATIVEMENT NOMBREUX ET ÉLEVÉS, FONT L'OBJET DE QUESTIONNEMENTS QUANT À LEURS POTENTIELS EFFETS NÉGATIFS SUR L'ACTIVITÉ.....	40
2.1. Les travaux sur la fiscalité optimale des entreprises soulignent son rôle dans le bon fonctionnement des marchés.....	40
2.2. La part de la fiscalité des entreprises reste globalement stable au sein de l'OCDE	43
2.3. Lorsque l'on décompose la fiscalité des entreprises, la France se distingue par le poids important des impôts de production.....	46
2.4. Critiqués pour leur impact sur l'activité, les impôts de production ont été réduits en France par la réforme de la taxe professionnelle mais constituent encore des sources de financement importantes pour les collectivités	51
2.4.1. <i>Les impôts de production constituent un ensemble assis sur une pluralité d'assiettes.....</i>	<i>51</i>
2.4.2. <i>Les comparaisons internationales font apparaître une singularité française en ce qui concerne le nombre et le poids des impôts de production.....</i>	<i>52</i>
2.4.3. <i>La réforme de la taxe professionnelle visait un allègement de la fiscalité de production, qui a été largement compensé par le dynamisme des autres prélèvements, mais a tout de même permis l'introduction d'assiettes plus favorables à l'investissement.....</i>	<i>53</i>
2.4.4. <i>Alors que les assiettes foncières sont considérées comme les plus neutres économiquement, la C3S, et dans une moindre mesure la CVAE, présentent des effets distorsifs.....</i>	<i>56</i>
2.4.5. <i>Les impôts de production représentent des sources de recettes stables et dynamiques appréciables pour les collectivités territoriales.....</i>	<i>63</i>
2.4.6. <i>Les impôts de production produisent des effets redistributifs par taille d'entreprises et par secteurs.....</i>	<i>65</i>
2.5. Les liens de l'IS avec le cycle économique en font un impôt peu distorsif mais sa visibilité a conduit la France à s'engager sur une trajectoire de baisse	68
2.5.1. <i>Le rendement limité de l'IS en France devrait être accentué dans les années à venir par une baisse des taux marginaux.....</i>	<i>68</i>
2.5.2. <i>L'imposition des bénéfices est justifiée économiquement mais peut néanmoins peser sur l'activité.....</i>	<i>75</i>
2.6. Appréhendée au niveau global, la fiscalité des entreprises en France paraît avantager les PME et ETI et présenter une relative neutralité sectorielle.....	90
3. AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES, LA FRANCE A MISÉ SUR LA RECHERCHE, LA BAISSÉ DU COÛT DU TRAVAIL ET S'EST FORTEMENT ENGAGÉE DANS LES EFFORTS DE RÉGULATION TRANSNATIONALE, EN CONSERVANT À CE JOUR UN BON NIVEAU D'ATTRACTIVITÉ POUR LES IDE.....	92
3.1. La France a consacré des sommes importantes à la réduction du coût du travail au cours des dernières années, avec des effets positifs concentrés sur les exonérations proches du SMIC.....	92
3.2. La France a utilisé le CIR comme instrument majeur, à la fois pour le développement de la recherche et pour l'allègement de l'impôt sur les sociétés.....	93
3.2.1. <i>Le CIR représente un soutien massif à la R&D et à l'innovation, l'un des plus importants de l'OCDE.....</i>	<i>93</i>
3.2.2. <i>Des évaluations approfondies sont en cours, qui présentent de premiers résultats mitigés.....</i>	<i>95</i>

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

3.2.3. <i>Les régimes fiscaux préférentiels applicables aux revenus des brevets ne semblent avoir d'effets positifs sur l'innovation qu'à la condition d'imposer des règles de « nexus » conditionnant l'avantage fiscal à la réalité d'une activité de recherche locale</i>	97
3.3. La France a fortement soutenu les initiatives de régulation portées par l'UE et par l'OCDE	98
3.3.1. <i>L'OCDE a pris une place centrale dans la lutte contre l'érosion des bases fiscales avec le plan dit « BEPS 1 ».....</i>	98
3.3.2. <i>L'UE s'est beaucoup mobilisée sur le sujet, même si un certain nombre d'initiatives sont restées à l'état de projets</i>	102
3.4. Suite à l'achoppement des négociations au niveau européen, l'initiative française sur la taxation du numérique a été suivie par un mouvement de grande ampleur	108
3.5. La France s'est mobilisée sur la sécurité juridique et l'amélioration de la relation avec les contribuables, avec des attentes encore fortes du côté des entreprises.....	110
3.6. Les dernières données disponibles font état d'un bon niveau d'attractivité en matière d'IDE	112
CONCLUSION.....	113

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

INTRODUCTION

Le Conseil des prélèvements obligatoires s'est fréquemment intéressé à la fiscalité des entreprises, le dernier rapport en date ayant traité en 2017 de l'adaptation de l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte. En effet, l'impact de la fiscalité des entreprises sur la localisation des activités fait l'objet de préoccupations croissantes, alors que les outils numériques et la mobilité des facteurs de production facilitent la coordination de chaînes de valeur éclatées. Dans le même temps, la problématique du transfert des bénéfices et de l'érosion des bases d'imposition a pris une place importante dans le débat public, au fil des travaux économiques en estimant l'ampleur et des révélations sur les montages utilisés dévoilées par les affaires médiatisées de *leaks*. Des questions centrales d'équité de la répartition des contributions fiscales et de fonctionnement concurrentiel des marchés sont adossées à cet enjeu.

Suite au premier plan BEPS adopté en 2015 et en cours de mise en œuvre, l'OCDE s'est à nouveau emparée de ces sujets, sous l'impulsion du G20, en mettant sur la table en 2019 une proposition en deux piliers, visant à améliorer la taxation des activités numériques et à limiter les stratégies de transfert de bénéfices et de captation des bases. Les négociations, en cours à la date du présent rapport, invitent à dresser, en amont de leur éventuelle conclusion, un panorama de la situation des prélèvements obligatoires sur les entreprises en France et chez ses principaux partenaires économiques. On retiendra pour ce rapport la définition des prélèvements obligatoires proposée par l'INSEE, à savoir les impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les institutions européennes.

L'originalité de ce travail réside dans l'adoption d'une approche globale de la fiscalité des acteurs économiques, en traitant à la fois de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production et en tentant d'adopter les différents points de vue de l'État, des collectivités territoriales et des entreprises elles-mêmes. Il interroge les choix faits par la France à ce jour, dans un contexte de concurrence fiscale ininterrompue depuis les années 1990, et compte tenu du positionnement de la France en termes de fiscalité et de compétitivité. Il s'efforce de replacer le contexte actuel dans une perspective historique plus longue, intéressante notamment pour éclairer les débats en temps de crise. Il s'attache également à remettre en perspective le rôle de la fiscalité, en tant que déterminant de la localisation des investissements, et à synthétiser les conclusions disponibles dans la littérature sur les impacts macroéconomiques des différents prélèvements et la fiscalité optimale des entreprises.

Le contexte de crise actuelle est venue percuter les travaux en rendant plus longue et plus complexe la collecte de données et en réduisant le temps disponible consacré à l'analyse. Les travaux se sont heurtés à des difficultés d'accès aux données (pour ce qui concerne les données des déclarations pays par pays concernant la France, avec une impossibilité d'accès à ce stade s'agissant des données d'autres pays) et à l'importance pour les administrations financières de conserver un réseau international compétent sur les questions fiscales.

Le rapport décrit tout d'abord le contexte de double concurrence fiscale qui frappe la fiscalité des entreprises, et porte à la fois sur la localisation des activités et sur la localisation des bases. Il relève ensuite que, dans ce contexte, la France a conservé un niveau et un nombre de prélèvements sur les entreprises comparativement élevés, qui font l'objet de questionnements quant à leurs potentiels effets négatifs sur l'activité. Il montre enfin que la France a fait le choix ces dernières années de miser sur la baisse du coût du travail et sur la recherche et s'est fortement engagée dans les tentatives de régulation internationales de la fiscalité des entreprises, en conservant à ce jour un bon niveau d'attractivité pour les investissements directs à l'étranger.

1. La fiscalité internationale des entreprises est aux prises avec une double concurrence, pour la localisation des activités et pour la localisation des bases taxables

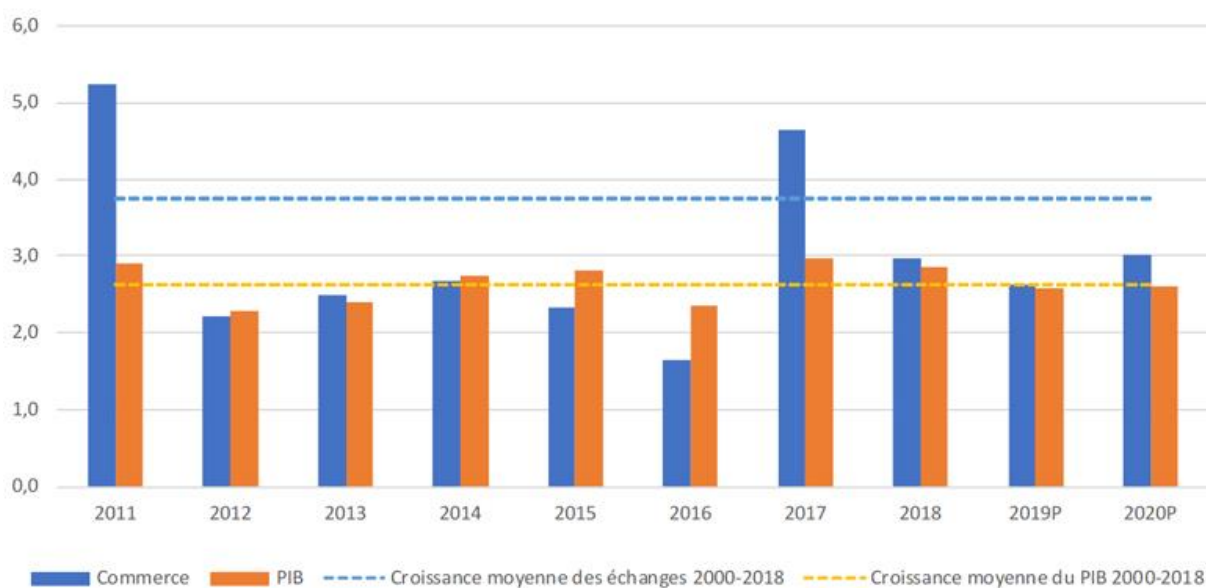
1.1. La fiscalité est un facteur parmi d'autres dans la localisation des activités, mais la mobilité croissante des facteurs de production en a accru l'acuité

1.1.1. Une part croissante des activités sont concernées par la mobilité internationale

1.1.1.1. La mondialisation s'exprime par les flux commerciaux, qui ont crû à un rythme proche de celui du PIB au cours des dernières années

Entre 1950 et 2011¹, les exportations mondiales de marchandises ont crû de 6 % par an en moyenne, passant de 84 milliards de dollars en 1953 à 17 816 milliards en 2011. En 2017, d'après les données de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), les exportations de marchandises des membres de l'Organisation se sont élevées à 17 430 milliards de dollars américains (soit quasiment le PIB états-unien la même année), tandis que celles de services commerciaux ont atteint 5 190 milliards de dollars.

Graphique 1 : Croissance du volume du commerce des marchandises et du PIB au niveau mondial entre 2011 et 2020



Source : OMC et CNUCED.

¹ M. Salin, « Internationalisation et accélération des flux monétaires et financiers », *Regards Croisés sur l'Économie*, La Découverte, 2019.

Ces flux relient principalement les pays développés, même si la part des pays en développement progresse. Par ailleurs, les organisations régionales (Union européenne, zone de l'Accord de Libre-échange Nord-Américain...) jouent un rôle prépondérant dans cette dynamique.

D'après les chiffres de la CNUCED², les ventes issues du e-commerce ont représenté un chiffre d'affaires de 25 648 milliards de dollars en 2018. 83 % des ventes se font entre les entreprises (BtoB), pour seulement 16 % qui s'adressent aux consommateurs (BtoC). Mais on peut noter que la part du BtoC a progressé de 6 % depuis 2015. Les États-Unis représentent le premier marché mondial pour le commerce électronique, avec plus de 8 600 milliards de dollars de biens et services vendus, suivis du Japon (3 280 milliards de dollars), et de la Chine (2 304 milliards de dollars). De son côté, la France se situe en sixième position avec 807 milliards de dollars.

La mondialisation des flux monétaires via les échanges commerciaux a été favorisée par la mise en place d'institutions internationales au sortir de la Seconde Guerre mondiale, comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT) en 1947, devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, et qui ont œuvré pour la réduction des barrières aux échanges. Les flux monétaires prennent aussi la forme de revenus rémunérant un facteur de production (travail, capital). C'est le cas des revenus versés aux travailleurs étrangers ou des revenus d'investissement directs étrangers (IDE), qui rémunèrent le capital investi dans un pays par le reste du monde. Les revenus d'IDE sont plus volumineux dans les pays à hauts revenus comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon ou la France.

À titre d'illustration, le chiffre d'affaires consolidé des entreprises de l'AFEP est réalisé pour plus de 75 % hors de France, dont 40 % environ hors Europe. Pour ce qui est du secteur industriel, la majorité des entreprises de l'AFEP réalise un chiffre d'affaires en France inférieur à 10 %.

1.1.1.2. Les flux d'IDE dans les pays développés présentent une sensibilité importante aux événements économiques et géopolitiques

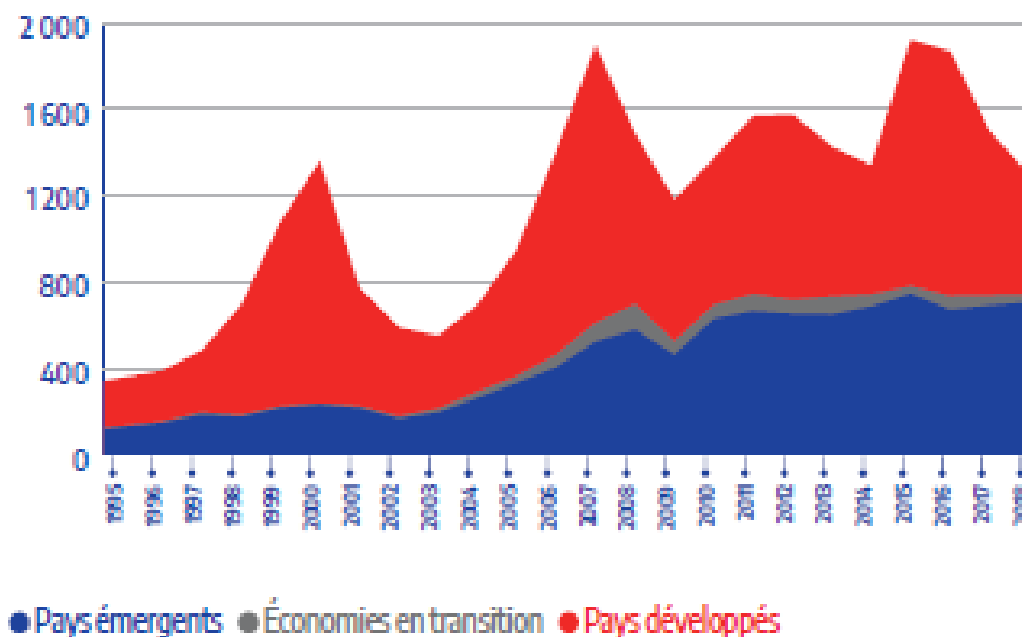
Parmi les flux financiers, les IDE sont des mouvements de capitaux réalisés pour créer une filiale à l'étranger (investissement « *greenfield* »), la développer, ou pour exercer une influence sur la gestion d'une entreprise étrangère par une prise de participation supérieure à 10 % (investissement « *brownfield* »). Entre 2000 et 2016, les stocks d'IDE sont passés de 22 % du PIB mondial à 35 %. Cependant, depuis 2008, les flux d'IDE entrants et sortants des pays émergents n'ont fait que croître, tandis qu'ils ont baissé pour l'Europe. Pour la première fois en 2013, les pays émergents ont attiré plus de 50 % des investissements directs étrangers mondiaux.

D'après la CNUCED, les flux d'IDE dans le monde se sont élevés à 1 390 milliards de dollars en 2019, affichant une légère baisse de 1 % par rapport à 2018. Dans le contexte de la crise actuelle, l'OCDE table sur une baisse de plus de 30 % des flux d'IDE en 2020.

²

https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2345&Sitemap_x0020_Taxonomy=UNCTAD%20Home;#1713;#Information%20and%20Communication%20Technologies;#2045;#Information%20Economy:%20Measurement

Graphique 2 : Flux d'IDE entrants 1995-2018 (en Md\$)



Source : Tableau de bord de l'attractivité de la France, Business France 2019, données CNUCED.

Une rupture est apparue en 1985 : les flux d'IDE entrants et sortants ont sensiblement accéléré, passant d'un flux annuel de 50 milliards de dollars courants, à plus de 200 milliards en 1989-1990. La croissance des flux d'IDE s'est poursuivie dans les années 1990, pour culminer à 1400 milliards de dollars en 2000. Le montant des IDE s'est fortement contracté à la suite de l'éclatement de la bulle sur les nouvelles technologies : 825 milliards de dollars en 2001, puis 566 milliards en 2003.

Malgré un redressement au milieu des années 2000, la crise financière mondiale de 2008-2009 s'est traduite par un nouveau repli des flux mondiaux d'IDE, avec une chute de 31 % en 2009. En dépit des conséquences persistantes de la crise, les entrées mondiales d'IDE ont progressé de 15 % en 2010, puis de 20 % en 2011, pour s'établir à environ 1600 milliards de dollars. Après avoir reculé de 18 % en 2012, ils ont augmenté à nouveau en 2013 d'un peu plus de 3 % et ont atteint 1 363 milliards de dollars. La fragilité de l'économie mondiale, l'incertitude et les risques géopolitiques expliquent la baisse de près de 8 % des entrées d'IDE en 2014, qui rebondissent cependant de 36 % en 2015. Cette hausse, inattendue dans son ampleur, est liée essentiellement à la croissance des fusions-acquisitions ciblant des entreprises de pays développés.

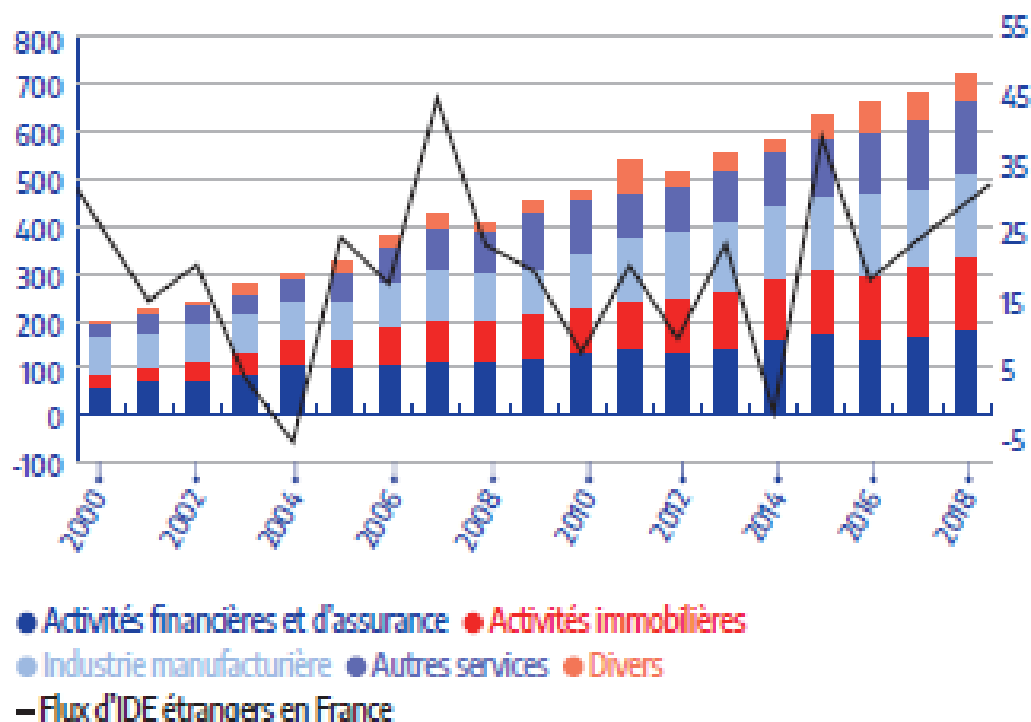
Après avoir progressé de 2 % en 2016, les flux mondiaux d'IDE se sont inscrits en baisse de 16 % en 2017, pour s'établir à 1 518 milliards de dollars, en dépit de la croissance du PIB et du commerce mondial. Le recul des flux d'IDE vers les économies développées (-27 % à 810 milliards de dollars) masque des évolutions différenciées selon les pays. Les IDE à destination des pays européens ont chuté de 27 % avec une baisse marquée pour le Royaume-Uni (-90 %), la Belgique, l'Espagne et les Pays-Bas, alors que l'Allemagne et surtout la France (+77 %) ont réussi à attirer davantage d'investissements. Les flux se sont également taris vers l'Amérique du nord (-33 %).

Les flux d'IDE vers les pays en développement ont été stables (+2 % par rapport à 2016, à 653 milliards de dollars). Ils ont faiblement augmenté vers l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes et n'ont guère varié vers l'Afrique. La tendance a été moins favorable pour les économies en transition (-17 % à 55 milliards de dollars), avec une baisse sensible pour la Russie.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

D'après les données d'Eurostat, les services affichaient la contribution de loin la plus importante aux stocks d'IDE sortants (59 %) et entrants (87 %) de l'UE-28 à la fin de l'année 2014. L'industrie manufacturière arrivait en seconde position, avec 27 % des stocks sortants et 9 % des stocks entrants. En particulier, les produits pétroliers, chimiques et pharmaceutiques représentaient près de deux cinquièmes du total des stocks d'IDE entrants et sortants de l'industrie manufacturière. En France, les activités financières et d'assurance représentent une part des flux d'IDE à peu près équivalente à celle de l'industrie manufacturière. Les activités immobilières sont également un contributeur important.

Graphique 3 : IDE entrants en France (stocks et flux en Md€)



Source : Banque de France.

1.1.1.3. La proportion de travailleurs qualifiés mobiles est croissante au sein de l'UE et des politiques d'attractivité sont mises en œuvre par les États

Dans un rapport de 2015, l'OIT estime à 150 millions le nombre de travailleurs migrants dans le monde. 106,3 millions d'entre eux travaillent dans les services, soit 71 %, 26,7 millions dans l'industrie et la construction (18 %) et 16,7 millions dans l'agriculture, soit 11 %. L'organisation souligne que les données en la matière sont difficiles à collecter.

L'OCDE publie annuellement des « Perspectives des migrations internationales ». Dans l'édition 2019, elle relève que les migrations temporaires de travail ont fortement augmenté en 2017 dans les pays de la zone, pour atteindre 4,9 millions, soit 11 % de plus qu'en 2016. Il s'agit d'un côté de travailleurs peu ou moyennement qualifiés qui sont notamment employés dans le secteur agricole, la construction, le secteur manufacturier et le transport de marchandises, et, de l'autre, de travailleurs immigrés hautement qualifiés, recrutés pour des emplois dans l'informatique ou dans le secteur de la santé, ou envoyés à l'étranger par des multinationales dans le cadre de transferts internes. En outre, un grand nombre de travailleurs sont détachés au sein de l'Europe pour des missions temporaires (travailleurs détachés).

Les migrations de travail vers les pays de l'OCDE sont en augmentation depuis 2015. En 2017, une hausse de 6 % a été enregistrée. Le Canada (+ 16 %), l'Allemagne (+ 22 %) et le Japon (+ 8 %) y ont largement contribué.

Encadré 1 : Exemples de mesures d'attractivité pour la main-d'œuvre qualifiée

- ◆ La Corée a reconduit les facilités fiscales pour certains travailleurs étrangers: l'impôt à taux uniforme prévu pour les cinq premières années d'emploi en Corée, censé expirer en 2018, a été étendu aux entrées jusqu'en 2021. La réduction de 50 % du taux d'imposition des ingénieurs étrangers a été prolongée de cinq ans et s'appliquera aux entrées jusqu'en 2021.
- ◆ En Estonie, le gouvernement a alloué 4 millions d'euros à *Enterprise Estonia* pour financer à hauteur de 2 000€ le recrutement de spécialistes étrangers dans le secteur des TIC à compter de mai 2018. Les entreprises peuvent demander la subvention une fois que la personne recrutée – qui ne doit pas avoir travaillé en Estonie au cours des trois années précédentes – fait partie de leurs effectifs depuis cinq mois, pour une rémunération d'au moins 2000€. La subvention vise à couvrir les frais de recrutement.
- ◆ Une mesure utilisée par de nombreux pays pour améliorer l'attractivité consiste à étendre les conditions favorables aux conjoints des travailleurs hautement qualifiés. En Irlande, depuis mars 2019, les conjoints des titulaires du *Critical Skills Employment Permit* (CSEP) peuvent commencer à travailler dès l'obtention d'un permis de séjour, sans avoir à obtenir leur propre permis de travail.
- ◆ 18 pays, dont la France, ont par ailleurs introduit des « visas de start up » depuis 2010. En France, le Tech Visa a été étendu en mars 2019 pour faciliter le recrutement d'employés à l'étranger par les start-up, en sus des investisseurs, des fondateurs et des entrepreneurs. Les entreprises remplissant les conditions peuvent être présentes dans n'importe quel secteur, et non seulement l'informatique.
- ◆ Concernant la fiscalité, un régime particulier existe en France pour les impatriés : il exonère d'impôts en partie et temporairement leurs revenus, primes d'impatriation et primes de séjour professionnel. Il permet également d'exonérer d'impôts 50 % des revenus de capitaux mobiliers de source étrangère et 50 % des plus-values de cession de valeurs mobilières étrangères. Ce régime s'applique pendant huit années civiles à la suite de la prise de fonction dans l'entreprise en France.

Source : OCDE, Perspectives des migrations internationales, 2019 ; Business France, Tableau de bord de l'attractivité de la France, 2019.

Les migrants temporaires de travail au titre de la libre circulation sont beaucoup plus nombreux que les travailleurs résidents dans le secteur manufacturier et dans celui de la construction. Près de la moitié occupent un emploi manuel, contre 31 % des travailleurs résidents. On peut toutefois noter, selon Eurostat, que ces travailleurs bénéficiant de la libre circulation sont aussi 8 % à travailler dans la santé, 6 % dans l'hébergement et la restauration, 2,8 % dans l'information et la communication (pour 3,1 % pour les travailleurs résidents), 2,5 % dans les activités financières et d'assurance et 2,7 % dans les activités spécialisées scientifiques et techniques. 5 % des migrants temporaires sont directeurs, cadres de direction ou gérants, 15 % professions intellectuelles et scientifiques, 15,2 % professions intermédiaires.

La Commission européenne indique³ que la part de travailleurs européens mobiles et très qualifiés au sein de la population de l'Union en emploi a presque triplé entre 2004 et 2016 pour atteindre un total de 3,6 millions de personnes en 2016. La Commission distingue plusieurs groupes d'États, selon qu'ils sont plutôt des pays de départ ou d'accueil. La France se classe dans le groupe des pays qui sont à la fois de faibles pays d'accueil et de départ, aux côtés de la Finlande ou de la Grèce et à la différence de l'Allemagne, du Royaume-Uni ou de l'Espagne considérés comme des pays d'accueil. Ces travailleurs mobiles sont jeunes et motivés essentiellement par des perspectives de meilleures conditions de travail. La proximité géographique et linguistique est un facteur important de choix du pays hôte, mais la confiance dans la qualité des institutions est également un paramètre pris en compte.

³ « Study on the movement of skilled labour », European Commission, 2018.

1.1.1.4. La fragmentation des chaînes de valeur questionne sur les impacts du numérique, les enjeux de positionnement stratégique et de gestion des risques

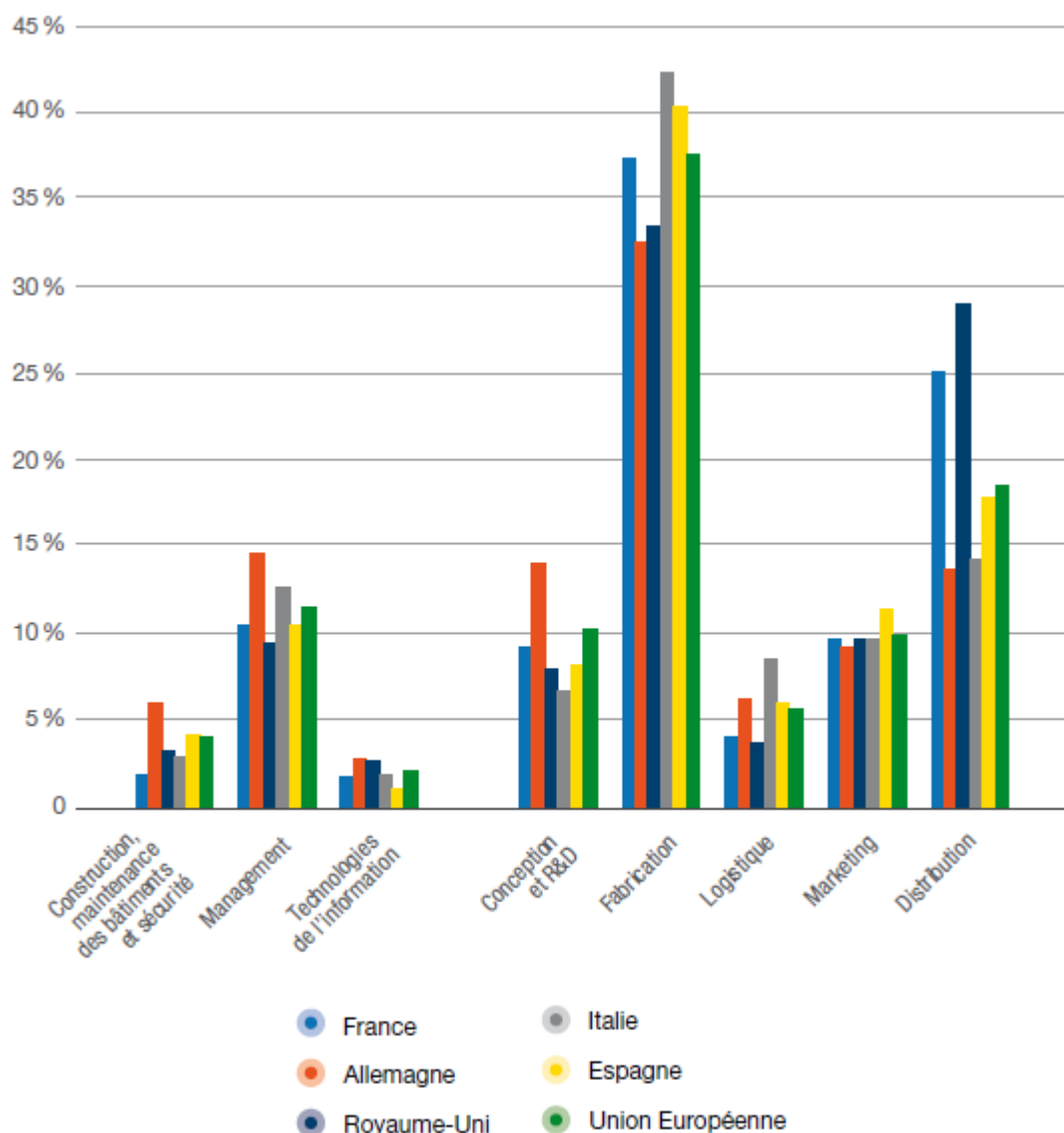
D'après la DGTrésor⁴, les chaînes de valeur mondiales décrivent l'ensemble du processus de production dans lequel sont engagées les entreprises au niveau mondial, du stade de la conception d'un produit jusqu'à sa livraison au consommateur final. Le niveau d'intégration d'un pays dans les chaînes de valeur mondiales peut s'évaluer en considérant la part des exportations en valeur ajoutée du pays dans les exportations brutes nationales. Un ratio faible signifie que le montant des exportations brutes s'explique essentiellement par l'utilisation dans le processus de production d'intrants étrangers importés et que le pays est donc fortement intégré dans ces chaînes de valeur. Selon cet indicateur, l'intégration de la France s'est renforcée depuis 1995 et se situe dans les années 2010 dans la moyenne de l'OCDE. La France est positionnée plutôt en aval des chaînes de valeur.

Dans un travail récent⁵, la Fabrique de l'industrie pose la question suivante : « Où est créée la valeur en France ? ». Les auteurs soulignent qu'il est devenu commun d'associer une forte création de valeur aux activités situées en amont de la production, comme la R&D, ou en aval, comme la vente de services personnalisés. De là s'est diffusée l'idée qu'il serait bénéfique pour un pays développé de chercher à spécialiser son économie sur ces deux fonctions situées aux extrémités des chaînes de valeurs, et non dans les activités de pure production, réputées trop concurrentielles, et donc à marges trop faibles. Pourtant, si la valeur créée par travailleur est en effet plus forte en amont et en aval de la production, les effectifs concernés sont nettement plus importants dans l'activité de fabrication, qui est donc de loin la première source de valeur totale. Ce résultat vaut aussi bien pour la France que pour les pays européens comparables, et tant pour les chaînes de valeur manufacturières que pour les industries de services. L'OCDE répartit, au sein de chaque branche d'activité, la création de valeur selon différentes étapes de production appelées *business functions*. Ces sept fonctions, auxquelles l'article ajoute celle de la distribution, correspondent à des grandes catégories de métier et d'occupation, entre lesquelles l'OCDE retrace la distribution des salaires. La chaîne de production se décompose ainsi à travers les huit étapes suivantes : la construction et maintenance des bâtiments et sécurité ; le management ; les technologies de l'information ; la conception et R&D ; la fabrication ; la logistique ; le marketing ; la distribution. Si on multiplie ces valeurs par les effectifs de salariés concernés, autrement dit si l'on décompte la valeur totale créée sur le sol français, alors l'étape de production devient largement prépondérante, puisqu'elle génère à elle seule un tiers de la valeur totale. L'étape finale de distribution (25 %) représente également une part importante de la valeur.

⁴ Trésor Eco, *Le commerce de la France en valeur ajoutée*, 2017.

⁵ Alsif A.-S., Charlet V. et Lesniak C. (2019), *Où est créée la valeur en France ?*, La Fabrique de l'industrie, Les synthèses de La Fabrique, n°25, juin.

Graphique 4 : Valeur totale créée par *business function* dans l'industrie manufacturière (2014, en % du total)



Outre le caractère concentré de la création de la valeur ajoutée générée, une attention particulière est souvent portée à la localisation des sièges sociaux ou centres de décision et des centres de recherche. S'agissant des centres de décisions, sont attendus des effets d'entraînement pour l'économie locale et la demande de services qualifiés (conseil, comptabilité, services bancaires...). Le rapport du CPO de 2009⁶ indique que les localisations des sièges sociaux restent souvent les lieux où sont prises les décisions stratégiques, qui se trouvent de fait biaisées en faveur de leurs pays d'implantation. D'après une étude du CEPII⁷, la probabilité d'investir en France pour une entreprise française est plus de dix fois supérieure à la probabilité d'investir dans un pays comparable en termes de marché, de coûts de production...

⁶ Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée

⁷ Mayer, T., Méjean, I. and Nefussi, B., The location of domestic and foreign production affiliates by French multinational firms, Document de travail du CEPII, n° 2007-07, 2007.

La localisation de centres de recherche fait espérer des retombées sur le reste de l'économie en termes de savoir-faire et de transferts technologiques. Ces activités ne sont toutefois pas les plus créatrices d'emplois. La localisation de ces activités est très concentrée dans les aires métropolitaines (en France, en Ile-de-France).

Selon l'OCDE, la transformation numérique a permis de réduire les coûts de participation aux échanges internationaux, a facilité la coordination des chaînes de valeur, a contribué à la diffusion d'idées et de technologies et à la mise en relation d'un plus grand nombre d'entreprises et de consommateurs dans le monde. Le commerce numérique s'appuie sur la circulation des données. Ces dernières peuvent constituer non seulement un facteur de production, mais aussi un actif qui peut être échangé, ainsi qu'un moyen d'organiser les chaînes de valeur et de fournir des services. Elles apportent aussi un soutien moins direct en facilitant les échanges. Pour les petites entreprises, les outils numériques peuvent les aider à surmonter les obstacles à la croissance, faciliter les paiements, favoriser la collaboration, et permettre de diversifier plus facilement leur financement. L'estimation des impacts du numérique pose toutefois des questions très complexes de caractérisation et de comptabilisation.

Suite à la crise financière de 2009, les entreprises avaient eu davantage recours à des biens intermédiaires nationaux. Les impacts de la crise actuelle questionnent beaucoup la fragmentation des chaînes de valeur. Celle-ci peut en effet représenter à la fois une protection dans les cas de fragmentation « horizontale »⁸ de la production, en permettant à celle-ci de se poursuivre indépendamment d'un choc subi dans une partie du monde. À l'inverse, la fragmentation « verticale » rend les productions plus vulnérables aux aléas qui peuvent frapper tous les intervenants à chacun des maillons de la chaîne. De nouvelles techniques comme l'impression 3D sont susceptibles de faciliter une production plus proche des consommateurs. Les solutions proposées par la recherche ont besoin d'être testées en usine, ce qui favorise les effets de « co-localisation » des activités d'une même entreprise. Du côté des services, la tendance croissante à la personnalisation peut également être interprétée comme allant dans ce sens, mais les possibilités offertes par la numérisation des services et l'usage des données tendent plutôt à rendre la localisation physique plus accessoire. Il est donc très difficile d'anticiper sur les tendances à venir en matière d'organisation des chaînes de valeur.

1.1.2. L'impact économique des IDE est significatif pour la France

D'après les données de Business France, le nombre de filiales étrangères en France s'élève à près de 29 000, soit la deuxième concentration au niveau européen, derrière l'Allemagne qui accueille près de 33 000 filiales étrangères ; le Royaume-Uni en compte lui 22 000. Ces filiales génèrent un chiffre d'affaires de l'ordre de 760 Md€ annuel en France (contre environ 1 500 Md€ en Allemagne et 1 400 Md€ au Royaume-Uni) et emploient environ 1,8 million de salariés. Ce volume d'emplois est très nettement inférieur à celui recensé en Allemagne (3,7 millions) et au Royaume-Uni (3,2 millions) mais représente tout de même 1/5^e de l'effectif salarié dans le secteur industriel en France. En termes de valeur ajoutée, la contribution des filiales étrangères s'élève à 56 Md€ dans l'industrie manufacturière (loin derrière l'Allemagne avec 169 Md€, le Royaume-Uni : 93 Md€, mais aussi l'Irlande avec 77 Md€) et à 96 Md€ dans les services (derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni). Les estimations de Business France indiquent que les décisions d'IDE ont permis la création ou le maintien de 30 302 postes en 2018, dont 11 300 dans l'industrie.

⁸ La fragmentation horizontale correspond à la production d'un même bien dans plusieurs pays, alors que la fragmentation verticale désigne le fractionnement des étapes nécessaires à une production donnée entre plusieurs pays en fonction de leurs avantages comparatifs.

Le rapport de Lionel Fontagné et Farid Toubal établi en 2010 pour le CAE sur l'investissement direct étranger et les performances des entreprises s'intéresse à l'impact économique de l'investissement direct sur l'activité, l'emploi et les échanges, pour le pays source comme pour le pays d'accueil. Le rapport explique que l'entreprise qui investit à l'étranger dispose d'avantages spécifiques (image de marque, savoir-faire technique ou organisationnel, etc) qui ne sont pas disponibles sur le marché. L'entreprise a donc intérêt à les exploiter elle-même, plutôt que d'entrer en relation contractuelle avec un partenaire local. De fait, les entreprises multinationales sont particulièrement présentes dans les secteurs à forte intensité en R&D, en travail qualifié, à rythme rapide de renouvellement des produits et à forte différenciation, qui sont aussi les activités dans lesquelles les actifs incorporels sont importants. L'exploitation de ces actifs est source de croissance, mais porte le risque de renforcer le pouvoir de marché des entreprises dominantes et de créer ainsi des distorsions de concurrence ou des effets d'éviction des entreprises domestiques, pouvant *in fine* avoir des effets négatifs sur l'emploi.

Les entreprises multinationales sont en général d'une taille supérieure à celle de leurs concurrents, sur leur marché d'origine, comme sur leur marché de destination. Elles entrent souvent sur un marché étranger par fusion-acquisition. De cette manière, elles tendent à choisir les entreprises les plus productives. Cela se traduit notamment dans le fait que la productivité observée pour les filiales étrangères est plus élevée que pour leurs concurrents locaux. Une sélection s'opère également en amont, via leurs avantages spécifiques qui leur permettent de supporter le coût fixe d'implantations en France. Les filiales de groupes étrangers ont en moyenne des effectifs supérieurs, offrent des salaires plus élevés, et l'avantage en termes de valeur ajoutée est également important. Elles sont très concentrées géographiquement : le Nord de la France, la frontière de la Belgique, à l'Est la frontière franco-allemande, l'Ile-de-France et Rhône-Alpes sont les territoires qui comptent le plus de filiales industrielles de groupes étrangers.

Elles exportent et importent plus que les entreprises indépendantes localisées en France. Dans certaines industries, comme les équipements mécaniques, plus des deux tiers des exportations et des importations sont le fait de groupes étrangers.

Graphique 5 : Primes à l'appartenance à un groupe français ou étranger

En % à l'appartenance à un groupe vs indépendante

	Groupe étranger	Groupe français	Différence (en %)
Valeur ajoutée	7,76	3,54	4,22
Vente	8,30	5,14	3,15
Effectif	4,50	2,67	1,83
Salaire	7,33	3,72	3,62
Productivité totale des facteurs	3,33	2,16	1,17
Exportation	13,90	7,32	6,58
Importation	14,56	8,54	6,03

Champ : Industrie. Le groupe de référence est celui des entreprises indépendantes.

Sources : EAE, LIFI, Douanes et calcul des auteurs.

Source : CAE, « Investissement direct étranger et performances des entreprises », 2010.

Par rapport à un groupe français, les auteurs du rapport du CAE concluent qu'appartenir à un groupe étranger est associé à un surcroît de valeur ajoutée de 4 %, des ventes supérieures de 3 %, près de 2 % d'effectifs en plus, près de 4 % de surcroît de salaires (justifiés par la plus grande productivité, elle-même probablement liée à une qualification plus élevée des salariés), 1 % de productivité en plus et au moins 6 % d'échanges internationaux, qu'il s'agisse des importations ou des exportations.

Les résultats confirment par ailleurs que les entreprises rachetées par des groupes étrangers étaient plus productives que la moyenne avant leur rachat. À secteur, année et caractéristique donnés, la productivité globale des facteurs de la période précédant la fusion-acquisition augmente de 35,5 % la probabilité de rachat. De manière analogue, les groupes étrangers ciblent les entreprises françaises ayant une plus forte intensité capitalistique. L'intensité capitalistique augmente la probabilité de fusion-acquisition de 12 %. Le statut au sein du commerce international de l'entreprise française joue également. La probabilité de rachat est plus forte pour les entreprises exportatrices et importatrices que pour les entreprises seulement exportatrices ou seulement importatrices. L'impact de l'acquisition étrangère est toujours positif trois ans après l'acquisition : l'entreprise cible emploie plus que si elle n'avait pas été rachetée, elle est plus productive, les salaires y sont plus élevés, le chiffre d'affaires est en forte hausse, de même que la productivité. Seule exception, la propension à exporter est en baisse nette. Ce résultat peut s'expliquer par le fait qu'en devenant l'entreprise d'un grand groupe étranger, elle perd son autonomie d'exportation, au profit probablement d'autres filiales du groupe. Il n'y a en revanche pas d'impact significatif sur l'intensité d'importation.

La fusion-acquisition entraîne une restructuration dans la première année pour l'entreprise française qui perd en moyenne 6 % de ses effectifs et 8 % de sa valeur ajoutée. Les effectifs ont cependant augmenté de 27 % et le chiffre d'affaires de 40 % trois ans après le rachat, par rapport à un contrefactuel qui serait le maintien du statut indépendant.

Par ailleurs, plusieurs auteurs affirment que les IDE améliorent la productivité totale des facteurs, grâce aux transferts de technologie accompagnant l'IDE. Les études identifiées sont toutefois mitigées et tendent à mettre en avant des facteurs conditionnels, tels qu'un niveau d'éducation suffisamment élevé, un niveau de développement déjà avancé, ou une ouverture préexistante aux échanges commerciaux.

Dans le contexte actuel, la tendance est aussi à la protection des actifs stratégiques. L'Union européenne a adopté en mars 2019 un règlement permettant aux pays membres d'effectuer un filtrage des investissements directs étrangers provenant de pays tiers, quel que soit le secteur concerné. Un an plus tard, dans le contexte de vulnérabilité créé par la crise du Covid-19, 14 États membres se sont dotés de mécanismes nationaux permettant un tel contrôle a priori des IDE.

1.1.3. Les déterminants de la localisation diffèrent selon les fonctions concernées et la stratégie associée à l'investissement, mais sont globalement privilégiés le potentiel de marché et les effets d'agglomération et de co-localisation

Pour appréhender les déterminants de la localisation des IDE, il est intéressant de se référer à la distinction établie par James Markusen en 2002 entre IDE horizontaux et verticaux. L'IDE horizontal consiste à investir à l'étranger dans les mêmes segments d'activité ou fonctions que dans le pays d'origine. Dans ce cas, les entreprises poursuivent généralement une stratégie d'accès au marché, en étant incitées à produire là où se trouvent leurs clients. L'IDE vertical correspond à la fragmentation de la chaîne de valeur pour bénéficier de l'avantage comparatif conféré par chaque territoire pour les différents maillons considérés. Cette organisation verticale est ainsi plutôt motivée par des gains d'efficience.

1.1.3.1. Potentiel de marché

Les études d'opinion portant sur les choix de localisation des entreprises mettent en avant l'importance première de l'objectif d'accès au marché, ou potentiel de marché, qui prend en compte la taille du pays d'accueil, mais aussi sa densité, le niveau du pouvoir d'achat et de la consommation, la proximité des marchés de la zone, ainsi que son ouverture commerciale et l'efficacité du réseau de distribution.

Les pays dont le potentiel de marché est important attirent une part de la production plus que proportionnelle à leur population, car les entreprises peuvent économiser davantage sur les coûts de transport en se localisant près d'un grand marché. L'ouverture commerciale et l'intégration économique tendent toutefois à atténuer cet avantage. Ce résultat se vérifie même si le grand pays taxe davantage les entreprises que le petit. La taille du marché a ainsi un effet de réduction de l'élasticité des bases imposables. On constate empiriquement que les pays bénéficiant d'un potentiel de marché important ont en moyenne des taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés plus élevés que les pays ayant un potentiel de marché faible.

La France bénéficie d'un potentiel de marché élevé au sein de l'UE, grâce à sa position géographique et à la taille de son marché domestique. On peut calculer le potentiel de marché dans l'Union européenne par la somme des PIB de tous les pays pondérée par l'inverse de leur distance au pays considéré. Selon cette définition, le potentiel de marché de la France se situe en troisième position en 2018, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni (et derrière la Belgique et les Pays-Bas). Elle bénéficie en effet simultanément d'une demande nationale importante et d'une proximité géographique associée à un accès aisé aux grands marchés européens.

Les entreprises sont de fait soumises à un arbitrage entre proximité et concentration, entre les effets de marché et les effets d'agglomération.

Comme le montre le rapport particulier n°3 du CPO de 2017, la numérisation tend à réduire l'importance de ce critère, compte tenu du volume croissant des ventes de biens et prestations de services réalisées à distance. Toutefois, la fonction de distribution est plus ou moins créatrice de valeur selon les secteurs et demeure essentielle dans les secteurs du luxe ou de l'automobile par exemple.

1.1.3.2. Effets d'agglomération

Le rapport n°5 du CPO de 2017 pointe que les entreprises ont tendance à s'agglomérer dans l'espace. Ainsi, une augmentation de 10 % du nombre d'entreprises étrangères présentes dans un département français augmente de 3 % en moyenne la probabilité que ce département soit choisi pour la localisation d'une filiale étrangère.

Une entreprise gagne à localiser sa production à proximité des divers acteurs économiques que sont les fournisseurs, les sous-traitants ou la main-d'œuvre, pour à la fois réduire les coûts de transaction et bénéficier d'opportunités d'affaires découlant d'interactions entre entreprises et de diffusion des savoirs.

En nombre de projets d'investissement, les régions-capitales (politiques ou économiques), ainsi que les régions frontalières centrales, sont les destinations les plus attractives pour les IDE. À l'inverse, les moins attractives comprennent en grande partie des territoires périphériques et insulaires (comme la Corse, les Açores, Madère, la Crète ou la Sicile).

Tableau 1 : Classement des 30 premières régions par nombre de projets d'investissement étrangers annoncés (2012-2018)

Rang	Région	Pays	Nombre	PIB (en M€)	PIB/habitant (en €)	Population
1	Greater London	Royaume-Uni	1'861	601'433	69'400	8'666'176
2	Ile-de-France	France	1'002	671'048	55'500	12'090'959
3	Southern and Eastern Ireland	Irlande	912	239'647	62'031	3'863'327
4	Catalogne	Espagne	511	205'350	27'800	7'386'689
5	Bayern	Allemagne	490	553'781	43'400	12'759'937
6	Auvergne Rhône Alpes	France	480	250'197	31'700	7'892'664
7	Hessen	Allemagne	445	260'689	42'500	6'133'870
8	Grand Est	France	421	151'880	27'300	5'563'360
9	Nordrhein-Westfalen	Allemagne	385	650'621	36'700	17'728'080
10	Madrid	Espagne	375	204'304	31'900	6'404'523
11	South East England	Royaume-Uni	339	390'992	43'700	8'947'193
12	Berlin	Allemagne	337	124'576	35'600	3'499'327
13	Hauts-de-France	France	336	157'316	26'200	6'004'442
14	Noord-Holland	Pays-Bas	330	146'561	52'900	2'770'522
15	Scotland	Royaume-Uni	304	200'627	37'300	5'378'747
16	North West England	Royaume-Uni	295	249'516	34'800	7'170'010
17	Lombardia	Italie	289	359'485	35'900	10'013'503
18	West Midlands England	Royaume-Uni	279	189'308	32'900	5'754'032
19	Baden-Württemberg	Allemagne	246	464'866	43'100	10'785'747
20	Occitanie	France	240	159'326	27'500	5'793'672
21	Mazowieckie	Pologne	216	22'565	9'500	2'375'281
22	Zuid-Holland	Pays-Bas	214	148'117	41'000	3'612'601
23	Nouvelle-Aquitaine	France	202	163'140	27'500	5'932'381
24	Northern Ireland	Royaume-Uni	202	55'971	30'200	1'853'357
25	Lituanie	Lituanie	200	37'434	12'900	2'901'853
26	Zürich	Suisse	197	131'152	90'678	1'446'354
27	Provence-Alpes-Côte d'Azur	France	193	154'081	30'700	5'018'926
28	Bucharest - Ilfov	Roumanie	191	44'514	19'500	2'282'774
29	Région alémanique	Suisse	188	110'558	70'392	1'570'594

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Rang	Région	Pays	Nombre	PIB (en M€)	PIB/habitant (en €)	Population
30	Pays de la Loire	France	176	109'965	29'500	3'727'618

Source : « Les facteurs de localisation des investissements directs étrangers en Europe », Lachaux, France Stratégie, 2020 (à paraître). Données Eurostat et Business France.

La capacité des sociétés non-financières à accéder aisément à des financements diversifiés à moindre coût fait partie des éléments de l'écosystème jugés importants par les investisseurs. À cet égard, Business France indique que les données de la Banque de France, ainsi que les résultats d'enquête auprès des entreprises, confirment le bon positionnement de l'économie française, à la fois en termes de prix, de volumes de financements et d'accessibilité. De plus, le capital-risque est également un atout de la France, l'investissement en capital-risque représente 0,075 % du PIB en 2018, soit plus que dans les autres pays européens considérés à l'exception du Royaume-Uni (0,085 %).

Les facteurs d'agglomération étudiés par les travaux d'économie géographique constituent des forces à l'origine d'une rente d'agglomération, susceptible d'être taxée sans que cela ne conduise les activités économiques à se délocaliser. Plus les effets d'agglomération sont importants et plus un État ou une région en bénéficiant pourra maintenir un écart de taux d'imposition avec les zones moins dotées.

1.1.3.3. Effets de co-localisation

À l'échelle de l'entreprise, le phénomène de co-localisation fonctionnelle fait référence au regroupement de différents segments de la chaîne de valeur au sein d'un même territoire. Cet effet de co-localisation est producteur d'économies d'échelle et de réduction des coûts d'organisation via la proximité géographique et linguistique.

Il peut avoir pour effet d'augmenter la probabilité qu'une entreprise localise un centre d'innovation à proximité d'une usine précédemment implantée à l'étranger (ou réciproquement). La localisation d'activités à l'échelle de l'entreprise est ainsi sensible à l'existence de sites préexistants dans un territoire donné. Ainsi, le travail réalisé par A. Lachaux et R. Lallement pour France Stratégie sur les facteurs de localisation des IDE en Europe indique que, pour une entreprise, l'existence d'un centre de production en France augmente la probabilité d'y installer un centre d'innovation d'environ 74 %. En retour, l'existence d'un centre d'innovation en France augmente la probabilité d'y installer un centre de production de l'ordre de 62 %.

1.1.3.4. Coûts de production

La question des coûts de production – incluant l'imposition des sociétés – est le troisième facteur recensé par le rapport du CPO de 2017.

Les travaux historiques fondateurs de la théorie des avantages comparatifs de Ricardo se sont concentrés sur les avantages des pays découlant des écarts de coûts de production engendrés par leurs différences technologiques ou les écarts dans la disponibilité des facteurs de production.

L'accès à des coûts salariaux inférieurs est une motivation fréquente de localisation, que l'on ne retrouve toutefois pas pour les sièges sociaux.

Les coûts de production incluent aussi les coûts immobiliers et les coûts de l'énergie. La fiabilité et le faible coût de l'approvisionnement en électricité constituent un avantage comparatif pour la France.

1.1.3.5. Cadre réglementaire

Ce facteur recouvre d'une part la stabilité des institutions et du cadre juridique, la protection de la propriété, la facilité des démarches administratives, qui sont des facteurs de sécurisation de l'activité, et d'autre part les normes environnementales, sociales, de sécurité...qui sont plutôt perçues comme des facteurs de renchérissement des coûts.

Dans son étude récente, A. Lachaux⁹ retient également un indice « Barrières au commerce et à l'investissement » créé par l'OCDE pour mesurer l'ouverture commerciale des pays. Ce facteur joue un rôle important dans les choix de localisation.

Dans son rapport annuel *Doing Business*, la Banque mondiale évalue la facilité à faire des affaires dans 190 économies. Les réglementations sont évaluées dans dix domaines : la création d'entreprises, l'obtention d'un permis de construire, le raccordement à l'électricité, le transfert de propriété, l'obtention de prêts, la protection des investisseurs minoritaires, la facilité de paiement des taxes et impôts, le commerce transfrontalier, l'exécution des contrats et le règlement de l'insolvabilité. Le rapport évalue principalement les coûts et les délais de transaction.

1.1.3.6. Productivité de la main-d'œuvre

La productivité du travail dépend du niveau de qualification, mais aussi de l'état de santé des travailleurs, de la performance des organisations et des systèmes managériaux.

Business France souligne que le haut niveau de qualification de la main-d'œuvre en France permet de bénéficier de l'une des plus fortes productivités du travail au monde (9^e au niveau mondial en 2018). Au niveau européen, elle est la première des grandes économies.

1.1.3.7. Qualité des infrastructures de transport et de télécommunication et des chaînes logistiques

Les infrastructures utilisées dans le processus de production influencent la localisation des entreprises : augmenter le capital public de 10 % conduit à une augmentation de 2 % des IDE entrants.

Business France indique que la France se caractérise par des infrastructures de transport de grande qualité, offrant des connexions rapides et efficaces avec le reste du monde, en particulier l'Europe, l'Afrique et le Moyen-Orient. En termes de densité des infrastructures de transport, la France dispose d'un réseau intérieur particulièrement dense, avec plus de 11 000 km d'autoroutes, près de 30 000 km de lignes ferroviaires et 5 000 km de voies navigables. La France possède également de nombreux atouts concernant le transport maritime. La France compte 59 aéroports, dont le trafic annuel de passagers est supérieur à 100 000 mouvements par an.

Les entreprises implantées en France bénéficient également d'infrastructures de télécommunication de qualité et d'une très bonne couverture du réseau internet haut-débit. Pour les activités de service numérique, la qualité de la connexion à Internet est un paramètre déterminant.

⁹ « Les facteurs de localisation des investissements directs étrangers en Europe », A. Lachaux, France Stratégie, 2020 (à paraître).

1.1.3.8. « Qualité de vie »

Selon le rapport du CPO de 2014, ce paramètre englobe l'économie résidentielle : les transports urbains, la restauration, l'offre de commerce et de services, de logements disponibles, la vie culturelle et de quartier, mais aussi l'offre en matière scolaire et de petite enfance et les possibilités d'emploi pour le conjoint.

Business France utilise des indicateurs quantitatifs, tels que l'espérance de vie, l'accès aux soins ou la sécurité des personnes.

La France est bien positionnée sur ces différents paramètres.

1.1.3.9. Des déterminants de localisation qui pèsent différemment selon les fonctions

Le travail d'Aymeric Lachaux sur les facteurs de localisation des IDE en Europe s'attache à comparer ces facteurs pour différentes fonctions : les activités de production, d'innovation et les sièges sociaux. Les résultats montrent que les déterminants de l'activité vont le plus souvent dans le même sens pour les différentes fonctions. Toutefois, le niveau de sensibilité diffère selon les fonctions. Les effets d'agglomération sectorielle, d'agglomération fonctionnelle, de co-localisation et le partage d'une langue commune semblent affecter de manière positive et significative les décisions d'investissement dans toutes les fonctions.

Graphique 6 : Impact de différents facteurs sur la localisation des fonctions d'innovation, de décision et de production

	Innovation	Siège social - décision	Production
Appartenance à l'UE	+	0	0
Brexit	-	-	0
PIB (comme illustrateur du potentiel de marché)	+	+	+
Coût du travail	0	+	-
Barrières réglementaires à l'investissement et au commerce	-	-	-
Langue commune	+	+	+
Agglomération sectorielle	+	+	+
Agglomération fonctionnelle	+	+	+
Co-localisation vers un précédent investissement dans l'innovation		0	+
Co-localisation vers un précédent investissement dans un centre de décision	+		+
Co-localisation vers un précédent investissement dans un site de production	+	0	
Impôt sur les sociétés	0	-	0
Impôt sur la production	0	-	-
Aide fiscale sur la R&D	+		

+ : effet positif ; - : effet négatif ; 0 : pas d'effet significatif

Source : « Les facteurs de localisation des investissements directs étrangers en Europe – le cas des activités de production, d'innovation et des sièges sociaux », Aymeric Lachaux, France Stratégie, 2020 (à paraître).

L'étude confirme que les sites de production sont plus sensibles aux coûts de main-d'œuvre que ne le sont les centres d'innovation et les sièges sociaux. Trois autres facteurs voient également leur rôle corroboré par ce travail empirique. Premièrement, les effets d'agglomération accélèrent le développement des implantations à l'étranger ou au contraire contiennent cette dynamique, selon la situation du pays. Deuxièmement, les effets de co-localisation incitent les entreprises à regrouper leurs différents types d'activités au sein d'un même territoire. C'est notamment le cas pour leurs unités de production et leurs centres d'innovation, dont les interactions sont le plus souvent porteuses d'effets de synergie, lorsqu'elles bénéficient d'un degré suffisant de proximité géographique.

Les variables fiscales influent différemment sur les choix de localisation des entreprises en matière d'innovation, de production et de sièges sociaux. Pour l'innovation, les coefficients de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production sont non significatifs, seul le coefficient des incitations fiscales à la R & D est significatif et positif. Pour la production, les résultats suggèrent que le taux d'imposition des sociétés n'exerce pas d'impact significatif, alors que c'est au contraire le cas pour les impôts de production. Enfin, pour les sièges sociaux, tant les taxes sur la production que l'impôt effectif sur les sociétés, semblent avoir un effet significativement négatif sur les choix de localisation. Dans le même sens, un article de Voget de 2011 indique qu'une augmentation de 10 % de la charge fiscale pesant sur les bénéfices rapatriés dans les comptes de la société mère accroît la part des entreprises multinationales qui ont changé la localisation de leurs sièges sociaux de 2,2 points de pourcentage. Toutefois, d'autres études, comme celles de Farid Toubal et Alain Trannoy¹⁰, ne trouvent pas d'impact significatif de la fiscalité des entreprises dans le choix de localisation. En pondérant par la taille, ces derniers mettent en avant le poids croissant du Royaume-Uni et des Pays-Bas dans l'accueil des centres de décision. Mais la performance plutôt déclinante de la France s'explique pour eux davantage par des spécialisations sectorielles moins dynamiques que par un déficit d'attractivité intrinsèque. L'analyse économétrique fait ressortir la qualité des infrastructures aéroportuaires, l'abondance de diplômés du supérieur, la taille de la région, la qualité de la gouvernance, un taux marginal de l'impôt sur le revenu pas trop élevé et une certaine stabilité fiscale comme éléments déterminants des décisions de localisation.

On retrouve des impacts différents des déterminants au niveau sectoriel. Lionel Fontagné montrait par exemple que la taille du marché influençait très favorablement l'investissement dans l'industrie automobile par exemple.

L'étude d'Aymeric Lachaux pour France Stratégie s'intéresse également aux déséquilibres fonctionnels des pays en matière d'attractivité. Il en ressort tout d'abord qu'aucun pays n'est spécialisé dans les trois fonctions stratégiques. En outre, aucun pays n'est spécialisé à la fois dans la production et les sièges sociaux. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie) reçoivent proportionnellement plus d'investissements dans la production, tandis que les pays ouest-européens (dont l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie) attirent comparativement plus d'investissements étrangers dans l'innovation.

Le résultat du référendum sur le Brexit semble bien avoir eu un effet négatif sur l'attractivité britannique.

¹⁰ F. Toubal, A. Trannoy, « L'attractivité de la France pour les centres de décision », *les Notes du CAE*, avril 2016.

1.1.4. L'impact de la fiscalité sur la localisation des investissements, exprimé notamment par les classements internationaux, ne dépend pas exclusivement du niveau d'imposition des entreprises, mais également de la lisibilité et de la prévisibilité du système fiscal

1.1.4.1. L'élasticité des investissements à la fiscalité apparaît pondérée par de nombreux facteurs, tels que le niveau des infrastructures publiques, les effets d'agglomération et l'optimisation fiscale

Les évaluations diffèrent selon les études et les méthodes économétriques utilisées mais une méta-analyse réalisée par de Mooij et Ederveen et 2006¹¹ montre qu'en moyenne, une baisse de un point de pourcentage du taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés augmenterait les IDE entrants dans un pays d'environ 3 %.

Les travaux de Devereux¹² considèrent que les choix de localisation des entreprises suivent un processus de décision hiérarchisé : une entreprise multinationale commencerait généralement par choisir une région du monde en fonction de facteurs liés au potentiel de marché et au niveau des coûts de production, puis elle affinerait son choix en décidant du pays (ou de l'aire métropolitaine d'implantation) en tenant compte des effets d'agglomération et de co-localisation, de la stabilité politique et juridique, de la fiscalité et de la qualité des infrastructures. Selon Devereux, les taux moyens effectifs d'imposition influent sur le choix de localiser une filiale dans un pays ou dans un autre. Les taux marginaux effectifs ont un impact sur le montant investi, conditionnellement au choix de localisation effectué en amont. Les taux statutaires seraient importants dans le choix de localiser les bénéfices dans un pays plutôt qu'un autre, afin de réduire le montant total d'impôt payé par le groupe.

Une étude de 2017¹³ publiée par la Commission européenne montre un impact significatif de l'impôt sur les sociétés sur l'investissement des entreprises non financières. L'élasticité de l'investissement au taux de l'IS ainsi obtenue indique qu'une baisse du taux de l'IS de 33 à 28 % entraînerait une augmentation de 1 % du niveau de l'investissement à un horizon de 5 ans et de 1,26 % à horizon 20 ans. Toutefois, une croissance économique plus rapide, des investissements plus élevés dans les périodes précédentes et un niveau d'épargne croissant entraînent des niveaux de croissance des investissements plus importants. Les mesures fiscales ont certes un impact positif sur l'investissement des entreprises mais cet effet n'est visible qu'au bout de quelques années et n'est pas le premier déterminant de l'investissement.

S'agissant de la récente réforme fiscale américaine, les premières évaluations menées, dont celle du FMI, constatent que les effets sur l'investissement se situent en-deçà des prédictions des modèles. Deux explications principales sont avancées : d'une part, les incertitudes issues des tensions commerciales ; et d'autre part, une structure des marchés caractérisée par un accroissement des marges des entreprises associé à une augmentation des rentes monopolistiques.

¹¹ R. de Mooij, S. Ederveen, « What a difference does it make ? Understanding the empirical littérature on taxation and international capital flows », *European economy Economic Papers*, European Commission, n°261.

¹² Devereux, M., (2007). "The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: a Survey of Empirical Evidence," Working Papers0702, Oxford University Centre for Business Taxation.

¹³ « Fiscal Measures and Corporate Investment in France », Jean-Charles Bricongne, Lucia Granelli et Susanne Hoffmann, Commission européenne, juillet 2017.

Les travaux existants relèvent un impact positif sur l'investissement des dispositifs d'amortissement accéléré, offerts notamment aux États-Unis. Ceux-ci auraient eu un impact, compris entre 10 % et 17 % en moyenne entre 2001 et 2010 sur les montants d'investissement éligibles¹⁴, ce résultat pouvant refléter en partie des effets de substitution entre différentes catégories d'investissements. En 2019, Maffini¹⁵ confirme un impact positif sur l'investissement, avec une augmentation des taux d'investissement éligibles de 2,1 à 2,5 % comparés aux non-éligibles.

Plusieurs études indiquent que les écarts de taux d'imposition peuvent être compensés par de meilleures infrastructures publiques. Celles-ci semblent en effet avoir un impact positif et significatif sur les flux d'IDE, en particulier des infrastructures de communication et d'information (Bellak, Leibrecht et Damijan, 2009¹⁶). Ces auteurs montrent que l'élasticité des IDE au taux d'impôt diminue avec les dotations en infrastructures publiques. Agnès Bénassy-Quéré et ses co-auteurs ont obtenu des résultats proches dans une étude de 2007¹⁷. En analysant les flux d'IDE américain à destination de 18 pays de l'UE, ils trouvent une élasticité des IDE au taux d'impôt sur les sociétés de - 1,1 et une élasticité pour les infrastructures publiques de + 0,2.

D'autres travaux¹⁸ montrent par ailleurs que la prise en compte des effets d'agglomération réduit l'élasticité des investissements aux taux d'impôt sur les sociétés. Une étude récente de Meurers et Moenius¹⁹ sur l'imposition locale aux États-Unis met en évidence que les entreprises réagissent moins aux différentiels d'investissement public et de fiscalité dans les districts proches des centres économiques. La politique fiscale a très peu d'effet dans les zones centrales mais s'avère plus efficace pour conserver ou attirer des activités manufacturières dans les régions plus éloignées.

Des études se sont en outre intéressées aux effets des possibilités de localisation optimisée des bénéficiaires taxables. Ainsi, Beer en 2018²⁰ a montré qu'un point de pourcentage supplémentaire dans la différence des taux d'imposition réduit les profits déclarés avant imposition d'une filiale de 1,5 %. À l'inverse, deux études²¹ sur données respectivement allemandes et canadiennes mettent en évidence que cette capacité à optimiser les contributions fiscales tend à rendre la localisation des investissements réels moins sensible aux différences de taux d'imposition.

¹⁴ E. Zwick, J. Mahon, Tax Policy and Heterogeneous Investment Behavior, *American Economic Review*, 2017.

¹⁵ G. Maffini, J. Xing, M. P. Devereux, The Impact of Investment Incentives : Evidence from UK Corporation Tax Returns, *American Economic Journal : Economic Policy*, vol. 11, n°3, août 2019.

¹⁶ C. Bellak, M. Leibrecht, J. P. Damijan, Infrastructure Endowment and Corporate Income Taxes as Determinants of Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Countries, *World Economy*, vol. 32, issu 2, février 2009.

¹⁷ A. Bénassy-Quéré, N. Goyalraja, A. Trannoy, « Tax and public input competition », OCDE, 2007.

¹⁸ Par exemple : T. Goesaert, « Corporate Taxation, Agglomeration and FDI : Firm Level Evidence for Belgium », working papers of VIVES, 2011.

¹⁹ M. Meurers, J. Moenius, « Market Potential and Fiscal Incentives Influence Firms Location Decisions : Evidence from US Counties », *Economic Development Quarterly*, 2020, vol.34.

²⁰ S. Beer, R. de Mooij, L. Liu, « International Corporate Tax Avoidance : A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots », *IMF Working Paper*, 2018.

²¹ J. Mintz, M. Smart, « Income shifting, investment, and tax competition : theory and evidence from provincial taxation in Canada », *Journal of Public Economics*, 2004, vol. 88.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Les travaux d'Aymeric Lachaux déjà cités montrent que la sensibilité des IDE au niveau d'imposition diffère à la fois en fonction du type d'impôt considéré (IS ou impôts de production) et selon les fonctions prises en compte. Ainsi, pour les fonctions d'innovation, ses résultats indiquent que les coefficients de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production sont peu significatifs et que seules comptent les incitations fiscales à la R&D. Pour la production, le taux d'imposition des sociétés n'exercerait pas d'impact significatif, alors que c'est le cas pour les impôts de production. L'impôt sur les sociétés a un impact négatif significatif principalement pour les sièges sociaux. L'auteur simule les effets d'une harmonisation fiscale sur les changements relatifs de parts de marché pour les trois fonctions considérées : innovation, siège social et production. Cet exercice permet de mettre en évidence des effets théoriques à long terme : pour les investissements dans les activités d'innovation, les changements induits dans les parts de marché sont principalement dus aux incitations fiscales à la R & D. Pour les investissements dans les sites de production, ils découlent essentiellement des taxes sur la production. Enfin, pour les sièges sociaux, ils proviennent à la fois des impôts de production et des impôts sur les sociétés. D'une part, certains pays bénéficieraient largement d'une telle harmonisation fiscale, à savoir l'Italie, la Grèce, ainsi que, dans une moindre mesure, la France et la Belgique. *A contrario*, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Irlande ou l'Allemagne perdraient une part importante de leur pouvoir d'attraction sur les sièges sociaux. Toutefois, l'attractivité de la France pour l'innovation serait légèrement amoindrie, car ses incitations fiscales à la R & D ne seraient alors plus opérantes.

Tableau 2 : Simulation des changements relatifs de parts de marché dans les IDE suite à une harmonisation fiscale

Pays	Innovation	Siège social	Production
Autriche	3%	-7%	9%
Belgique	14%	37%	8%
Bulgarie	-4%	-32%	-6%
République tchèque	-18%	-2%	-10%
Danemark	22%	2%	2%
Estonie	12%	-29%	-8%
Finlande	10%	-10%	-15%
France	-12%	131%	17%
Allemagne	35%	-33%	-11%
Grèce	32%	93%	29%
Hongrie	-28%	-25%	-2%
Irlande	-31%	-43%	-4%
Italie	20%	54%	18%
Lettonie	18%	-22%	-2%
Lituanie	-33%	-21%	-10%
Luxembourg	35%	-33%	7%
Pays-Bas	6%	-22%	-2%
Norvège	-11%	16%	-8%
Pologne	-14%	-2%	1%
Portugal	-30%	44%	1%
Roumanie	-6%	-15%	-9%
Slovaquie	-20%	38%	-5%
Slovénie	-14%	8%	-3%
Espagne	-18%	18%	3%
Suède	11%	30%	-4%
Suisse	10%	8%	-8%
Royaume-Uni	0%	10%	2%

Source : « Les facteurs de localisation des investissements directs étrangers en Europe – le cas des activités de production, d'innovation et des sièges sociaux », Aymeric Lachaux, *France Stratégie*, 2020 (à paraître).

1.1.4.2. Les classements internationaux portant sur l'attractivité des économies prennent assez peu en compte la dimension fiscale et ceux portant spécifiquement sur la fiscalité s'attachent principalement à l'IS

De très nombreux classements internationaux s'intéressent à la fiscalité, soit de manière spécifique, soit dans une approche plus large de la compétitivité.

Sur les thématiques de la compétitivité et de l'attractivité économique, Business France indique que les classements les plus suivis par les investisseurs sont le *Global Competitiveness Index* du World Economic Forum, le *World Competitiveness Yearbook* de l'IMD de Lausanne et le *Doing Business* de la Banque mondiale. Le positionnement de la France est variable selon ces classements, qui mêlent indicateurs statistiques et enquêtes d'opinion : la France se situe au 31^e rang du classement réalisé par l'IMD, au 17^e rang du classement réalisé par le WEF et au 32^e rang du *Doing Business* de la Banque mondiale. À titre d'exemple, le barème du forum économique de Davos prend en compte 12 piliers :

- ◆ les institutions ;
- ◆ les infrastructures ;
- ◆ la pénétration des technologies d'information et de communication ;
- ◆ la stabilité macroéconomique ;
- ◆ la santé ;
- ◆ les compétences ;
- ◆ le marché des biens (son degré d'ouverture et de concurrence) ;
- ◆ le marché du travail ;
- ◆ le système financier ;
- ◆ la taille du marché domestique ;
- ◆ le dynamisme entrepreneurial ;
- ◆ les capacités d'innovation.

Seules deux variables fiscales sont prises en compte dans ce classement : les barrières tarifaires aux échanges et le niveau de taxation du travail.

Dans le classement de la Banque mondiale, l'indicateur relatif au paiement des impôts et taxes comprend quatre variables : le taux global d'imposition ; le temps de mise en conformité ; le nombre de paiements requis et un index relatif aux formalités post-déclaratives (audits et réclamations notamment).

En comparant ce classement de référence *Doing Business* au classement d'accueil des IDE en parts de PIB, on observe que les classements d'attractivité n'apparaissent que peu prédictifs. À titre d'exemple, seuls deux territoires – Hong-Kong et Singapour – apparaissent dans les dix premiers rangs des deux classements. Occupant les premières places de l'enquête de la Banque mondiale, on trouve la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Suède. Or, les territoires qui accueillent le plus d'IDE en parts de PIB sont plutôt des territoires à fiscalité avantageuse comme Malte, Chypre, les Seychelles ou l'Irlande.

Les classements relatifs à la fiscalité sont principalement élaborés par les grands cabinets d'audit et de conseil (Deloitte, EY, PWC en lien avec la Banque mondiale). Ces classements présentent généralement des taux d'imposition nominaux et effectifs. Les comparaisons se focalisent sur l'imposition des bénéfices mais les études monographiques sont plus exhaustives.

Le classement de la *Tax foundation* s'attache à estimer à la fois la compétitivité et la neutralité du système fiscal en prenant en compte 40 variables.

On peut noter que les États communiquent en général de manière peu détaillée sur leur fiscalité, et la France ne fait pas exception, ce qui revient à déléguer l'information sur ces questions à ces cabinets.

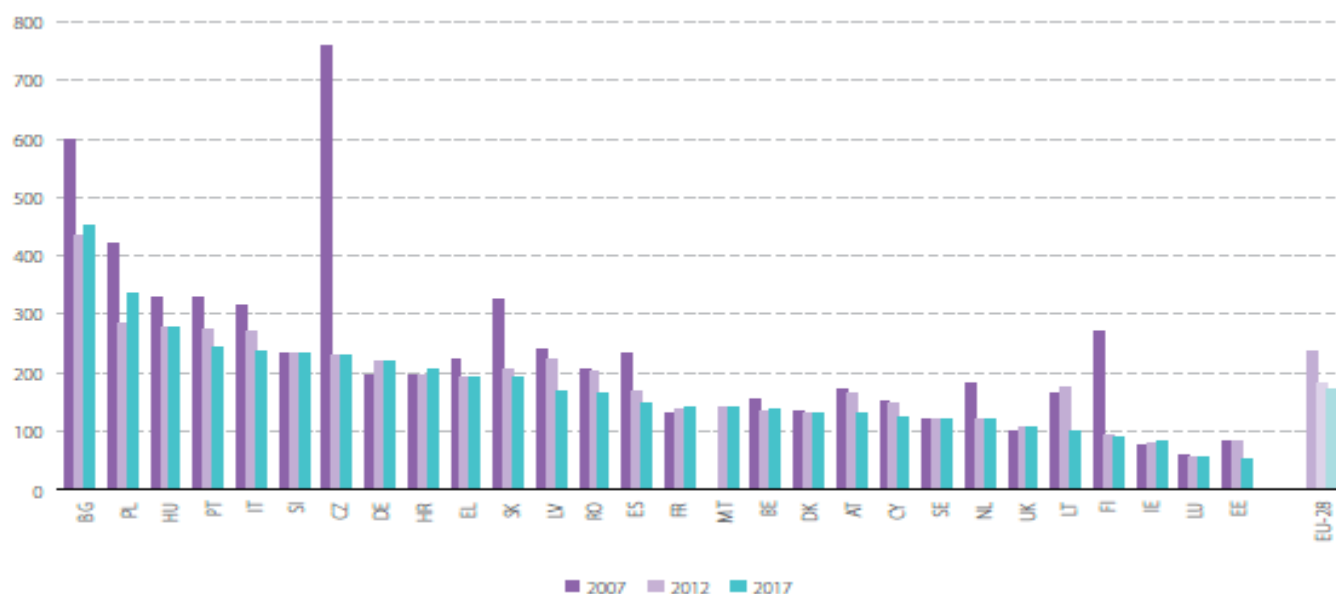
1.1.4.3. La simplicité/lisibilité du système fiscal est un facteur de réduction des coûts pour les entreprises

La simplicité des règles fiscales permet de limiter deux types de coûts pour les entreprises : à la fois les coûts associés au remplissage des obligations et les coûts associés aux risques de non-conformité.

La Commission européenne a analysé les coûts associés aux différentiels liés à la disparité des régimes de TVA qui affectent les transactions transfrontalières. Elle en déduit que les entreprises parties à des échanges au niveau intracommunautaires supportent des coûts de conformité supérieurs de 11 % par rapport aux entreprises dont l'activité est interne à un État.

Les coûts de la complexité ne pèsent pas de la même manière sur les entreprises et sont plus difficilement absorbables par les petites. Le rapport *Tax policies in the EU* indique que les coûts de conformité peuvent décourager les entreprises qui démarrent, inciter à se situer dans l'économie informelle, fausser la concurrence et réduire ainsi la compétitivité des États et des territoires.

Graphique 7 : Nombre d'heures par an nécessaires pour une entreprise moyenne pour remplir ses obligations fiscales



Source : Tax policies in the EU, 2020, données Banque Mondiale.

Le graphique ci-dessus indique le nombre moyen d'heures passées annuellement par une entreprise moyenne pour se soumettre à l'ensemble de ses obligations fiscales. La France apparaît plutôt bien positionnée, notamment par rapport à la moyenne des pays de l'UE mais l'indicateur tend à se dégrader alors qu'il progresse globalement dans l'UE.

L'indice de complexité développé par les universités de Munich et Paderborn s'appuie sur des données recueillies auprès de cabinets de conseil. Il prend en compte à la fois la complexité du code fiscal et la complexité des procédures associées. Cet indice place la France en assez mauvaise position, après les États-Unis, l'Allemagne ou le Royaume-Uni (mais devant l'Italie). À noter que ce classement pénalise particulièrement les tentatives de régulation de l'optimisation fiscale, que sont les réglementations applicables aux prix de transfert ou les mesures anti-évitement. Une étude de Thomas Hoppe²² publiée en 2020 tente d'analyser les liens entre cet indicateur de complexité fiscale et la localisation des IDE pour un échantillon de 15 607 filiales étrangères mais ne trouve pas de corrélation entre cette estimation de la complexité fiscale globale et les probabilités de localisation.

1.1.4.4. La prévisibilité de l'imposition et la sécurité juridique sont des facteurs qui ressortent de manière importante pour les entreprises

Les dimensions de prévisibilité et de sécurité juridique sont importantes pour les entreprises, dans la mesure où elles leur permettent de sécuriser leurs anticipations en limitant le niveau de risque.

L'OCDE et le FMI ont consacré un rapport aux enjeux de la « certitude »²³ en matière fiscale en mars 2017, basé sur une enquête auprès de 700 entreprises et de 25 administrations fiscales. Le rapport met en avant le risque que les incertitudes puissent décourager les investissements. 60 % des entreprises ayant participé à l'enquête décrivent en effet les incertitudes en matière d'imposition des bénéfices ou de TVA comme très, voire extrêmement importantes dans les choix d'investissement et de localisation. Il s'agit également d'une priorité très importante pour 80 % des administrations fiscales. Les entreprises ont notamment mis en avant leurs préoccupations s'agissant des approches potentiellement incohérentes entre juridictions fiscales sur l'application des standards internationaux. La résolution des conflits, et notamment les délais de résolution, sont également identifiés comme une cause importante d'incertitude. Les entreprises citent en outre les incertitudes liées à la rédaction de la législation fiscales, la fréquence des changements de réglementation et les délais d'application.

D'après l'état des lieux dressé dans le rapport *Tax policies in the EU*, environ 2000 litiges transfrontaliers étaient pendants à la fin 2018, dont de nombreux litiges en cours depuis au moins deux ans.

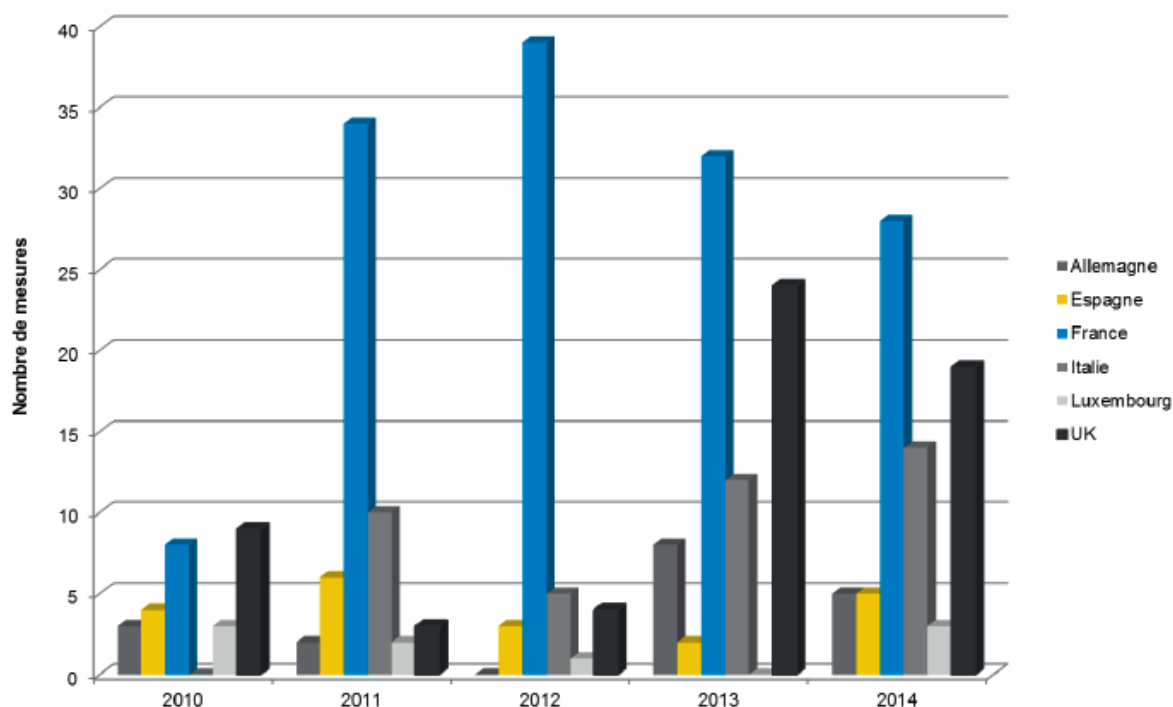
La prévisibilité de la norme fiscale est liée notamment aux règles d'encadrement de la rétroactivité et de la prise en compte des situations préalablement formées lors de changements législatifs ou réglementaires.

Même s'il faut prendre ces comparaisons avec précaution, la France semble particulièrement prolixe en matière de mesures fiscales nouvelles, d'après des données compilées par Ernst & Young société d'avocats.

²² T. Hoppe et alii, « The Relations between Tax Complexity and Foreign Direct Investments : Evidence Across Countries », *WU International Taxation Research Paper Series*, 2020.

²³ <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-certainty-report-oecd-imf-report-g20-finance-ministers-march-2017.pdf>

**Graphique 8 : Nombre de mesures fiscales nouvelles adoptées annuellement dans plusieurs
pays de l'UE**



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

1.1.5. Les aides ciblées semblent efficaces pour inciter à la localisation d'activités, mais sans effets notables sur la croissance des territoires

Les travaux disponibles sur la question portent sur données américaines et comparent les aides accordées par les différents États fédérés. De nombreuses aides existent également en France au niveau régional mais aucune base de données ne les recense aujourd'hui à notre connaissance.

Cailin R. Slattery a publié en janvier 2020²⁴ une évaluation des incitations fiscales délivrées au niveau local et au niveau des États aux États-Unis. En 2014, les États américains ont dépensé entre 5\$ et 216\$ dollars par personne pour des subventions incitatives accordées aux entreprises, sous la forme de subventions ou de crédits d'impôts, qui ont ciblé la plupart du temps les investissements, les créations d'emplois et la R&D. Globalement, ces subventions ont représenté près de 40 % des recettes de l'impôt local sur les bénéfices. Pour certains États, le montant dépensé en subventions a même excédé les sommes collectées. Les bénéficiaires des subventions sont en général de grands établissements dans l'industrie manufacturière, la technologie et les services qualifiés et l'aide moyenne représente 178 M\$ pour 1 500 créations d'emplois annoncées. Les régions les plus pauvres proposent généralement des aides plus importantes et dépensent davantage par emploi créé. L'étude conclut à des effets des aides sur les créations d'emplois mais ne met pas en évidence d'impact plus large sur la croissance économique au niveau local et de l'État. L'un des motifs de ces subventions réside dans la localisation d'entreprises dont les activités sont susceptibles d'avoir des retombées sur l'économie locale. Or, les effets de ces retombées et les impacts sur la productivité n'apparaissent pas nettement.

²⁴ C. R. Slattery, O. M. Zidar, « Evaluating State and Local Business Tax Incentives », NBER Working Paper n°26603, janvier 2020.

Récemment, des débats ont eu lieu autour des surenchères qui ont accompagné la localisation du second siège d'Amazon aux États-Unis. New-York a ainsi refusé d'entériner le résultat de la négociation aboutissant à une aide de 3 Md\$, estimant que le coût pour la collectivité était trop élevé. Pour obtenir la moitié du second siège, la Virginie a accepté d'assumer un coût de 600M\$. Une douzaine d'États envisagent de constituer un pacte de non-agression pour éviter que ce type de précédents ne se réalise à nouveau.

Le CAE s'est également intéressé aux effets des subventions dans la note publiée fin 2019 sur la taxation unitaire²⁵. Il souligne la substituabilité entre niveaux de taxation et niveau des subventions. La probabilité de délocalisation d'une maison-mère est ainsi significativement abaissée, à la fois par une baisse de l'IS et par la perception de crédits d'impôts ou d'autres formes de subventions. Reprenant les travaux produits sur données américaines, les auteurs mettent en avant la compétition à la subvention à laquelle se livrent les États américains et indiquent qu'en l'absence de subventions, 68 % des entreprises se seraient localisées dans un autre État. Les subventions ont fortement crû en part du PIB à partir des années 2000, du fait d'une augmentation du niveau des subventions accordées et d'une augmentation du nombre d'États accordant des subventions.

Le rapport du CPO de 2014 rappelle que les collectivités territoriales françaises disposent également de nombreux leviers d'intervention pour attirer les activités :

- ◆ les aides directes aux entreprises, qui peuvent prendre la forme d'exonérations, de subventions, de participation au financement, etc ;
- ◆ l'offre foncière, avec la création de zones d'activité ;
- ◆ l'offre immobilière (incubateurs, pépinières, hôtels d'entreprises) ;
- ◆ la création d'infrastructures spécifiques destinées à l'accueil des entreprises ;
- ◆ la mise en place de prestations de conseil, etc.

En 2012, les exonérations facultatives et subordonnées à une délibération expresse représentaient moins de 1 % du total des bases exonérées. Les évaluations portant sur l'impact des exonérations zonées sont mitigées : les évaluations des zones franches urbaines concluent à un faible impact positif sur l'activité locale ; celles sur les zones de revitalisation rurale n'identifient pas de retombée positive significative.

1.2. Deux types de concurrence fiscale se conjuguent, d'une part pour attirer les activités et, d'autre part, pour attirer des bases fiscales, aboutissant à une tendance globale à la baisse de l'imposition des sociétés

Cette distinction est notamment mise en avant par Clemens Fuest²⁶ : « Pour comprendre le phénomène de concurrence fiscale, il est utile de faire la distinction entre la concurrence pour les activités économiques réelles et la concurrence pour les profits comptables. »

Encadré 2 : Définitions relatives à différentes pratiques de réduction de l'impôt acquitté

Les définitions retenues sont celles utilisées par la Commission européenne et par l'OCDE.

◆ Optimisation fiscale (*tax planning*)

Dispositions prises par un contribuable dans la conduite de ses affaires professionnelles ou privées dans le but de minimiser sa contribution fiscale.

²⁵ S. Delpuech, S. Lafitte, « Focus n°37 : La taxation unitaire à la lumière des expériences nord-américaines », CAE, novembre 2019.

²⁶ EEAG Report on the European Economy, *Fair Taxation in a Mobile World*, 2020, Vol. 19.

◆	Évitement fiscal (<i>tax avoidance</i>) Dispositions prises par un contribuable dans le but de réduire sa contribution fiscale et qui, bien qu'elles puissent être strictement légales, sont généralement en contradiction avec l'esprit des législations qu'elles prétendent respecter.
◆	Évasion fiscale Dispositions illégales grâce auxquelles les obligations fiscales sont occultées ou ignorées. Le contribuable acquitte un impôt moins élevé qu'il ne devrait juridiquement en dissimulant des revenus ou des informations aux administrations fiscales.
◆	Fraude fiscale Forme délibérée d'évasion qui revêt généralement un caractère pénal. En France, la fraude fiscale est visée à l'article 1741 du CGI et passible dans le cas général d'un emprisonnement de 5 ans et d'une amende de 500 000€.

1.2.1. Les paradis fiscaux captent les bases fiscales en mobilisant souvent des dispositions avantageuses et des pratiques opaques, à la fois sur le plan fiscal et sur le plan réglementaire

Les « paradis fiscaux » ne font l'objet d'aucune définition consensuelle. On peut distinguer des listes de juridictions présentant des caractéristiques spécifiques en termes fiscal et/ou réglementaire établies par des États ou des organisations internationales, des définitions retenues par la littérature économique et des définitions mobilisées par la société civile.

1.2.1.1. Plusieurs listes d'États, produites par les États ou les organisations internationales, visent à produire des effets dissuasifs mais leur élaboration est souvent contrainte politiquement

- ◆ Le droit français mobilise les notions de « régime fiscal privilégié » et « d'États et territoires non coopératifs ».
 - Un régime fiscal privilégié est défini à l'article L.238 A du CGI : « [...] les personnes sont regardées comme soumises à un régime fiscal privilégié dans l'État ou le territoire considéré si elles n'y sont pas imposables ou si elles y sont assujetties à des impôts sur les bénéfices ou les revenus dont le montant est inférieur de 40 % ou plus à celui de l'impôt sur les bénéfices ou sur les revenus dont elles auraient été redevables dans les conditions de droit commun en France, si elles y avaient été domiciliées ou établies. » La disposition prévoit que les intérêts, redevances et autres rémunérations de services payés par des personnes établies en France à des personnes soumises hors de France à un tel régime fiscal ne sont admis comme charges déductibles pour l'établissement de l'impôt que si le débiteur apporte la preuve que les dépenses correspondent à des opérations réelles et qu'elles ne présentent pas un caractère anormal ou exagéré.

- Les États et territoires non coopératifs sont définis à l'article L. 238-0 A du CGI : « Sont considérés comme non coopératifs [...] les États et territoires dont la situation au regard de la transparence et de l'échange d'informations en matière fiscale a fait l'objet d'un examen par l'Organisation de coopération et de développement économiques et qui, à cette date, n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties, ni signé avec au moins douze États ou territoires une telle convention.

La liste des États et territoires non coopératifs est fixée par un arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget après avis du ministre des affaires étrangères. [...] ». Conformément aux dispositions du CGI, les particuliers ou entreprises qui réalisent des opérations dans un État ou territoire non coopératif ou en lien avec des entités établies dans un tel territoire sont susceptibles de se voir appliquer des mesures restrictives ou dissuasives, telles qu'une retenue à la source de 75 % sur divers flux sortant de France (intérêts, dividendes...), la privation du bénéfice de certains régimes fiscaux avantageux (tels que le régime mère-fille), ou des obligations documentaires renforcées (en matière de prix de transferts par exemple).

La dernière mise à jour de la liste, qui date de janvier 2020, intègre pour la première fois les États et territoires figurant sur la liste établie par l'Union européenne. Cette liste comporte 13 États ou territoires :

- Anguilla
- les Bahamas
- les Fidji
- Guam
- les Îles Vierges américaines
- les Îles Vierges britanniques
- Oman
- le Panama
- les Samoa américaines
- les Samoa
- les Seychelles
- Trinité-et-Tobago
- le Vanuatu

- ♦ Au niveau européen, une liste des États et territoires non coopératifs est élaborée depuis 2016. Les critères sont définis dans les conclusions du Conseil de décembre 2017 :
 - Le critère de départ est que sont considérées comme potentiellement dommageables les mesures fiscales établissant un niveau d'imposition effective nettement inférieur, y compris une imposition nulle, par rapport à celui qui s'applique normalement dans l'État membre concerné.

Cinq critères sont ensuite mobilisés :

- Les avantages sont accordés exclusivement à des non-résidents, ou pour des transactions conclues avec des non-résidents ;
- Les avantages sont totalement isolés de l'économie domestique, de sorte qu'ils n'ont pas d'incidence sur la base fiscale nationale ;
- Les règles de détermination des bénéfices issus des activités internes d'un groupe multinational divergent des principes généralement admis sur le plan international, notamment des règles approuvées par l'OCDE.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

- Les mesures fiscales manquent de transparence, y compris lorsque les dispositions légales sont appliquées de manière moins rigoureuse et d'une façon non transparente au niveau administratif.

Les conséquences de l'inscription sur cette liste incluent des mesures défensives non fiscales (les crédits de certains instruments financiers européens ne peuvent pas transiter par des entités établies dans les territoires inscrits sur la liste) et des mesures de nature fiscale à mettre en œuvre par les États (surveillance renforcée des transactions, risques de contrôle accrus, règles de non-déductibilité des coûts exposés dans un pays ou un territoire inscrit sur la liste, retenues à la source...).

Les listes française et européenne comptent en 2020 quelques différences :

LISTE FRANCE	LISTE UE
Au 07/01/2020, 13 pays : Anguilla , les Bahamas , les Fidji, Guam, les Îles Vierges américaines, les Îles Vierges britanniques , Oman, le Panama, les Samoa américaines, les Samoa, les Seychelles, Trinité-et-Tobago, Vanuatu	Au 27/02/2020, 12 pays : Fidji, Guam, Îles Vierges américaines, Îles Caïmans , Oman, Palaos , Panama, Samoa américaines, Samoa, Seychelles, Trinité-et-Tobago, Vanuatu

- ◆ Un rapport de l'OCDE de 1998 intitulé « Concurrence fiscale dommageable » mobilisait plusieurs critères pour identifier les paradis fiscaux :

- Impôts insignifiants ou inexistants
- Absence d'un véritable échange de renseignements : les paradis fiscaux sont généralement dotés de législations ou de pratiques administratives en vertu desquelles les entreprises peuvent bénéficier de règles de confidentialité strictes et de protections contre la surveillance des administrations fiscales, qui empêchent un véritable échange de renseignements sur les contribuables bénéficiant d'une imposition réduite.
- Absence de transparence
- Absence d'activités substantielles : l'absence d'obligation d'exercer une activité substantielle est importante, dans la mesure où elle indique qu'une juridiction peut essayer d'attirer des investissements ou des transactions avec une motivation exclusivement fiscale. Ce quatrième critère a été rejeté en juillet 2001 par le gouvernement des États-Unis.

Suivant cette définition, l'OCDE a établi en 2000 une liste de 38 juridictions considérées comme « paradis fiscal non coopératif ». Toutefois, dès avril 2002, seules 7 juridictions figurent encore sur la liste et plus aucune n'est mentionnée depuis 2009.

- ◆ Le même rapport emploie également la notion de « régimes fiscaux préférentiels dommageables », avec les critères suivants :

- des taux effectifs d'imposition faibles ou nuls ;
- un cantonnement du régime : par exemple, les contribuables résidents ne peuvent en bénéficier ou les entreprises qui bénéficient du régime peuvent se voir interdire d'opérer sur le marché national ;
- une absence de transparence, qui recouvre notamment la possibilité de négocier des dispositions fiscales et le fait de ne pas faire connaître les pratiques administratives ;
- une absence de véritable échange de renseignements relatifs à des contribuables bénéficiant d'un régime fiscal préférentiel.

Depuis, les travaux de l'OCDE se centrent surtout sur les pratiques fiscales dommageables dans le cadre de l'action 5 du projet BEPS.

- ◆ Pour les travaux d'évaluation conduits dans le cadre du projet BEPS 2, l'OCDE a recours à la catégorie *investment hubs* ou « centres d'investissement ». Ceux-ci regroupent les juridictions pour lesquelles le volume des IDE entrants est supérieur à 150 % du PIB.

- ◆ Dans plusieurs publications, le FMI utilise la notion de « centre financier extraterritorial » ou *offshore financial center*. En 2000, cette notion faisait référence à :
 - des juridictions comportant un nombre assez important d'institutions financières engagées principalement dans des activités avec des non-résidents ;
 - des systèmes financiers avec des engagements externes disproportionnés ;
 - des centres qui fournissent tout ou partie des services suivants : imposition faible ou nulle, régulation financière légère ou modérée, secret bancaire et anonymat.Sur cette base, le FMI dressait une liste large de 64 États ou juridictions.

1.2.1.2. La littérature économique tend à utiliser des classifications prenant surtout en compte les taux d'imposition et la localisation des bénéficiaires

- ◆ Un article fondateur, celui de J.R. Hines et E.M. Rice de 1994²⁷, définit les paradis fiscaux avec les critères suivants :
 - taux d'IR et d'IS bas : en pratique, les auteurs sélectionnent les territoires ayant un taux d'imposition moyen inférieur à 10 % ;
 - législation soutenant le secret bancaire et le secret des affaires ;
 - autopromotion en tant que centre financier offshore.
- ◆ Une étude de 2017²⁸ sur le poids de l'évasion fiscale des multinationales américaines dans les paradis fiscaux utilise un croisement de listes de pays, dont celle de l'OCDE. Ils aboutissent à un total d'environ 100 Md\$ d'impôts éludés par an au niveau fédéral. 73 % des entreprises membres du classement Fortune 500 ont des filiales dans des paradis fiscaux. Ceux qui comptent le plus de filiales sont les Pays-Bas, Singapour, Hong-Kong, le Luxembourg, la Suisse, l'Irlande, les Bermudes et les îles Caïmans.
- ◆ Une autre étude de 2017²⁹ utilise la notion de « centre financier extraterritorial – offshore financial center » comme une juridiction qui fournit des services financiers aux entreprises non-résidentes à une échelle qui n'est pas commensurable avec la taille de l'économie domestique. Les auteurs examinent les chaînes de propriété des entreprises (*global ownership chains*) et les revenus transférés le long de ces chaînes. Ils identifient ainsi deux types de centres financiers extraterritoriaux : ceux dans lesquels les fonds restent abrités et ceux par lesquels les capitaux transitent vers les centres de la première catégorie. Parmi les centres *offshore* « sanctuaires », on trouve 24 juridictions d'après les auteurs, dont le Luxembourg, Hong-Kong, les Îles vierges britanniques, les Bermudes, Jersey et les îles Caïmans. Font partie des centres de transit les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suisse, Singapour et l'Irlande.

²⁷ J.R. Hines, E.M. Rice, Fiscal Paradise : Foreign Tax Havens and American Business, the *Quarterly Journal of Economics*, 1994, vol. 109.

²⁸ Richard Phillips; Matt Gardner; Alexandria Robins; Michelle Surka (2017). « Offshore Shell Games 2017 ». *Institute on Taxation and Economic Policy*.

²⁹ Garcia-Bernardo, J; Fichtner, J; Takes, F W; Heemskerk, E M (2017), « Sinks and Conduits: Identifying Offshore Financial Centers by using Big Data », *IFC Review, Economic Report* (Winter 2017/ 18), pp. 61-63, 2017.

- ◆ Le travail de Torslov, Wier et Zucman de 2018 (révisé en avril 2020) « The missing profits of nations » compare la profitabilité des filiales des entreprises multinationales entre les pays à faible niveau d'imposition et les pays à niveau d'imposition élevé. Les pays à faible niveau d'imposition, définis comme paradis fiscaux, sont typiquement ceux dans lesquels les taux d'imposition sont inférieurs à 5 %. Dans les pays à faible niveau d'imposition, les filiales d'entreprises multinationales apparaissent beaucoup plus profitables que les entreprises locales, alors que l'inverse est observé dans les pays à niveau d'imposition élevé. Pour les entreprises locales, le ratio entre les bénéfices avant impôt et les salaires tourne en moyenne autour de 30 à 40 %, quel que soit le niveau de taxation du pays. Pour les filiales d'entreprises étrangères en Irlande, ce ratio est de 800 %. Il est de 26 % au Royaume-Uni. En utilisant ce différentiel, les auteurs estiment à près de 40 % le volume de bénéfices des multinationales transféré chaque année dans les paradis fiscaux. Ce résultat est contrôlé en comparant les données de prestations de services et de paiement d'intérêts intra-groupe enregistrées dans les balances des paiements des paradis fiscaux par rapport aux autres juridictions. Les deux méthodes donnent des résultats très proches : 616 Md\$ de transfert de profit vers des paradis fiscaux pour la première et 646 Md\$ pour la seconde en 2015.

1.2.1.3. Les listes proposées par la société civile tiennent compte des pratiques révélées ou estimées d'évitement ou d'évasion fiscale

- ◆ En 2016³⁰, Oxfam a présenté une liste des quinze paradis fiscaux auxquels les entreprises ont le plus recours : les Bermudes, les îles Caïmans, les Pays-Bas, la Suisse, Singapour, l'Irlande, le Luxembourg, Curaçao, Hong-Kong, Chypre, les Bahamas, Jersey, Barbade, l'île Maurice et les îles vierges britanniques. Les pays ont été évalués sur la base des critères suivants : ampleur des transferts de bénéfices vers/via ces pays, taux d'imposition des sociétés et apparition dans des études menées par des organismes publics comme le *US Government Accountability Office*, le Parlement européen et la Banque des règlements internationaux, contribution aux efforts internationaux pour lutter contre l'évasion fiscale.
- ◆ Oxfam a établi en 2017 une liste de paradis fiscaux reprenant les critères posés par le Conseil de l'Union européenne qui comprend 35 États, dont quatre de l'UE : l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et Malte.
- ◆ Le *Tax Justice Network* publie depuis 2019 un indice des paradis fiscaux. La méthodologie d'évaluation repose sur une double approche, d'identification des pratiques fiscales et réglementaires et d'évaluation de l'échelle que représente la juridiction en termes d'accueil de bénéfices transférés. Le premier critère est apprécié sur la base de 20 indicateurs regroupés en cinq catégories :
 - le taux de taxation applicable aux multinationales ;
 - les déductions ou exemptions de taxation concernant certains revenus ;
 - la transparence ;
 - les mesures anti-évitement fiscal ;
 - l'usage des traités de prévention de la double imposition.

L'indicateur d'échelle qui estime le degré d'usage de la juridiction à des fins fiscales par les multinationales est calculé sur la base des investissements directs étrangers.

³⁰ E. Berkhout, « La bataille des paradis fiscaux. Droit dans le mur : l'impasse de la concurrence fiscale », *Oxfam Policy Papers*, décembre 2016.

- ◆ Dans sa résolution du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, le Parlement européen souligne que les hauts niveaux d'IDE en pourcentage de PIB dans sept États membres (Belgique, Chypre, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Malte et Pays-Bas) ne s'expliquent que très partiellement par les activités économiques réelles poursuivies sur le territoire de ces États. Il souligne également l'importance des IDE dans plusieurs États membres, notamment au Luxembourg, à Malte, à Chypre, aux Pays-Bas et en Irlande, en constatant que ces IDE sont généralement détenus par des entités ad hoc, qui ont souvent pour fonction d'exploiter les vides juridiques. Il invite la Commission à évaluer le rôle des entités ad hoc détenant des IDE. Il relève que ces indicateurs sont des signes de planification fiscale agressive. Il relève également que huit grandes économies de transit (les Pays-Bas, le Luxembourg, les îles vierges britanniques, les Bermudes, les îles Caïmans, l'Irlande et Singapour) drainent plus de 85 % des investissements mondiaux dans des entités ad hoc qui y sont souvent domiciliées à des fins fiscales. Il regrette que seule l'une d'entre elles (les Bermudes) figure sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs en matière fiscale.

Par ailleurs, le Parlement rappelle que la Commission européenne a critiqué sept États membres, à savoir la Belgique, Chypre, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas, pour les insuffisances de leurs systèmes fiscaux qui facilitent la planification fiscale agressive, faisant valoir qu'ils compromettent l'intégrité du marché unique européen; il est d'avis que ces pays et territoires peuvent également être considérés comme facilitant la planification fiscale agressive à l'échelle mondiale. Il souligne que la Commission a reconnu que certains de ces États membres ont engagé des mesures afin d'améliorer leurs systèmes fiscaux et de répondre aux critiques. Il relève aussi qu'une étude récente (celle d'Oxfam citée plus haut) a désigné cinq États membres de l'Union comme étant des paradis fiscaux, à savoir Chypre, l'Irlande, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas. Il souligne que la méthodologie et les critères employés pour sélectionner ces États membres comprenaient une évaluation complète de leurs pratiques fiscales dommageables, des mesures employées facilitant la planification fiscale agressive et de la distorsion des flux économiques, sur la base des données d'Eurostat, notamment des flux élevés d'investissements directs étrangers entrants et sortants, de redevances, d'intérêts et de dividendes. Il invite la Commission à considérer à l'heure actuelle au moins ces cinq États membres comme des paradis fiscaux de l'Union jusqu'à ce que d'importantes réformes soient mises en place.

1.2.2. La concurrence fiscale se manifeste par une tendance marquée à la baisse de l'imposition des entreprises au cours des dernières années, avec les effets cumulés de la baisse des taux et de l'érosion des bases, résultant des stratégies d'optimisation des entreprises et des États

1.2.2.1. Mondialisation et numérisation facilitent la disjonction entre l'activité réelle et les bases fiscales, ce qui rend possible une érosion des bases à grande échelle

Le rapport particulier n°4 décrit les principales études de référence sur le *profit shifting*, ou transfert de bénéfices.

L'OCDE, dans son rapport de 2017 sur l'action 11 du programme BEPS consacrée à la mesure et au suivi des données relatives à l'érosion des bases et au transfert de bénéfices, a défini six indicateurs clés pour le suivi de ces pratiques :

- ◆ Indicateur 1 : Concentration des IDE par rapport au PIB
- ◆ Indicateur 2 : Taux de profit élevés des filiales faiblement imposées des grands groupes d'entreprises multinationales

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

- ◆ Indicateur 3 : Taux de profit élevé des filiales d'entreprises multinationales situées dans des pays à faible fiscalité
- ◆ Indicateur 4 : Taux d'imposition effectifs des filiales de grandes multinationales par rapport aux entreprises similaires n'appartenant pas à un groupe multinational
- ◆ Indicateur 5 : Concentration des redevances perçues par rapport aux dépenses de recherche et développement
- ◆ Indicateur 6 : Ratios intérêts-bénéfice déclarés par les filiales d'entreprises multinationales situées dans des pays appliquant des taux d'imposition légaux supérieurs à la moyenne

Les leviers les plus couramment mobilisés par les entreprises multinationales pour transférer géographiquement des profits, sans évolution de la localisation des activités réelles, incluent l'endettement intragroupe, les prix de transfert et la localisation des actifs immatériels (marques ou brevets par exemple).

L'OCDE chiffre le manque à gagner annuel en matière d'impôt sur les sociétés dans une fourchette comprise entre 100 et 240 Md\$ à l'échelle mondiale, soit l'équivalent de 4 % à 10 % des recettes d'IS. Dans son rapport sur l'imposition des sociétés publié en 2020, l'OCDE exploite pour la première fois les données des déclarations pays par pays portant sur l'année 2016 (pour 26 pays). Elle note qu'il existe un décalage entre le lieu où sont déclarés les bénéfices et le lieu où sont exercées les activités économiques, la part des bénéfices déclarés par les entreprises multinationales dans les centres d'investissement (25 %) étant relativement élevée comparée à leurs effectifs (4 %) et à leurs actifs corporels (11 %).

Au niveau de l'UE³¹, les estimations de la perte de recettes liée au transfert de bénéfices varient entre 36 Md€ et 70 Md€ par an, soit entre 9 % et 17 % des recettes d'IS en 2017.

Pour les États-Unis, Gabriel Zucman pointe qu'entre 1995 et 2017, alors que le taux d'impôt sur les bénéfices au niveau fédéral est resté stable à 35 % et que le niveau des bénéfices a crû plus rapidement que le PIB, les revenus issus de l'imposition des bénéfices ont chuté de 30 % en part du revenu national.

Pour la France, les estimations reprises par le rapport n°4 chiffrent pour l'essentiel le manque à gagner entre 21 % et 27 % des recettes d'IS collectées. Selon les données de Vincent Vicard de 2019³², l'ampleur du transfert de bénéfice est croissante dans le temps, la perte de recettes fiscales pour 2015 serait 30 fois supérieure à ce qu'elle était au début des années 2000. La localisation des bénéfices transférés pour la France est concentrée en Europe : au Luxembourg, en Suisse et en Irlande, avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas comme pays de transit.

Dans ses travaux de 2019 sur le reporting pays par pays³³, le CAE a exploité les déclarations pays par pays de 229 groupes français, représentant 61 328 filiales en 2016 et 65 077 en 2017. L'étude note que ces groupes opèrent dans 221 pays, dont 51 paradis fiscaux³⁴. Seuls 47 groupes (16 % des groupes déclarants) ne possèdent aucune filiale dans les paradis fiscaux. Les groupes français soumis à la déclaration déclarent 15 % de leurs bénéfices avant impôts mondiaux dans les paradis fiscaux (dont 10 % dans des pays européens) et acquittent 3,7 % de leur impôt sur les sociétés dans ces juridictions.

³¹ Tax policies in the European Union survey, 2020.

³² V. Vicard, « L'évitement fiscal des multinationales en France : combien et où ? », *La Lettre du CEPPI* n°400, juin 2019.

³³ S. Delpeuch, S. Laffitte, M. Parenti, H. Paris, B. Souillard, F. Toubal, « Quel reporting pays par pays pour les futures réformes ? », *Focus du CAE* n°38, novembre 2019.

³⁴ La liste utilisée est reprise de l'article de Dharamapala et Hines de 2009 : « Which Countries Become Tax Havens ? », *Journal of Public Economics*, vol.93, n°3, pp.1058-1068.

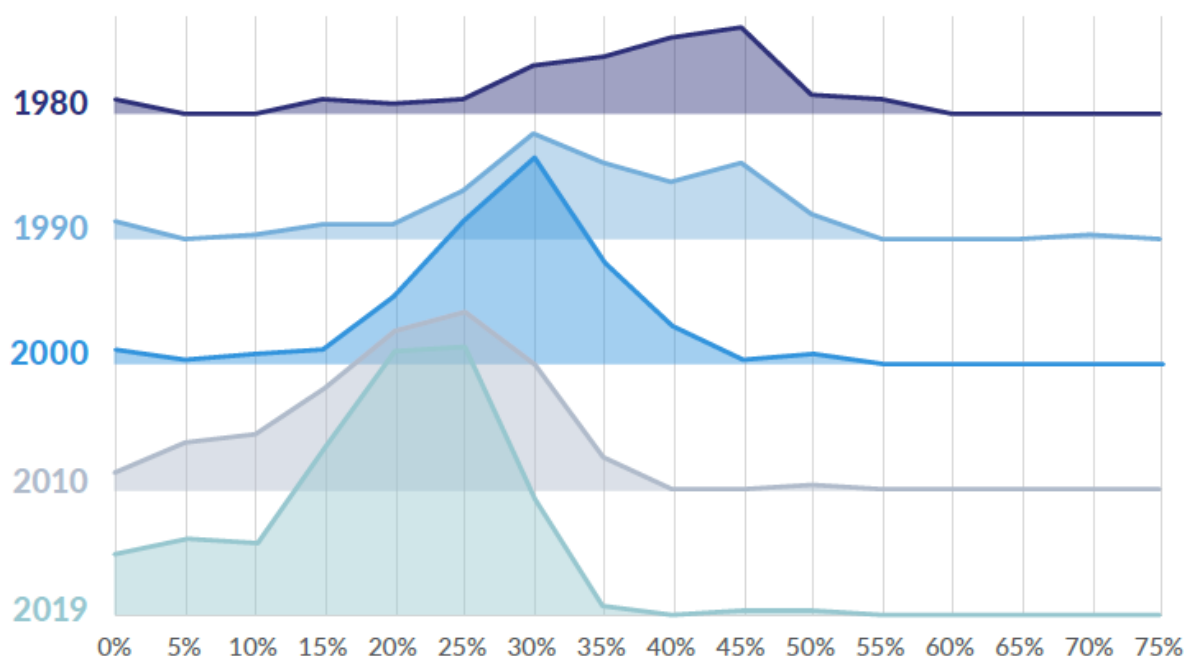
Clemens Fuest³⁵ insiste sur le fait que les entreprises dont le modèle d'affaires est fortement numérisé ont plus de facilité à pratiquer l'évitement fiscal, dans la mesure où elles s'appuient davantage sur des actifs immatériels. Dans ses travaux sur la taxation des services numériques, la Commission européenne estime qu'il existe une différence de traitement en matière fiscale entre les entreprises conventionnelles et celles de l'économie numérique, qui produirait des effets de distorsion de concurrence au bénéfice de ces dernières et un partage inéquitable des contributions fiscales. Cette différence ne serait pas seulement due à l'évitement fiscal mais toucherait aussi les entreprises opérant uniquement au niveau national. Selon la Commission, les entreprises numériques feraient face à un taux de taxation effectif moyen de 8,5 %, contre 20,9 % pour les entreprises traditionnelles. L'une des explications tiendrait au fait que la plupart des systèmes fiscaux prévoient des durées d'amortissement plus longues pour les machines et les bâtiments que pour les actifs immatériels développés en interne. Les modèles numériques bénéficient également davantage des incitations fiscales liées aux activités de recherche et d'innovation. Cela justifie selon la Commission l'introduction d'une taxation spécifique des services numériques.

1.2.2.2. On observe une tendance forte à la baisse des taux d'imposition des bénéfices des sociétés

Sur la 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 était de 40,4 % en 1980. Il était en 2019 de 24,2 %.

Graphique 9 : Distributions 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.

³⁵ EEAG Report on the European Economy, *Fair Taxation in a Mobile World*, 2020, Vol. 19.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

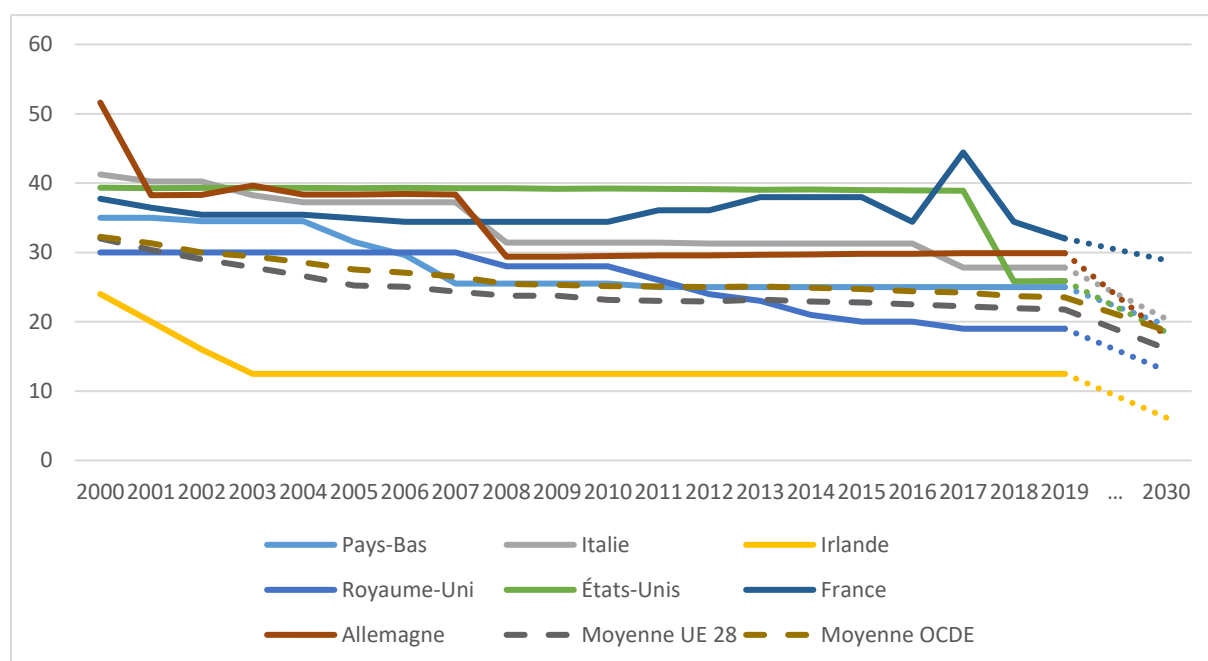
Dans leur récent ouvrage³⁶, Gabriel Zucman et Emmanuel Saez rappellent que de 1951 à 1978, le taux nominal d'imposition des bénéfices aux États-Unis était compris entre 48 % et 52 %. Au début des années 1950, l'impôt sur les sociétés fédéral collectait 6 % du revenu national, soit un niveau quasi-équivalent à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. À l'issue de la réforme fiscale de 2017 qui a abaissé le taux fédéral de 35 % à 21 %³⁷, les recettes de l'impôt sur les sociétés ne représentent plus qu'à peine 1 % du revenu national.

Au niveau de l'Union européenne, les taux nominaux d'imposition des bénéfices ont diminué d'une moyenne de 32 % en 2000 à 21,9 % en 2018, soit une baisse de 32 %.

Au milieu des années 1980, le taux normal français a été abaissé progressivement de 50 % à 33,3 % dans un effort d'harmonisation de l'IS dans l'espace communautaire. Ce taux, à l'époque l'un des plus bas de l'UE, était resté stable jusqu'ici, alors que les taux d'imposition des autres États membres ont poursuivi leur baisse.

La prolongation des tendances actuelles (cf. graphique ci-dessous) aboutirait à horizon 2030 à un niveau moyen d'imposition inférieur à 20 %, pour l'UE comme pour l'OCDE.

Graphique 10 : Évolution des taux nominaux d'IS dans l'OCDE



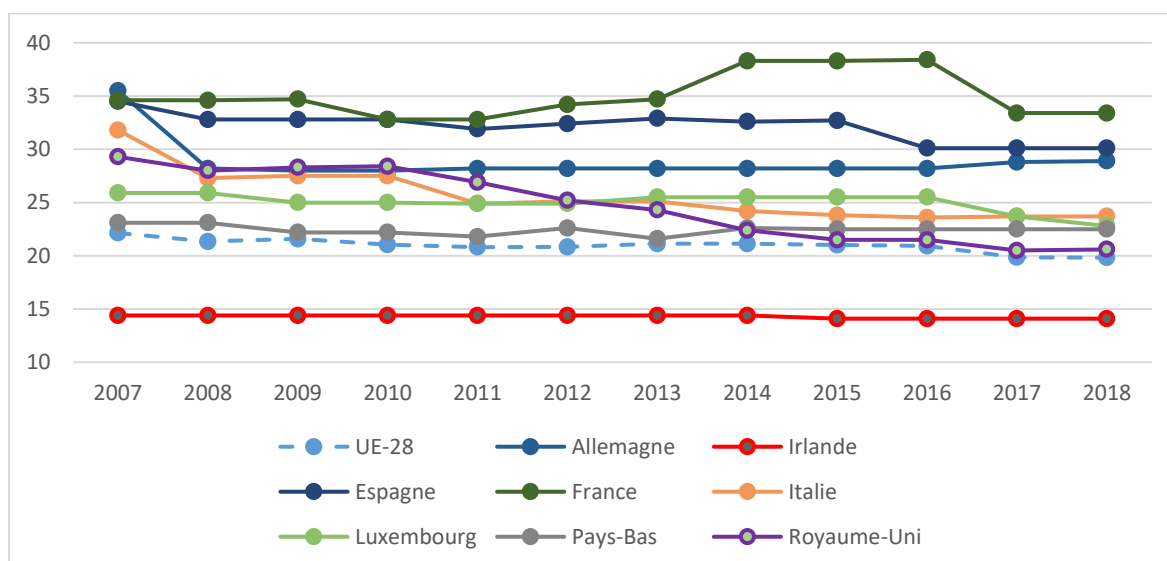
Source : OCDE.

La tendance s'agissant des taux effectifs est moins fortement marquée, la baisse des taux effectifs en moyenne européenne n'étant que de quelques points entre 2007 et 2018 (le 2.2 revient sur les motifs possibles de cette plus grande stabilité).

³⁶ G. Zucman, E. Saez, *The Triumph of Injustice : How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, WW Norton & Co, octobre 2019.

³⁷ En maintenant un taux local de 6 % inchangé.

Graphique 11 : Évolution des taux effectifs d'IS (hors secteur financier)



Source : Eurostat.

1.2.2.3. La dynamique de la concurrence fiscale est généralement initiée par les petits États qui bénéficient davantage des baisses de taux

Le taux d'imposition des bénéfices reste en moyenne plus élevé dans les grands pays que dans les petits ; en effet, les grands États bénéficient de stocks de capitaux et d'une base taxable plus importants, ce qui rend plus coûteuse une baisse de l'IS. Les petits États ont de leur côté plus à gagner en proportion à la localisation de bases supplémentaires.

Dans son ouvrage sur la concurrence fiscale internationale de 2020³⁸, Thierry Madiès décrit les effets de mimétisme observés en matière de concurrence fiscale. Ainsi, sur un échantillon de 21 pays de l'OCDE, une baisse de 1 point de taux d'impôt nominal sur les sociétés dans les pays voisins conduit un pays donné à réduire son propre taux de 0,7 points. Les comportements mimétiques concernent particulièrement les États membres de l'Union européenne. Une baisse de 1 point dans les États membres voisins sera suivie d'une baisse de 0,86 points dans un État donné, contre seulement 0,02 point lorsque ce sont des pays extérieurs à l'Union qui baissent leurs taux.

De fait, des petits États de l'UE ont entamé dans les années 1990 un mouvement de réduction des taux d'IS, et ont été suivis quelques années plus tard par des États membres de plus grande taille. Ainsi, 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 (jusqu'à 16 points pour l'Irlande). Dans les années 2000, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, le Luxembourg et le Portugal ont rejoint la liste des pays réduisant leur taux d'IS, alors que la Bulgarie, l'Irlande, la Pologne, la République Tchèque, la Roumanie et la Slovaquie procédaient à de nouvelles baisses.

Il semble que, périodiquement, un pays relance la concurrence en abaissant son taux d'imposition. Ainsi, en 2012, le Royaume-Uni abaisse son taux de 28 % à 24 % et vise 17 % en 2021. En 2017, la Hongrie passe de 19 % à 9 %. En 2018, les États-Unis abaissent à leur tour leur taux de plus de 10 points.

³⁸ T. Madiès, *La concurrence fiscale internationale*, La Découverte, 2020.

2. Les prélèvements obligatoires sur les entreprises en France, comparativement nombreux et élevés, font l'objet de questionnements quant à leurs potentiels effets négatifs sur l'activité

2.1. Les travaux sur la fiscalité optimale des entreprises soulignent son rôle dans le bon fonctionnement des marchés

L'objectif premier de la fiscalité réside dans la production de recettes, afin de financer les biens publics, eux-mêmes indispensables au système productif (infrastructures, éducation, sécurité, justice...). On peut donc considérer, du point de vue de l'État, que la fiscalité optimale est celle qui maximise les recettes, tout en ne portant pas atteinte à la viabilité des entreprises. Mais la fiscalité ne peut s'envisager indépendamment d'objectifs de politique économique, qui priorisent le développement de l'activité. La fiscalité optimale serait donc celle qui procure le maximum de recettes, tout en minimisant les impacts négatifs sur l'activité. L'objectif de rendement implique de prendre en compte la vulnérabilité des différents impôts aux risques de fraude, d'évasion et d'évitement fiscal.

Le texte fondateur sur la théorie de la taxation optimale générale de Diamond et Mirrlees³⁹ insiste sur l'importance de prendre en compte le système fiscal dans son ensemble ; c'est celui-ci qui doit être juste et efficace, et non chaque impôt pris isolément. Cela n'empêche pas d'examiner chaque impôt, mais c'est l'effet économique global qui doit être apprécié. C'est par ailleurs l'approche qui correspond au point de vue des entreprises, qui sont confrontées à un ensemble de prélèvements.

Ces travaux posent le principe que le système fiscal optimal doit limiter les distorsions sur la production, autrement dit qu'il faut s'abstenir de biaiser les choix des entreprises. Les distorsions peuvent en effet être nombreuses :

- ◆ financement par la dette ou par les fonds propres ;
- ◆ distribution ou non des résultats (*ie*, rémunération des actionnaires par plus-values ou dividendes) ;
- ◆ modalités d'organisation juridique de l'entreprise ;
- ◆ niveau de l'offre et de la demande de travail ;
- ◆ localisation des investissements ;
- ◆ montant de l'investissement ;
- ◆ localisation des bénéfices.

Pour le théorème d'efficacité productive de Diamond et Mirrlees, la taxation des biens intermédiaires est sous-optimale, dans la mesure où elle distord le choix des facteurs mobilisés dans le processus productif. Mieux vaut taxer uniquement les biens finaux.

Par ailleurs, les coûts de conformité à la fiscalité sont également distorsifs et doivent être minimisés.

Le rapport produit par la Commission européenne « Tax policies in the EU⁴⁰ » recense les risques de distorsion par type d'assiette :

³⁹ Peter A. Diamond, James A. Mirrlees, *Optimal Taxation and Public Production*, The American Economic Review, Vol. 61, 1971.

⁴⁰ *Tax policies in the European Union survey*, European Commission, 2020.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

- ◆ Les impôts sur les bénéfices peuvent affecter la formation du capital, les décisions d'investissement et la productivité. La mondialisation et la numérisation posent des problèmes particuliers, la localisation des bénéfices étant susceptible d'impacter l'homogénéité des règles de concurrence qui s'imposent aux entreprises et d'encourager un déplacement de la charge fiscale vers les bases les moins mobiles (travail, consommation). En tant qu'instrument de taxation des actionnaires, l'impôt sur les bénéfices peut contribuer à une fiscalité équitable entre revenus du travail et du capital. Les coûts de conformité sont élevés pour les entreprises, du fait de la complexité des dispositions réglementaires et de leur hétérogénéité entre les pays. Dans le même temps, les failles et les incohérences entre législations peuvent créer des risques importants d'évasion fiscale.
- ◆ Les taxes sur les propriétés physiques sont considérées comme peu distorsives lorsqu'elles sont récurrentes. Lorsqu'elles affectent les transactions, elles peuvent créer des barrières à la mobilité du travail. Les implications en termes de répartition des contributions fiscales dépendent de la distribution de la propriété et de la manière dont la taxe est conçue. Du fait de la visibilité et de l'immobilité des bases, les risques d'évasion et d'évitement sont limités.
- ◆ La taxe sur la valeur ajoutée est considérée comme l'une des moins distorsives possibles car elle n'affecte pas les décisions concernant la production. Elle peut toutefois entraîner une augmentation des prix, réduisant ainsi le pouvoir d'achat des salaires et, indirectement, l'offre de travail. Les impacts en termes de distribution sont, généralement, soit proportionnels soit régressifs. Les coûts de conformité pour les entreprises sont moins élevés pour les impôts indirects que pour les impôts directs. Les risques d'évasion fiscale sont en revanche majeurs lors des transactions entre pays.

La fiscalité peut également intervenir pour corriger le fonctionnement des marchés : taxer les rentes et faciliter les entrées et agir sur les externalités pour les combattre (nuisances environnementales par exemple) ou les encourager (investissement dans la recherche et développement ou l'éducation). La Commission considère les taxes environnementales comme faisant partie des moins distorsives. L'objectif premier est d'influer sur les comportements pour internaliser les externalités négatives et améliorer le bien-être global. Les risques de « fuite de carbone » vers les pays aux réglementations les plus permissives et les impacts négatifs en termes de compétitivité pour les entreprises soumises à des réglementations plus strictes justifient une coopération internationale en la matière. De nombreuses taxes environnementales ont des effets régressifs en termes de distribution et nécessitent des actions de compensation. Elles ont en revanche des effets de redistribution positifs pour les générations futures. Les exigences en termes de mesures et de fournitures d'informations peuvent être importantes. Les risques d'évasion associés sont généralement faibles, mais également tributaires de la complexité de l'évaluation des bases.

Lorsqu'on appréhende l'enjeu de la fiscalité optimale au niveau international, la difficulté réside dans les positionnements différents des États ; en effet, l'ampleur des marchés dont bénéficient les grands pays leur permet d'équilibrer des niveaux de taxation supérieurs aux petits. Il en est de même pour les pays situés stratégiquement par rapport aux flux commerciaux qui bénéficient de rentes de localisation, à la différence des pays plus périphériques. Cela ne change pas les critères de diagnostic concernant la structure du système fiscal mais invite à des barèmes de taux différents. On retrouve cet effet à un niveau empirique en Allemagne, avec les taux d'imposition des bénéfices décidés par les communes, qui sont en moyenne faibles dans les communes rurales et très élevés dans les villes les plus attractives. En outre, la mobilité des profits déclarés incite chaque pays à taxer les bénéfices à un taux inférieur à celui qui devrait prévaloir dans un système fiscal mondial intégré.

Le CEPII, dans les travaux qu'il a consacrés récemment à la taxe foncière⁴¹, dresse une typologie des taxes selon leur impact prévisible sur l'activité : les taxes qui ont l'effet le plus fort sur l'activité seraient celles qui affectent le revenu disponible des ménages dont la propension marginale à consommer est la plus élevée. Mertens et Ravn⁴² ont montré que l'effet d'une baisse de l'impôt sur le revenu aux États-Unis était plus important que celui d'une baisse de l'impôt sur les sociétés : une baisse d'un point de PIB de l'impôt sur le revenu augmente le PIB par habitant de près de 2 % au bout d'un an, contre seulement 0,6 % dans le cas d'une baisse équivalente de l'impôt sur les sociétés. Les résultats peuvent toutefois être nuancés à long terme. En ce qui concerne la fiscalité des entreprises, les travaux réalisés par le CAE sur les impôts de production⁴³ indiquent que la baisse des impôts de production apporterait un soutien à une grande partie des entreprises, y compris les entreprises en phase d'expansion qui, par exemple, investissent fortement mais font encore peu de profit. En dépit de l'impact négatif possible de la taxation des bénéfices sur l'investissement et l'innovation, les auteurs estiment qu'il est préférable de déplacer les impôts sur la production – en particulier lorsqu'ils frappent l'excédent brut d'exploitation – vers les profits. Ils insistent également sur le fait que la taxe la plus neutre et donc la moins porteuse d'effets négatifs sur la productivité des entreprises est la TVA, avec une efficacité limitée des taux réduits.

À l'occasion des précédentes Assises de la fiscalité, la Direction Générale du Trésor a proposé une synthèse de l'incidence des baisses de taxation au regard de différents objectifs de politique publique.

Tableau 3 : Classement de l'incidence des baisses de taxation au regard des objectifs de politique publique

	1	2	3	4	5	6
Activité	IS	C3S	CVAE	Cotisations (assiette salaires)	CFE	TVA
Emploi	Cotisations (assiette salaires)	CVAE	IS	C3S	CFE	TVA
Compétitivité	IS	C3S	CVAE	Cotisations (assiette salaires)	CFE	TVA

Source : DGTrésor.

Lecture : d'après les modélisations de la DGTrésor, une baisse d'IS est la baisse de prélèvement sur les entreprises susceptible d'avoir le plus fort impact positif sur l'activité, suivie par la C3S, la CVAE, les cotisations, la CFE et la TVA.

D'après ces travaux, l'impact le plus fort sur l'activité et sur la compétitivité serait obtenu par une baisse d'IS. Les effets sur l'emploi seraient plus marqués suite à une baisse des cotisations.

La redistribution est rarement un objectif explicitement associé à la fiscalité des entreprises. Pourtant, les dispositifs fiscaux présentent d'importants effets distributifs. Ceux-ci existent principalement entre tailles d'entreprises, avec l'existence d'un taux réduit d'IS, ou la progressivité du taux de la CVAE en fonction du chiffre d'affaires. Les effets distributifs peuvent également intervenir selon la structure du bilan et la plus ou moins grande part des actifs soumis à la taxe foncière ou à la CFE, mais aussi selon la part et la structure des salaires, qui créera des différences dans le bénéfice des exonérations de cotisations sociales. Ces effets se conjuguent et produisent des impacts variables du système fiscal en fonction des secteurs.

Dans l'approche d'ensemble du système fiscal, il importe donc d'avoir en tête les effets potentiellement distorsifs des prélèvements, et de mobiliser ces effets quand c'est possible pour corriger les externalités.

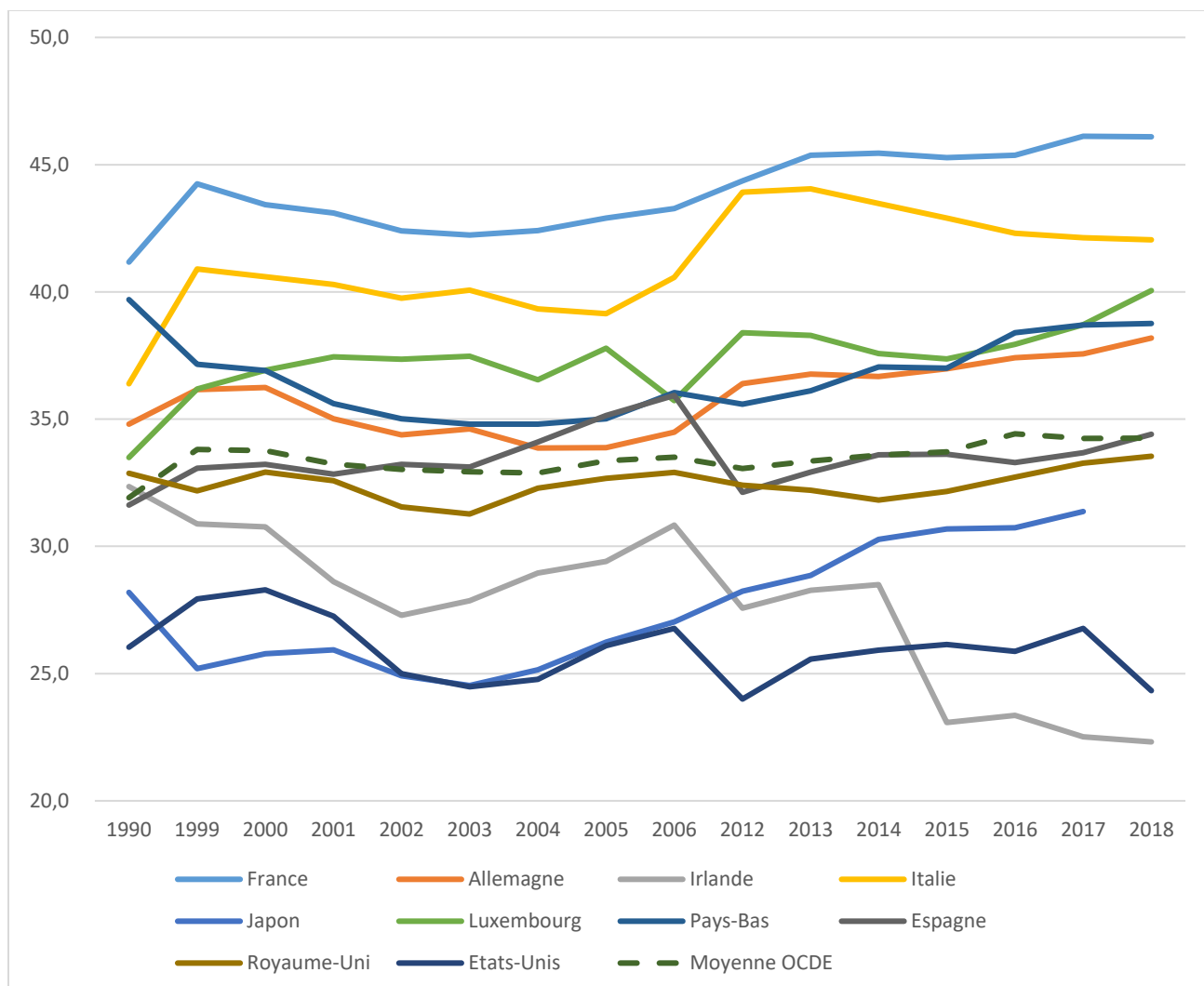
⁴¹ F. Geerolf, T. Grjebine, *Augmenter ou réduire les impôts : quels effets sur l'économie ? L'exemple de la taxe foncière*, La lettre du CEPII, n°386, mars 2018.

⁴² K. Mertens, M. O. Raven, *The Dynamic Effects of Personal and Corporate Income Tax Changes in the United States*, American Economic Review, Vol. 103, N°4, juin 2013.

⁴³ P. Martin, A. Trannoy, *Les impôts sur (ou contre) la production*, les notes du CAE, n°53, juin 2019.

2.2. La part de la fiscalité des entreprises reste globalement stable au sein de l'OCDE

Graphique 12 : Recettes fiscales globales rapportées au PIB (en %)

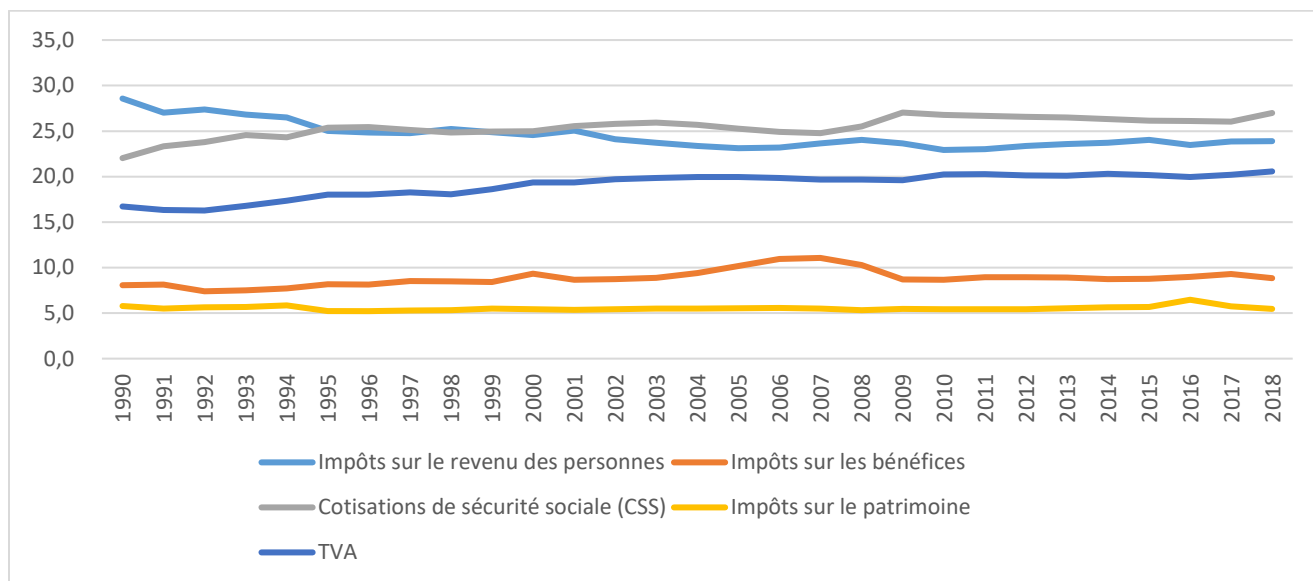


Source : OCDE.

La tendance des recettes fiscales rapportées au PIB au sein de l'OCDE depuis le début des années 1990 est orientée à la hausse, avec une moyenne de 31,9 % en 1990 et de 34,3 % en 2018. Parmi les principaux pays, seuls trois voient leurs recettes fiscales rapportées au PIB baisser au cours des dernières années: l'Italie, les États-Unis et l'Irlande. Cela aboutit à une dispersion plus marquée en fin de période, l'écart entre les pays étudiés passe de 15,2 points à 23,8, ce qui contredit l'idée d'une convergence dans les niveaux de prélèvements obligatoires entre les pays développés. La France reste le pays dont les recettes fiscales rapportées au PIB sont les plus importantes en début et en fin de période. L'écart avec la moyenne de l'OCDE passe de 9,2 points en 1990 à 11,8 en 2018. L'Irlande prend la place des États-Unis avec le taux le plus faible en 2018.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

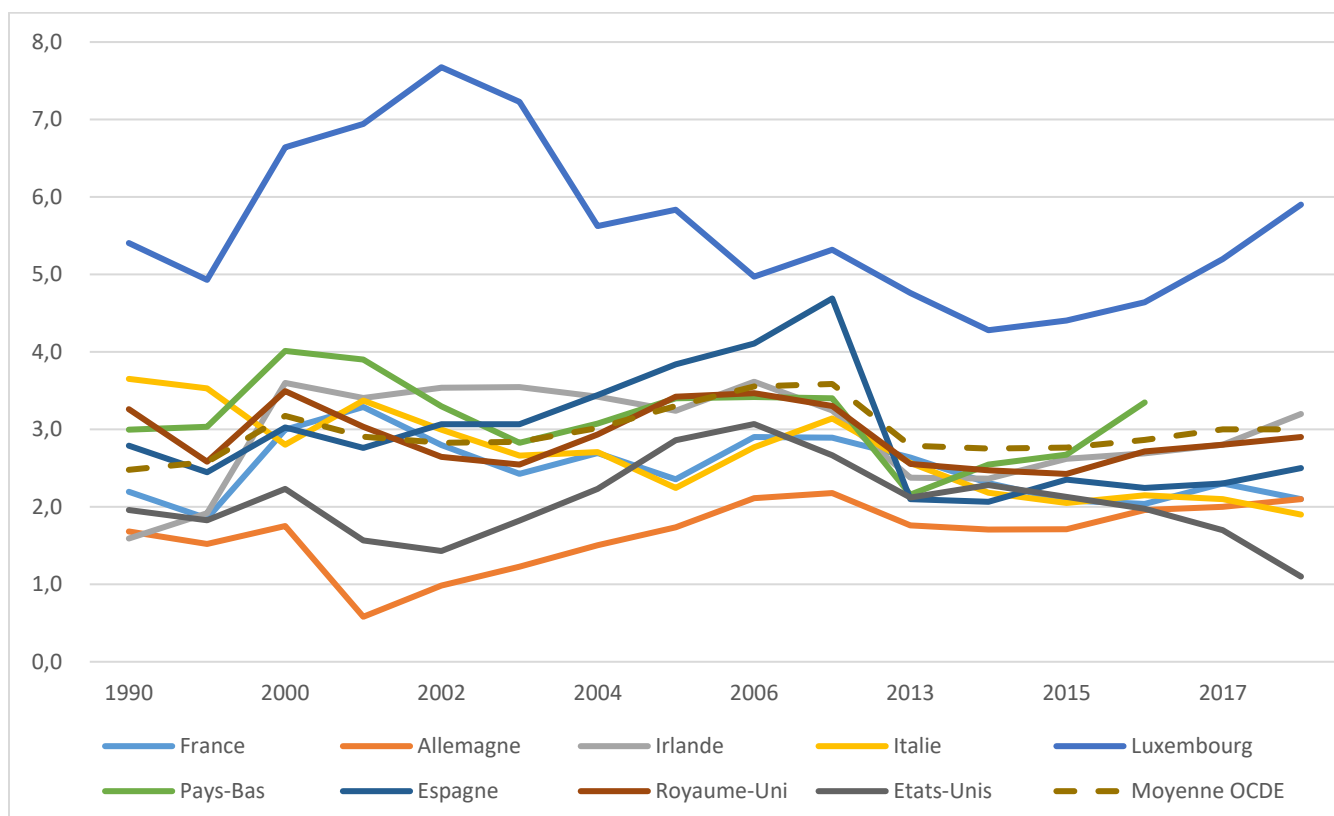
**Graphique 13 : Évolution des sources de revenus fiscaux pour la moyenne des pays de l'OCDE en
% des recettes fiscales totales**



Source : OCDE.

La composition des revenus fiscaux au cours des trente dernières années reste assez remarquablement stable au sein de l'OCDE. On note une légère baisse de l'imposition des revenus, compensée par une augmentation des cotisations de sécurité sociale. La part de l'imposition du patrimoine et de la consommation demeure très stable. S'agissant de la part des impôts sur les bénéfices des sociétés, on note les variations liées au cycle mais la tendance est également d'une grande stabilité, ce qui est surprenant au vu du mouvement de baisse des taux.

Graphique 14 : Part de l'imposition des bénéfices des sociétés dans le total des recettes fiscales pour plusieurs pays de l'OCDE entre 1990 et 2018



Source : OCDE.

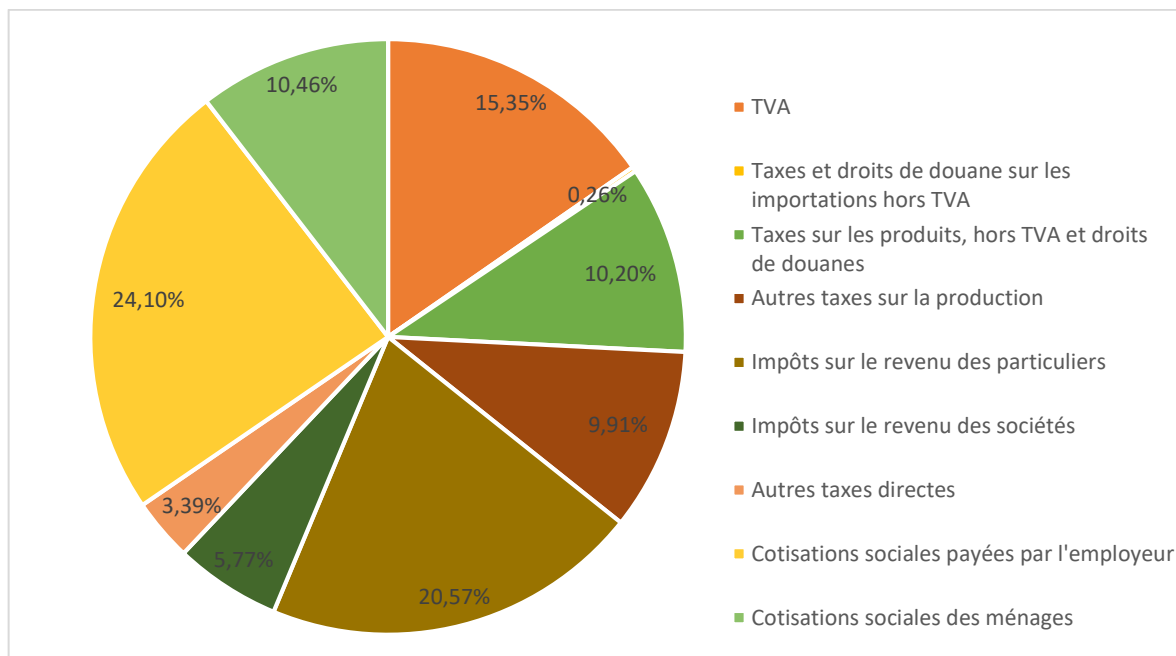
L'examen de l'évolution au niveau des principaux États confirme cette lecture. Clemens Fuest s'est récemment interrogé ⁴⁴ au sujet de cette disparité étonnante entre l'évolution des recettes et des taux et avance plusieurs explications possibles de l'augmentation des bases :

- ◆ tout d'abord, une augmentation des profits taxables, dans la mesure où plusieurs pays ont combiné des baisses de taux avec des mesures d'élargissement de la base (restrictions sur le report des pertes et sur la déductibilité des intérêts d'emprunt et des redevances) ;
- ◆ une hausse des profits liée à la baisse des coûts du travail ou des taux d'intérêt ; Fuest montre en effet que la part des salaires dans la valeur ajoutée a décliné dans plusieurs pays au cours des dernières années ;
- ◆ les profits taxables peuvent croître car des revenus sont transférés de revenus individuels en revenus de sociétés, afin de bénéficier des baisses d'impôt sur les sociétés.

⁴⁴ EEAG Report on the European Economy, *Fair Taxation in a Mobile World*, 2020, Vol. 19.

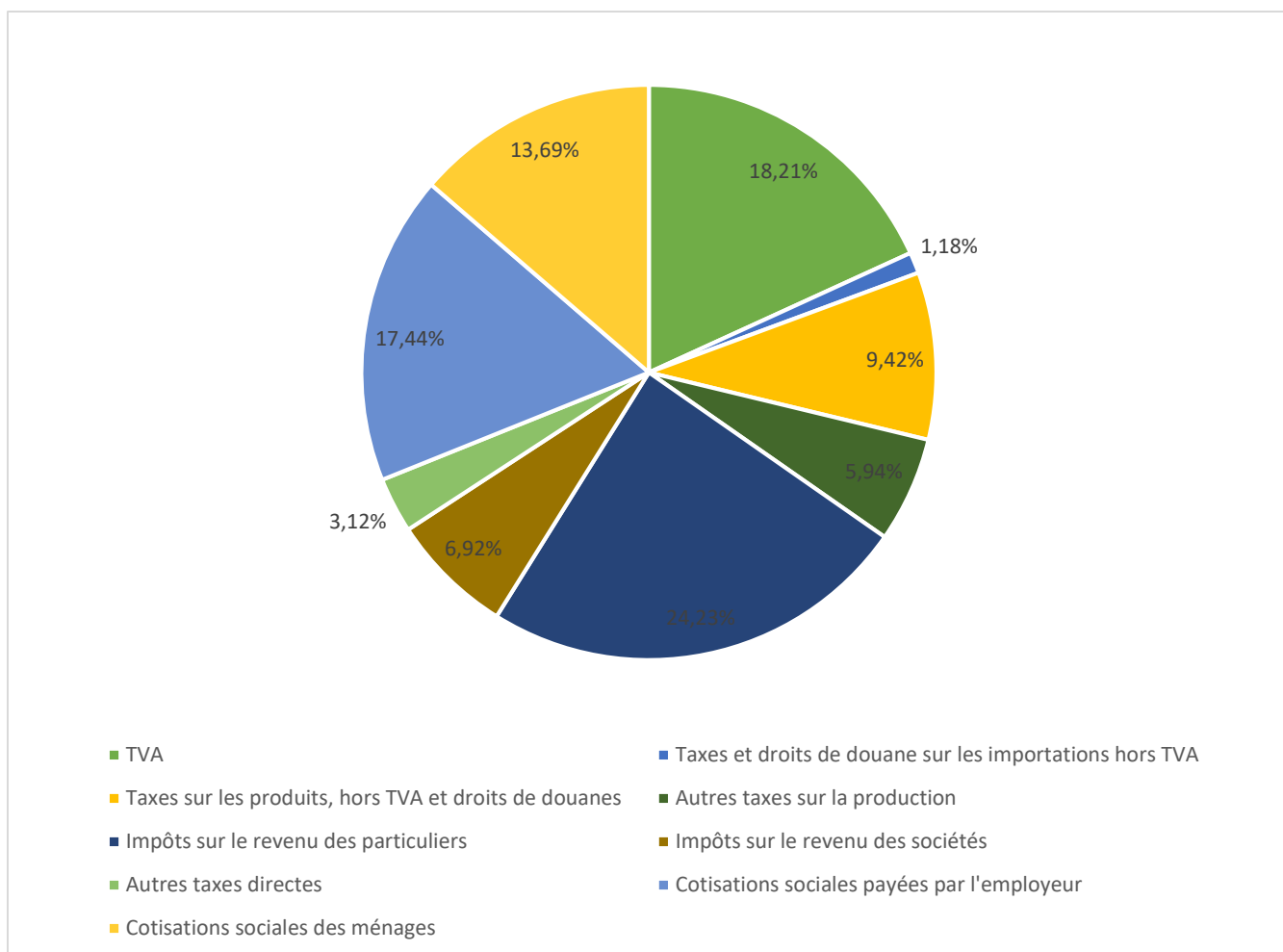
2.3. Lorsque l'on décompose la fiscalité des entreprises, la France se distingue par le poids important des impôts de production

Graphique 5 : Répartition des recettes fiscales par impôts et taxes en France en 2018



Source : Eurostat.

Graphique 15 : Répartition des recettes fiscales par impôts et taxes pour l'UE 28 en 2018



Source : Eurostat.

En France, les cotisations sociales ont représenté la principale source de recettes en 2018, avec près de 35 % des recettes, suivie par les impôts sur le revenu des particuliers (20,6 %) et par la TVA (15 %). L'impôt sur les bénéfices des sociétés ne représente que 5,8 % des recettes et les impôts de production 10 %. Lorsque l'on compare avec la moyenne de l'UE à 28, on note un poids plus important de la TVA (18 % des recettes), de l'impôt sur le revenu des particuliers (24 %) et sur le revenu des sociétés (6,9 %) et un poids nettement moindre des autres taxes sur la production (5,9 %).

D'après l'Insee⁴⁵, la fiscalité directe assise sur les entreprises représente près de 124 milliards d'euros en 2018, soit 5,3 % du PIB. Cette proportion diminue de 0,3 point par rapport à 2017 et est stable par rapport à 2016 et 2015. Cette fiscalité porte à hauteur de 50,8 % sur le résultat des entreprises (impôt sur les sociétés, ou impôt sur le revenu pour les entreprises individuelles). Viennent ensuite la taxation du capital (22 % du total), celle du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée (14,5 %) et celle de la masse salariale (12,7 %).

⁴⁵ *Les entreprises en France*, Insee, édition 2019.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Tableau 4 : Répartition de la fiscalité assise sur les entreprises en France (en M€)

	2015	2016	2017	2018	Évolution 2015-2018 (en %)
Taxation de la valeur ajoutée et du chiffre d'affaires	17 419	17 148	17 128	18 024	3,5%
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	13 030	13 597	13 567	14 258	8,6%
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	4 389	3 551	3 561	3 766	-14,2%
Taxation des résultats	59 854	59 884	68 038	62 964	4,9%
Impôt sur les sociétés (IS)	49 203	49 084	57 412	54 239	10,2%
Impôt sur le revenu (IR)	7 515	7 784	7 807	7 603	1,2%
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB)	971	978	1 142	1 118	15,1%
Taxe de 3 % sur les versements de dividendes	2 165	2 038	11 677	4	-100,0%
Taxation du capital	24 958	26 170	26 813	27 288	9,3%
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	6 356	6 525	6 659	6 827	6,9%
Taxe sur le foncier bâti et non bâti	14 029	14 694	15 054	15 480	10,3%
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	1 297	1 324	1 329	1 346	3,6%
Imposition forfaitaire sur les pylônes	231	241	251	256	10,8%
Taxe sur les surfaces commerciales	932	946	1 145	978	4,7%
Taxes perçues au profit des CCI	458	860	871	720	57,2%
Taxe perçue au profit des chambres des métiers	253	228	229	196	-29,1%
Taxe sur les véhicules de sociétés (TVS)	753	492	638	751	-0,3%
Taxe sur les bureaux	649	660	638	734	11,6%
Taxation de la masse salariale	14 833	15 179	15 593	15 698	5,8%
Taxe sur les salaires (TS)	13 165	13 515	13 845	13 858	5,0%
Taxe d'apprentissage (TA)	1 668	1 664	1 748	1 840	10,3%
Ensemble	117 064	118 381	127 572	123 974	5,6%

Source : Insee, DGFIP et comptes nationaux.

Neuf prélèvements sont assis sur le capital et ont rapporté 27,3 Md€. La CVAE, assise sur la valeur ajoutée, a représenté 14,2 Md€. La C3S, qui pèse sur le chiffre d'affaires, 3,8 Md€. Assise sur la masse salariale, la taxe sur les salaires représente 13,8 Md€. Quant à l'IS, il est le prélèvement le plus conséquent avec 54,2 Md€.

En 2018, 51,6 % de la fiscalité directe des entreprises est affectée à l'État, soit deux points et demi de moins qu'en 2017 (54,1 %), en raison du recul des recettes d'impôt sur les sociétés. À l'inverse, la part affectée au financement des collectivités locales progresse de deux points (31,4 % en 2018) du fait en particulier du dynamisme de la cotisation sur la valeur ajoutée.

Plusieurs mesures récentes décrites ci-dessous contribuent à un allègement de la fiscalité du point de vue des entreprises, à hauteur de -1,5 Md€ au total en 2019 et 2020.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Tableau 5 : Évolutions de la fiscalité des entreprises

Écarts en Md€ par rapport à 2017	2018	2019	2020
Suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes	-1,7	-1,7	-1,7
Baisse graduelle du taux de l'IS	-1,2	-3,6	-6,7
Suppression de la 4 ^e tranche de la taxe sur les salaires	-0,1	-0,1	-0,1
Hausse de la fiscalité énergétique	+1,3	+2,2	+3,1
Retour à 6 % du taux du CICE	+3,3	+3,3	+3,4
Bascule du CICE et du CITS en baisse de cotisations pérenne	-	-1,3	+1,0
Mesures favorables aux microentreprises (dont l'exonération de la CFE)	-	-0,4	-0,4
Total	+1,5	-1,5	-1,5

Source : DGTrésor.

Le rapport Dubief-Lepape compare pour 2016 les contributions pesant sur les entreprises, en prenant en compte les impôts de production, les cotisations sociales relevant des employeurs, les impôts sur le revenu et le patrimoine des entreprises et les subventions sur la production dont elles bénéficient, en particulier les crédits d'impôt octroyés. On note que ces derniers représentent une part significativement plus importante en France – 1,5 points de PIB – contre 0,8 points en Allemagne et 0,3 en Italie. La France se distingue par un poids plus élevé des cotisations sociales (8,9 % du PIB), contre, 7,2 en Italie et 6,2 en Allemagne et des impôts sur la production avec 3,1 points de PIB, contre 1,4 en Italie et 0,4 en Allemagne. À noter que l'imposition locale de l'activité des entreprises en Allemagne (*Gewerbesteuer*) est assise sur les bénéfices des sociétés et entre donc dans la catégorie « Impôts courants sur le revenu et le patrimoine » pour Eurostat.

Tableau 6 : Structure de la fiscalité des entreprises en 2016 par type d'impôts en points de PIB

Type de prélèvement	Allemagne	France	Italie
Cotisations sociales employeurs	6,2	8,9	7,2
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	2,7	2,5	2,1
Impôts sur la production	0,4	3,1	1,4
Subventions	-0,8	-1,5	-0,3
Total des prélèvements nets des subventions	8,5	13	10,5

Source : Eurostat, rapport Dubief-Lepape page 19.

À la demande du MEDEF, le cabinet KPMG a réalisé en 2018 une étude intéressante⁴⁶ de comparaison micro, consistant à appliquer au compte de résultat 2018 de dix entreprises françaises de secteurs différents les principaux points de la réglementation fiscale et sociale de trois autres pays européens : les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Italie. Les crédits d'impôts n'ont pas été pris en compte.

Les dix entreprises choisies sont des PME et ETI, dont les effectifs vont de 55 à 1066 salariés et le chiffre d'affaires de 6,5 à 327 M€. Elles appartiennent aux secteurs de l'agroalimentaire, de la distribution alimentaire, des services numériques, de la chimie, de la logistique, des services industriels, des travaux publics, de la métallurgie et du négoce BTP.

⁴⁶ *Impacts de la réglementation fiscale et sociale sur la performance des entreprises (France – Allemagne – Pays-Bas – Italie)*. Synthèse de l'étude comparative réalisée pour le MEDEF, KPMG, octobre 2019.

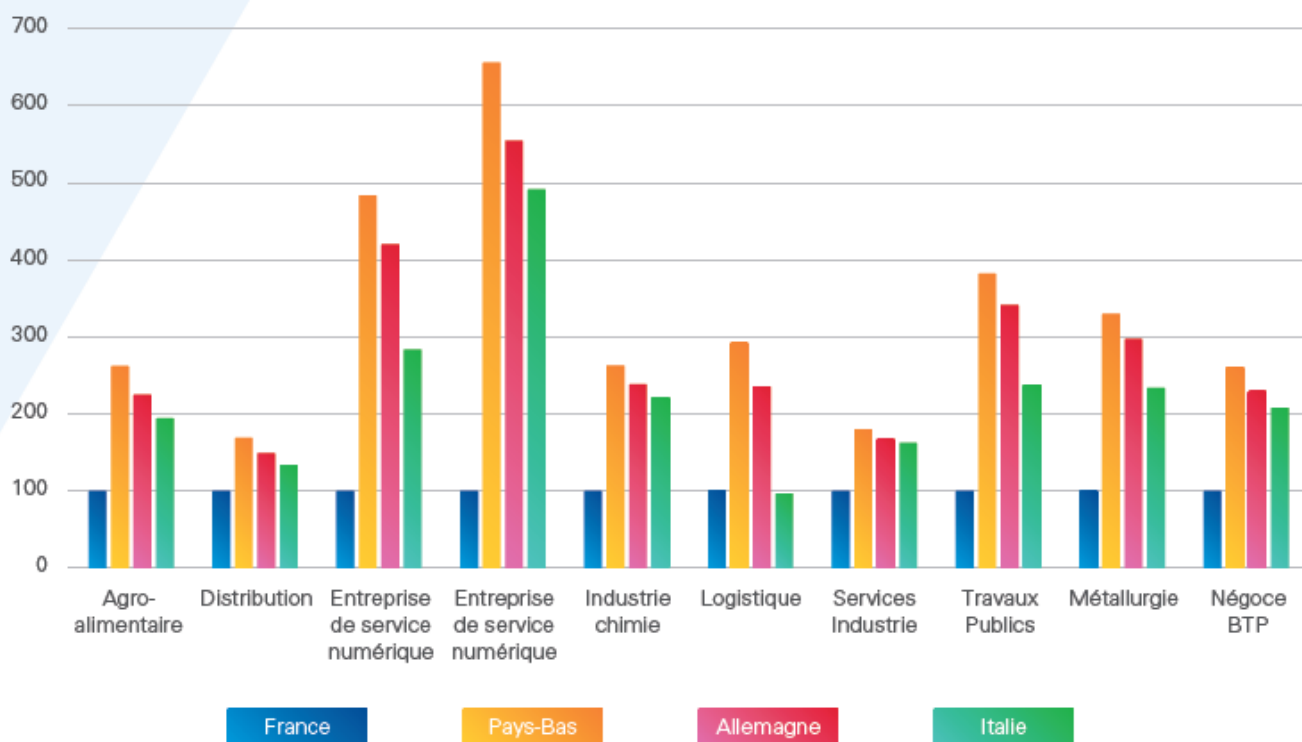
LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Les conclusions font ressortir en moyenne, pour un résultat net base 100 en France des entreprises sélectionnées, un résultat porté à 236 aux Pays-Bas, 213 en Allemagne et 190 en Italie. Le niveau de cotisations sociales constitue le principal facteur de progression du résultat aux Pays-Bas et en Allemagne, où les taux ressortent autour de 19 %, contre un taux moyen de 36,7 % observé en France sur les entreprises sélectionnées. Un niveau et un nombre de taxes beaucoup moins élevés dans les pays de comparaison constitue le deuxième facteur de différence important, avec notamment un impôt foncier nettement plus faible. Les impôts de production représentent environ 1,45 % du chiffre d'affaires en France, contre quasiment 0 en Allemagne et aux Pays-Bas et 0,2 % du chiffre d'affaires en Italie. Ces deux effets engendrent une augmentation des bases imposables à l'IS, ce qui limite l'impact sur l'augmentation du résultat. Les différences de taux d'IS impactent peu les résultats. Une autre différence tient également à l'absence de participation obligatoire dans les autres pays.

On constate des différences sectorielles frappantes, les écarts apparaissant nettement plus restreints pour les entreprises de la distribution, des services industriels et, dans une moindre mesure, de l'agroalimentaire. Ils sont au contraire nettement plus marqués dans les services numériques. Pour les auteurs de l'étude, cela tient principalement à la différence de poids des charges de personnel. Celles-ci représentent par exemple 23 fois le résultat pour l'entreprise de services numériques, contre 5 fois pour l'entreprise de distribution alimentaire. La structure des salaires joue également un rôle significatif, les secteurs dans lesquels les salaires sont les plus faibles bénéficiant à plein des allègements de cotisations.

Graphique 16 : Évolution du résultat net base 100 simulé pour les 10 entreprises sélectionnées

Évolution du résultat net base 100 des 10 entreprises sélectionnées



Source : Étude comparative réalisée par KPMG pour le MEDEF.

2.4. Critiqués pour leur impact sur l'activité, les impôts de production ont été réduits en France par la réforme de la taxe professionnelle mais constituent encore des sources de financement importantes pour les collectivités

2.4.1. Les impôts de production constituent un ensemble assis sur une pluralité d'assiettes

Les impôts sur la production, réunis au sein de la catégorie D.29 de la comptabilité nationale, « autres impôts sur la production », sont définis par l'Insee comme tous les impôts que les unités légales supportent du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services produits ou vendus. Ils peuvent être dus sur la masse salariale (versement transport, forfait social), la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres actifs utilisés à des fins de production ou certaines activités ou opérations. Ces impôts sont dus quel que soit le montant des bénéfices obtenus. On peut noter toutefois que cette définition s'applique mal à la CVAE et à la C3S, dont les assiettes ne sont pas indépendantes de la quantité des biens et services produits.

Ils sont à distinguer des impôts sur les produits (indirects) qui concernent tout ou partie des biens et des services (TVA, TICPE et autres droits d'accise).

Les différentes assiettes concernées dans le cadre des impôts sur la production dont sont redevables les entreprises peuvent être réparties au sein de quatre catégories selon la DGTrésor, pour ce qui concerne les principales impositions :

- ◆ **Les impôts pesant sur le facteur travail** : il s'agit des différents impôts sur les salaires et la main-d'œuvre (D291 en comptabilité nationale). On compte parmi eux le versement transport, la taxe sur les salaires, le forfait social, la taxe au profit du fonds national d'aide au logement (FNAL), la taxe au profit de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), les cotisations patronales au profit de l'association pour la garantie des salaires (AGS), la contribution au développement de l'apprentissage, etc. Assis sur tout ou partie de la rémunération des salariés, ces impôts s'élevaient en 2017 à 26,7 Md€, dont 7,6 Md€ pour le versement transport, 6,2 Md€ au titre de la taxe sur les salaires et 5,5 Md€ pour le forfait social.
- ◆ **Les impôts pesant sur la valeur ajoutée** : il s'agit principalement de la CVAE qui est imputée à 68 % sur le facteur travail et à 32 % sur le capital selon la *National Tax List* d'Eurostat. La CVAE due par les entreprises s'élevait à 13,6 Md€ en 2017.
- ◆ **Les impôts pesant sur le chiffre d'affaires**, c'est-à-dire sur la totalité de la production en valeur (et pas seulement sur la valeur ajoutée) : il s'agit essentiellement de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Celle-ci pèse sur le facteur travail et le capital, ce qui la rapproche de la CVAE et de ses effets. Mais, étant un impôt sur le chiffre d'affaires, elle s'impute non seulement sur la valeur ajoutée produite sur le territoire national, mais également sur les intrants intermédiaires utilisés dans le processus de production, eux-mêmes soit produits sur le territoire soit importés. En déroulant la chaîne de production, la C3S frappe *in fine* le facteur travail, le capital et les produits importés. Les recettes de C3S s'élevaient à 3,6 Md€ en 2017.
- ◆ **Les impôts pesant sur le capital foncier des entreprises** : il s'agit en l'occurrence, au sein des impôts sur la production des entreprises, de la taxe foncière à la charge des entreprises sur le bâti et le non bâti, qui a représenté 15,1 Md€ en 2017, et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui s'élève à 6,7 Md€.

En 2016, la majeure partie des impôts sur la production, après transferts, était affectée aux collectivités locales et représentait une part importante de leur financement (30 %) selon le rapport Bur-Richard⁴⁷.

Les développements qui suivent sont centrés sur quatre principaux impôts que sont la CVAE et la CFE qui constituent la contribution économique territoriale (CET), la taxe foncière et la C3S. Ils évoquent également la taxe sur les salaires.

2.4.2. Les comparaisons internationales font apparaître une singularité française en ce qui concerne le nombre et le poids des impôts de production

Selon une étude de la DGTrésor, le poids des impôts sur la production en France est le deuxième plus élevé d'Europe, après la Suède. Rapportés à leur valeur ajoutée brute, les impôts sur la production payés par les entreprises (sociétés non financières, sociétés financières et entreprises individuelles) demeurent relativement stables en France (à 5,7 % depuis 2013), mais se situent à un niveau bien supérieur à nos voisins (0,7 % en Allemagne, 2,8 % en Italie et au Royaume-Uni en 2016). L'essentiel de cet écart s'explique par l'existence en France d'un grand nombre d'impôts et taxes sur la masse salariale (2,1 % de la VA), alors qu'il n'en existe quasiment aucun dans le reste de l'UE⁴⁸. Par ailleurs, la France se distingue par la prévalence des taxes foncières (2,0 % de la VA contre 0,4 % en Allemagne, 1,2 % en Italie et 2,4 % au Royaume-Uni).

Il est toutefois important de rappeler les limites des comparaisons internationales, qui se réfèrent le plus souvent aux données de la comptabilité nationale relatives à la rubrique « Autres impôts sur la production » (D29), comme le rappelle le conseil d'analyse économique dans ses récents travaux sur les impôts de production. Ces données englobent tous les impôts supportés par les entreprises du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services produits ou vendus. Cet agrégat entre pays peut ne pas être éclairant dans la mesure où il comprend des impôts sur la masse salariale, qui servent à financer des prestations sociales universelles mais qui sont économiquement proches des cotisations sociales à la charge des employeurs (c'est par exemple le cas en Suède et en Autriche). D'ailleurs, les comparaisons internationales de coûts du travail intègrent généralement ces impôts sur la masse salariale, en les ajoutant aux cotisations sociales employeurs (par exemple, la taxe sur les salaires en vigueur en France est bien prise en compte pour le calcul du coût du travail servant à réaliser des comparaisons européennes).

⁴⁷ La fiscalité des entreprises représente environ 43,1 % du total de la fiscalité servant au financement des collectivités territoriales selon le même rapport. *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, Dominique Bur et Alain Richard, mai 2018.

⁴⁸ Seule la Suède impose la masse salariale, en contrepartie de cotisations sociales employeur/employé plus faibles.

Si l'on exclut du champ les impôts assis sur la masse salariale, la France se distingue toutefois encore de ses voisins, avec une part des impôts de production représentant 2 % du PIB et 3,6 % de la valeur ajoutée des entreprises. Sur ce champ, selon le CAE, seule la Grèce prélève plus en Europe (2,6 % du PIB) essentiellement à travers un impôt foncier, des licences professionnelles et une taxe sur les activités polluantes. Le Royaume-Uni prélève 1,6 % du PIB *via* des impôts portant sur le foncier, avec un équivalent à notre CFE : les *business rates*. La Belgique (pour laquelle les impôts de production représentent 1,4 % du PIB) mobilise comme la France une pluralité d'assiettes, mais avec un nombre moins important de taxes, dont plusieurs concernent spécifiquement le secteur financier. L'Italie est le seul pays avec la France à avoir mis en place un impôt sur la valeur ajoutée avec la taxe locale sur les activités productives (IRAP), proche de notre CVAE, qui correspond à la plus grosse part de ces impôts. Son taux est fixé à 3,9 %, avec une variation possible jusqu'à 0,92 % d'une région à l'autre. À noter que, selon le service économique régional de Rome, cette contribution demeure contestée par le patronat, ainsi que par plusieurs courants politiques dans son principe même, en dépit de la baisse de son poids dans la valeur ajoutée des entreprises depuis 2016. Plusieurs réformes fiscales ont en effet conduit à des allègements de la fiscalité sur la production : en 2016 ont été décidées la réduction du montant de l'impôt régional sur les activités productives, assis sur la valeur ajoutée et les salaires, et la suppression de la part de cet impôt qui était assise sur les salaires des personnes employées en CDI. La répartition et le poids de ces impôts demeurent relativement stables en Allemagne.

Le rapport Dubief-Lepape note que le nombre important d'impôts sur la production constitue un second point de distinction de la France. Sur le périmètre D29, deux impôts contribuent à plus de 80 % au produit total des impôts sur la production au Royaume-Uni, et cinq impôts représentent plus de 80 % du produit total en Italie et en Allemagne. En France, il faut additionner le produit des 13 impôts dont le rendement est le plus élevé pour obtenir 80 % de la collecte des impôts sur la production.

La diversité des prélèvements fiscaux en France rejoint aussi la variété des assiettes taxées. En Allemagne et au Royaume-Uni, les impôts sur la production sont assis sur un nombre restreint d'assiettes : l'assiette foncière représente plus des deux-tiers des impôts sur la production en Allemagne, plus de 85 % au Royaume-Uni. On ne trouve dans aucun pays européen un équivalent à une taxe sur le chiffre d'affaires comme la C3S française.

2.4.3. La réforme de la taxe professionnelle visait un allègement de la fiscalité de production, qui a été largement compensé par le dynamisme des autres prélèvements, mais a tout de même permis l'introduction d'assiettes plus favorables à l'investissement

La contribution économique territoriale (CET), composée de la CVAE, de la CFE et des Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), est venue remplacer la taxe professionnelle (TP), supprimée en 2010. La TP était assise sur une assiette composite, qui comprenait, d'une part, la valeur comptable des biens passibles de taxe foncière et des équipements et biens mobiliers (EBM), qui correspondaient aux investissements productifs des entreprises et, d'autre part, les salaires. La France était la seule parmi les économies développées à asseoir une imposition sur les équipements et biens mobiliers. Celle-ci était jugée pénalisante pour les entreprises investissant en France car elle augmentait le coût du capital. Le basculement de l'assiette sur le foncier a permis d'exempter les équipements et biens mobiliers⁴⁹ et de réduire ainsi la taxation du capital productif.

⁴⁹ Exemptés car ne rentrant plus en tant que tels dans la définition de l'assiette. Mais le capital est indirectement taxé par l'intermédiaire de la valeur ajoutée.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Le rapport du CPO de 2014 sur la fiscalité locale rappelle les objectifs de la réforme, tels que figurant dans le Jaune budgétaire annexé au PLF pour 2010 : « cette réforme a d'abord un impératif économique : restaurer la capacité de nos entreprises à investir, à embaucher et à conquérir de nouveaux marchés, pour que notre économie puisse renouer avec une croissance forte et riche en emplois ». En normalisant la fiscalité économique locale française par rapport aux autres pays de l'OCDE, avec la suppression de l'assiette sur les équipements et biens mobiliers, et en retenant une assiette économique fondée sur un solde intermédiaire de gestion (en l'espèce la valeur ajoutée), la réforme de la taxe professionnelle visait à diminuer les effets distorsifs de la fiscalité locale : l'allègement net d'imposition et le transfert d'assiette vers une assiette jugée économique moins nocive devaient contribuer à soutenir la compétitivité du système fiscal et l'attractivité du territoire. L'assiette retenue pour la CVAE constituait un compromis entre l'objectif de stabilité des recettes (recettes plus stables que l'impôt sur les sociétés) et l'objectif de minimisation des effets distorsifs de la taxation des facteurs de production, en privilégiant une assiette neutre vis-à-vis de la combinaison de facteurs de production.

L'objectif poursuivi consistait également à diviser par deux la prise en charge par l'État du coût de la fiscalité économique locale et à assurer une plus grande transparence sur les bases d'imposition locales par rapport aux bases de taxe professionnelle.

Elle instituait un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales, une évolution de leur pouvoir de taux et une forme de spécialisation des impôts locaux. La part de la « fiscalité économique » dans le panier de ressources des collectivités a ainsi fortement varié. Elle est passée de 41,5 % à 23,4 % pour les communes et de 61 % à 19 % pour les régions. La part dans les recettes départementales est restée plus stable, passant de 42,8 % à 40,2 %.

Tableau 7 : Distribution de la taxation par facteur suite au basculement de la TP sur la CET

	Avant réforme (en Md€)	Après réforme (en Md€)	Variation de la charge fiscale en niveau (Md€)	Variation de la charge fiscale en pourcentage
Travail	10,9	9,2	-1,7	-16 %
Capital productif	5,3	0,5	-4,8	- 91 %
Capital foncier	2,9	5,2	+2,3	+ 79 %
Total	19,2	14,9	-4,3	-23 %

Source : DGTrésor, dossier du rapport sur les prélèvements obligatoires de 2010, y compris IFER. Répartition par assiette, nette du retour d'IS.

Selon les estimations, la suppression de la taxe professionnelle a généré pour les entreprises une économie nette annuelle de 4,3 Md€, correspondant à une baisse de la charge fiscale de 23 %. La réduction de la taxation du capital productif s'élève à 91 % et une baisse de 16 % de la taxation du travail est estimée. En parallèle, la CET accroît la taxation du foncier de 79 %. D'après la DGTrésor, la taxation locale des entreprises est passée suite à la réforme de 1,1 points de PIB à 0,8.

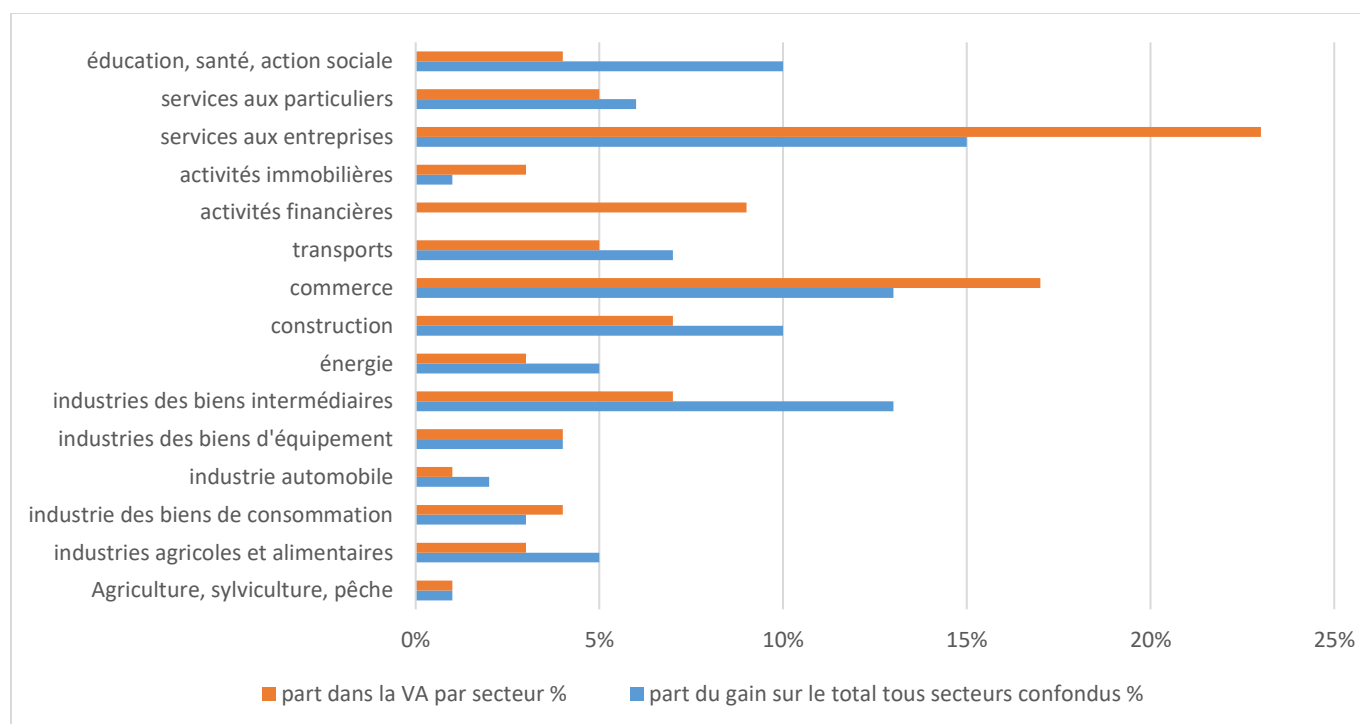
Sur la période 2007-2016, le rapport Dubief-Lepape estime, sur la base de la comparaison des recettes fiscales issues de ces prélèvements entre 2009 et 2012, que la réforme a permis un gain pour les entreprises de l'ordre de 5,7Mds€ par an. Malgré cette baisse, le dynamisme sur la même période du forfait social, du versement transport, de la taxe sur le foncier bâti et de la CET ont contribué à l'augmentation nette, en valeur absolue de 12Md€ du montant du D29 payé par les entreprises. Le produit de la CFE notamment augmente en moyenne de 3,2 % par an depuis 2012.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Une étude publiée en 2019 par Bergeaud et alli⁵⁰ s'intéresse aux impacts de la réforme de la taxe professionnelle. Ce travail note que la réforme a eu des effets hétérogènes selon les entreprises, en fonction de leur intensité capitalistique et du niveau d'imposition initial associé leur localisation. Selon les simulations de la DGFIP, 60 % des entreprises devaient être gagnantes, 25 % perdantes et 15 % ne devaient pas voir leur situation changer. Les premiers résultats font état d'une augmentation rapide de l'investissement, dans les trois ans suivant la baisse de l'imposition du capital, suggérant ainsi un « effets-coûts », malgré le contexte macroéconomique peu favorable. Le volume des ventes et la profitabilité des entreprises ont également été affectés positivement par la réforme.

Le rapport du CPO de 2014 sur la fiscalité locale a décrit les effets de la réforme selon les catégories d'entreprises. Il apparaît que le secteur de l'industrie a été le premier bénéficiaire de la réforme : en valeur absolue, l'industrie a profité d'une baisse de près de 2 Md€, soit 27 % de l'allègement global, alors qu'elle produit 19 % de la valeur ajoutée nationale ; vient ensuite le secteur des services aux entreprises, avec un allègement de 1,1 Md€, soit 15 % de l'allègement global, alors qu'il représente 23 % de la valeur ajoutée nationale ; le secteur du commerce concentre 13 % du gain total, pour 17 % de la valeur ajoutée nationale ; le secteur de la construction et celui de l'éducation, santé, action sociale profitent chacun de 10 % de l'allègement global.

Graphique 17 : Répartition des gains associés à la réduction d'impôt par secteur d'activité rapportés à la part dans la valeur ajoutée du secteur



Source : DGFIP, bureau GF3C. Rapport CPO 2014.

⁵⁰ A. Bergeaud, C. Carbonnier, E. Jousset, C. Malgouyres, *Shocking Capital : Firm-level Responses to a Large Business Tax Reform in France*, février 2019.

La réforme bénéficie principalement aux PME, puisque les entreprises de moins de 1 M€ de chiffre d'affaires concentrent 35 % du gain fiscal initial de la réforme, alors même qu'elles représentent seulement 14 % de la valeur ajoutée nationale. Au total, l'ensemble des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 M€ concentre la moitié du gain fiscal initial de la réforme, alors qu'elles représentent le quart de la valeur ajoutée produite. En matière de gain net, les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 10 M€ voient en moyenne leur cotisation de CET diminuer de moitié par rapport à leur cotisation de TP nette du plafonnement à la valeur ajoutée.

Les Assises de la fiscalité dont les conclusions ont été remises au Gouvernement en mars 2014 préconisaient une baisse de l'impôt sur les sociétés, une réduction des impôts de production, notamment la C3S et les taxes à faible rendement, une limitation de la fiscalité locale et plus de stabilité fiscale pour les entreprises. Les mesures suivantes ont été annoncées en 2014 : une baisse du taux de l'IS à 28 % à horizon 2020, une suppression de la C3S en trois vagues entre 2015 et 2017⁵¹ et un allègement supplémentaire des cotisations patronales pour un montant d'environ 9,5 Md€.

2.4.4. Alors que les assiettes foncières sont considérées comme les plus neutres économiquement, la C3S, et dans une moindre mesure la CVAE, présentent des effets distorsifs

2.4.4.1. Les assiettes foncières sont considérées comme peu pénalisantes économiquement

La CFE et la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties constituent les deux principaux prélèvements. La CFE est l'équivalent de la taxe d'habitation pour les entreprises, elle impose donc l'usage des terrains et bâtiments. Elle est assise sur la valeur locative des locaux professionnels ; ces valeurs, qui n'avaient pas été réactualisées depuis les années 1970, l'ont été en 2017. À l'instar de la taxe foncière, les taux de la CFE sont fixés par les collectivités locales : communes ou intercommunalités (EPCI).

Les impôts assis sur le foncier sont souvent présentés comme un bon instrument de tarification des investissements publics qui aboutissent à la valorisation d'une localisation donnée.

Le CAE note que l'on peut aussi voir la CFE comme une subvention aux communes et intercommunalités pour les inciter à libérer du foncier pour les entreprises. En effet, les collectivités sont susceptibles, dans leurs décisions de planification en matière d'urbanisme, de limiter l'espace attribué à l'immobilier professionnel, dont les effets positifs en termes d'emploi et d'activités sont partagés avec le bassin d'emploi, alors qu'il peut présenter des externalités négatives aux abords immédiats du lieu où l'entreprise est implantée. L'imposition de cet immobilier permet d'internaliser le bénéfice généré par la création de zones d'activité.

⁵¹ Exonération depuis le 1^{er} janvier 2015 des entreprises dont le CA ne dépassait pas 3,25M€ ; exonération portée de 3,25 à 19M€ à compter du 1^{er} janvier 2016. La C3S subsiste encore pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 19 M€.

Clemens Fuest⁵² indique que les prix du foncier peuvent refléter soit la présence de ressources naturelles (par exemple des ressources minières ou une qualité du sol propice à des activités agricoles) soit la valeur de la localisation (en termes d'accès à des aménités ou à des activités productives). Dans les deux cas, les propriétaires bénéficient de rentes dues à ces externalités, celles du second type étant souvent imputables à des investissements publics contribuant à la qualité des transports ou des établissements d'enseignement. Taxer ces rentes n'affecte donc pas les capacités productives de la terre. En effet, les impositions assises sur les valeurs foncières ont peu d'effets désincitatifs car elles ne peuvent pas réduire l'offre de terrain. Elles offrent peu de prise à l'optimisation fiscale, car la base n'est par nature pas mobile, et peut être facilement saisissable en cas de défaut. Elles peuvent même stimuler l'activité en assurant que tous les terrains exploitables le sont et ne sont pas laissés à l'abandon, et encourager les mises en location. De plus, quand les terrains prennent de la valeur, du fait par exemple de nouvelles opérations d'aménagement, la taxe foncière permet de rembourser une partie des investissements, sans qu'ils bénéficient exclusivement aux propriétaires.

D'un point de vue environnemental, on peut également considérer les taxes assises sur le foncier, comme une taxation de l'usage du bien commun que constitue la terre. Cet usage génère des externalités négatives liées à l'artificialisation des sols, qu'il est légitime de tarifier par la fiscalité. Cet effet justifie en outre la taxation plus faible du foncier non bâti.

La somme de la CFE et de la CVAE (la CET) est plafonnée à 3 % de la VA au niveau de l'entreprise. Les entreprises dont la CET dépasse ce plafond peuvent demander *a posteriori* aux services fiscaux le remboursement des sommes payées au-dessus du plafond. Du point de vue des entreprises, la CFE et la taxe foncière peuvent être assimilées à des quasi-coûts fixes et présentent donc une grande prévisibilité.

Dans ses récents travaux sur les impôts de production, le CAE s'interroge sur d'éventuels effets distorsifs de la CFE sur les comportements des entreprises : en effet, la CFE pourrait amener les entreprises à choisir des techniques de production nécessitant moins d'immobilier (mais potentiellement moins productives). Il n'existe toutefois pas d'éléments empiriques qui iraient dans ce sens. Une analyse économétrique sur données d'entreprises révèle toutefois un lien faible entre le taux de CFE et les immobilisations de type terrains et constructions pour les entreprises du secteur manufacturier. Aucun lien n'apparaît entre le taux de CFE et les équipements en machines ou l'emploi, si bien que le processus de production des entreprises semble faiblement affecté par la CFE. Enfin, les entreprises pourraient répercuter le coût de la CFE sur leurs prix de vente. Mais aucun lien statistique n'émerge entre la taxe et le CA ou les exportations, que l'on prenne en compte l'ensemble des entreprises ou le seul secteur manufacturier. Philippe Martin et Alain Trannoy en concluent donc que la CFE ne semble pas causer de distorsions majeures sur la production des entreprises françaises.

⁵² EEAG Report on the European Economy, *Fair Taxation in a Mobile World*, 2020, Vol. 19.

Ils se demandent également dans quelle mesure les entreprises opèrent une substitution entre territoires potentiels d'implantation en fonction du niveau de taxation. Ils se basent pour cela sur une étude⁵³ réalisée sur la TP – dont une part importante de l'assiette reposait sur les valeurs locatives et l'immobilier utilisé – et qui montre que, si les relocalisations des entreprises existaient, elles étaient très faibles. En étudiant les zones franches qui offrent des différentiels de taxation plus importants, les mêmes auteurs montrent que les relocalisations, lorsqu'elles interviennent, s'effectuent dans des territoires proches, voire dans la même commune, sans effet majeur sur le nombre global d'implantations. De plus, une autre étude portant sur la Suisse citée par le CAE⁵⁴ indique que ces effets diminuent avec les économies d'agglomération. Les entreprises situées dans les métropoles se montrent ainsi moins réactives à la fiscalité en termes de localisation.

Il semble donc que les réponses comportementales des entreprises à ce type de taxes soient limitées, générant peu de distorsions économiques.

La principale limite des impositions assises sur le foncier des entreprises est qu'elles ne tiennent pas compte de leur capacité contributive. Comme le souligne le rapport Dubief-Lepape, une présence foncière importante ne présage pas du caractère bénéficiaire d'une entreprise. Par ailleurs, certaines activités requièrent par nature nettement plus d'espace physique. On peut ainsi considérer que la taxation du foncier pénalise les secteurs nécessitant beaucoup d'actifs corporels comme l'industrie.

2.4.4.2. Quoique plus proche des capacités contributives des entreprises, la CVAE est source de distorsions

La CVAE est la composante la plus importante de la CET. Le taux est fixé au niveau national, mais les recettes de la CVAE sont affectées aux collectivités territoriales. Sont redevables de la CVAE les entreprises dont le CA est supérieur à 500 000 euros. Sa base est la valeur ajoutée fiscale qui représente la création de richesse de l'entreprise : elle se calcule en retranchant du CA, majoré de certains autres produits de gestion, les consommations de biens et services. La VA fiscale, au sens de la CVAE, diffère de la VA comptable ; en parallèle de l'assiette de droit commun, quatre définitions particulières sont prévues par la loi pour appréhender des activités spécifiques de nature financière. Le taux de la CVAE, appliqué à la VA fiscale, est progressif en fonction du CA et varie de 0 à 1,5 %. Les dégrèvements barémiques (taux inférieur à 1,5 %) sont pris en charge par l'État, si bien que les collectivités locales se voient reverser un produit de la CVAE nettement supérieur à celui effectivement payé par les entreprises. La base de la CVAE est plafonnée à 80 % du CA pour les contribuables dont le CA est inférieur à 7,6 millions d'euros, et à 85 % dans les autres cas.

Selon la *National Tax List* d'Eurostat, la CVAE pèse à 68 % sur le facteur travail et à 32 % sur le capital.

⁵³ R. Rathelot, P. Sillard, *The importance of local corporate taxes in business location decisions : Evidence from French micro data*, *The Economic Journal*, 2008.

⁵⁴ Brülhart M., M. Jametti et K. Schmidheiny (2012) : « Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials? », *The Economic Journal*, vol. 122, n° 563, pp. 1069-1093.

L'assiette de la CVAE est considérée comme moins distorsive que ne l'était celle de la TP, dans la mesure où elle pèse de manière proportionnelle sur l'ensemble des facteurs de production, à la différence d'une assiette salariale qui pénalise les entreprises de main d'œuvre, ou d'une taxation des équipements et biens mobiliers qui pèse sur celles intensives en capital. Du fait de la déduction des consommations intermédiaires, elle ne souffre pas des effets de cascade d'une taxe sur le CA. Elle a aussi l'avantage d'être neutre quant à la source de financement des investissements (capitaux propres ou endettement), à la différence de l'IS qui présente un biais en faveur de l'endettement.

Elle est également plus proche des capacités contributives des entreprises. La CVAE est assise sur la valeur ajoutée produite au cours de l'année d'imposition et s'adapte ainsi plus rapidement à la situation économique des entreprises.

En termes de répartition sectorielle, la distribution de la valeur ajoutée est plus proche de la répartition sectorielle des bénéfices fiscaux que ne l'était l'assiette de la TP.

Toutefois, le CAE note que le fait que le taux applicable sur la valeur ajoutée soit progressif selon le CA rend de facto la CVAE dépendante du CA, ce qui l'expose à des effets distorsifs. On observe ainsi une grande hétérogénéité des montants de CVAE effectivement payés en fonction de la VA. Dans son travail pour le CAE, Camille Urvoy⁵⁵ note que deux entreprises peuvent avoir une même valeur ajoutée, en valeur absolue, mais des chiffres d'affaires très différents, selon que leur production nécessite plus ou moins de consommations intermédiaires. Ainsi, une entreprise qui achète et revend un produit en ne l'ayant que peu transformé (secteur du commerce de détail par exemple) aura une valeur ajoutée très différente de son chiffre d'affaires car les consommations intermédiaires sont importantes. À l'inverse, à titre d'illustration, un métier de service nécessitant très peu de consommations intermédiaires aura une valeur ajoutée nettement plus proche de son chiffre d'affaires. Ainsi, selon le type d'activité de l'entreprise, à valeur ajoutée créée donnée, deux entreprises peuvent faire face à des taux de CVAE très différents sans que cela puisse se justifier d'un point de vue économique.

Par exemple, pour des entreprises du 9^e décile de VA, 25 % des entreprises ont un taux inférieur à 0,7 %, et 25 % un taux supérieur à 1,4 %. Ainsi, à VA similaire, le taux de CVAE peut passer du simple au double. Cette hétérogénéité est également observée, à un moindre degré, à l'intérieur d'un même secteur d'activité. En revanche, l'étude ne montre pas de déformation autour du seuil de CA de 500 000€, ce qui écarte l'idée de possibles tentatives d'optimisation du chiffre d'affaires par les entreprises.

Une limite de l'assiette de la CVAE est que la taxation de la valeur ajoutée s'impose aux entreprises dès lors que leur CA dépasse 500 000€ et que leur VA est positive, même si elles ne sont pas profitables. À titre d'illustration, les données FARE mobilisées par le CAE indiquent qu'en 2016 parmi les entreprises du secteur marchand (hors agriculture, finance et administration) 15 % des entreprises dont la valeur ajoutée est positive et dont le chiffre d'affaires est supérieur au seuil de 500 000 euros ont un excédent brut d'exploitation négatif ou nul. Ces entreprises ont donc une activité qui n'est pas profitable, mais payent néanmoins la CVAE.

Le CAE juge qu'en taxant les amortissements, cet impôt affecte directement les capacités d'investissement des entreprises, bien plus que l'IS. Le fait de ne pas pouvoir déduire les amortissements de la base taxable pénalise en particulier les entreprises qui ont besoin de procéder à un renouvellement régulier de leur outil productif. Elle conduit ainsi à distordre la rentabilité des investissements en fonction des secteurs, en concentrant son impact sur les secteurs les plus intensifs en capital. Elle comporte ainsi le risque de déformer les choix d'allocation de capital des entreprises avec un effet négatif sur la productivité.

⁵⁵ Camille Urvoy, « Focus n°35 : Impôts sur la production : quel impact sur la compétitivité ? Analyse de trois taxes sur données d'entreprises », CAE, 2019.

Le CAE estime également que la déclaration est loin d'être simple pour les entreprises et représente un coût administratif important.

2.4.4.3. La C3S fait l'objet de critiques importantes pour son impact sur le processus productif

La C3S (Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés) a été créée en 1970 afin de financer le régime social des indépendants. Dans la plupart des pays, les taxes sur le CA ont été remplacées par la TVA à partir des années 1960. La C3S et sa contribution additionnelle sont liquidées ensemble au taux de 0,16 % (0,13 % plus 0,03%)⁵⁶ et sont assises sur le chiffre d'affaires global déclaré à l'administration fiscale au cours de l'année civile précédente. Ces contributions font l'objet en principe d'un versement unique exigible le 1^{er} avril N + 1 qui doit intervenir au plus tard le 15 mai N+1.

Jusqu'en 2014, étaient exonérées les entreprises dont le CA annuel hors taxes déclaré à l'administration fiscale était inférieur à 760 000 euros. Dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, une réforme en trois étapes de la C3S était prévue : en 2015 a été instauré un abattement forfaitaire sur le CA de 3,25 millions d'euros ; l'abattement a ensuite été relevé à 19 millions d'euros en 2016 ; la suppression totale prévue en 2017 a toutefois été ajournée.

En 2019, cet impôt a rapporté 3,9Md€ avec comme trois premiers secteurs contributeurs, à hauteur des deux tiers du produit de la taxe : l'industrie manufacturière, le commerce et la finance.

De même que la CVAE, la C3S pèse à la fois sur le facteur travail et sur le facteur capital, mais également sur les intrants intermédiaires utilisés dans le processus de production, qui sont soit produits, soit importés. Ainsi, comme l'explique le CAE dans ses travaux sur les impôts de production, un impôt sur le CA est problématique, dans la mesure où chaque produit est de nouveau taxé s'il entre dans le processus de production d'une autre entreprise. En ce sens, la C3S génère de « effets de cascade » en agissant à chaque étape de production comme une taxe sur la taxe. Les entreprises répercutent la taxe au moins partiellement sur leurs clients en augmentant leurs prix et, parmi ces clients, se trouvent des entreprises qui achètent des consommations intermédiaires pour leur propre production, et doivent non seulement s'acquitter de la taxe, mais aussi supporter l'augmentation de leurs coûts de production induite par les augmentations de prix des étapes de production précédentes. Ces dernières entreprises tendent donc également à répercuter à la fois les taxes et les augmentations de coûts de production dans leurs prix. Ces « effets de cascade » affectent particulièrement les prix des biens « en bout chaîne » et selon la longueur de la chaîne de valeur.

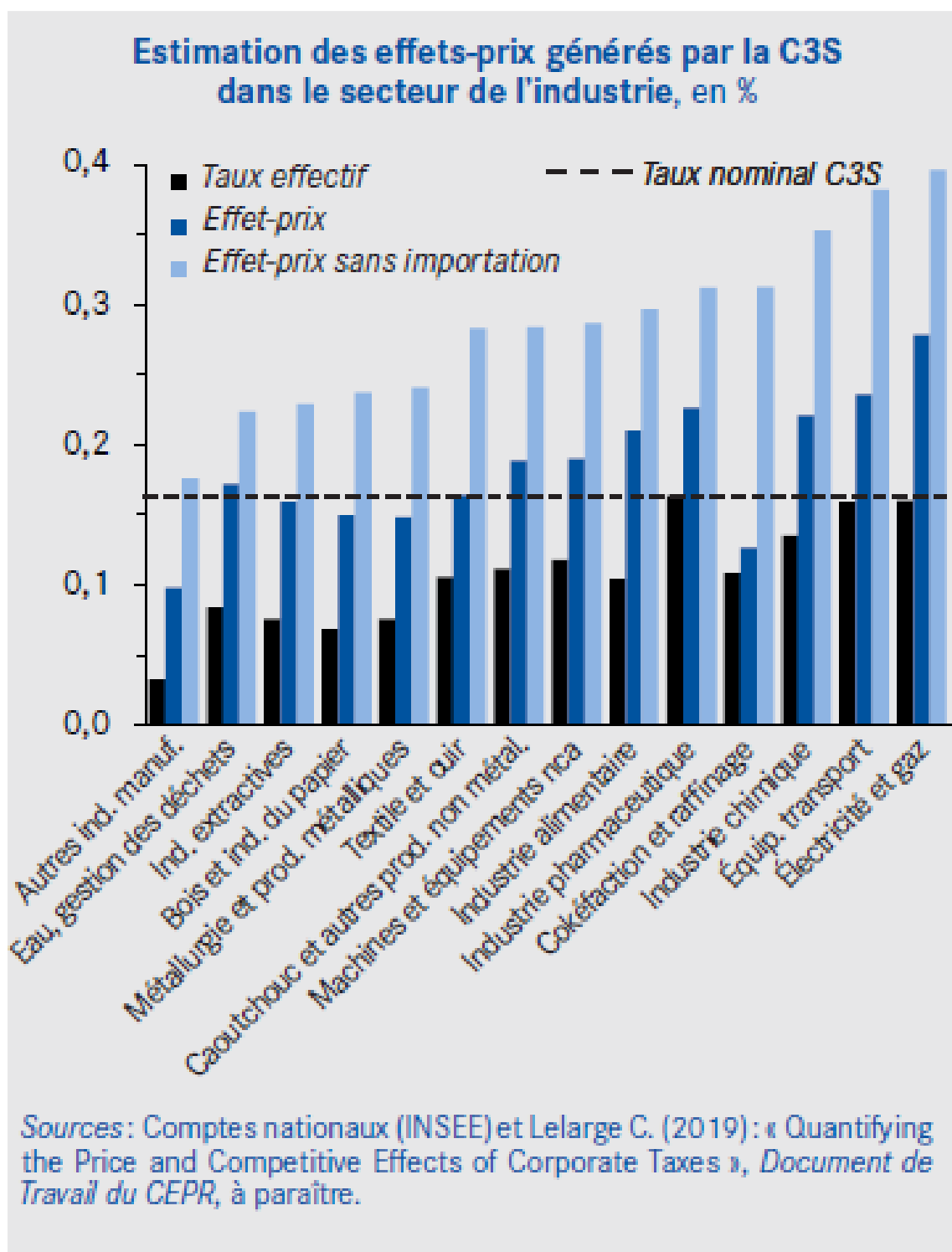
⁵⁶ À des fins de simplification, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 n° 2017-1836 a confirmé le maintien de la C3S et de la contribution additionnelle à la C3S et fusionné les deux contributions qui étaient juridiquement distinctes afin de permettre la perception d'une contribution unique au taux de 0,16 % conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 651-3 du CSS. Elle a également supprimé la contribution supplémentaire de 0,04% à la C3S instaurée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2016.

La taxe est susceptible de distordre les choix des entreprises en les poussant à intégrer leur processus de production verticalement pour leur éviter de payer plusieurs fois la taxe. Elle peut aussi inciter les entreprises à se tourner davantage vers des fournisseurs situés à l'étranger et non soumis à la taxe. L'importance des effets de la C3S sur les prix dépend du degré de concurrence sur les différents marchés : une entreprise qui fait face à un niveau de concurrence très élevé sur son marché sera moins en mesure de répercuter les surcoûts de la taxe en hausses de prix. C'est ainsi sa viabilité économique même qui pourra être menacée. Le CAE a effectué un exercice de quantification de l'effet-prix de la C3S : il révèle que, dans tous les secteurs, les effets-prix sont supérieurs au taux effectif d'imposition du fait de l'effet de cascade qui amplifie les effets de la taxe tout au long de la chaîne de production. Dans l'industrie, l'augmentation de prix représente environ deux fois le taux effectif d'imposition, soit environ 0,19 %. Cet effet-prix induit par la C3S ne pouvait qu'être encore plus important avant 2015 et l'introduction des abattements successifs pour le calcul de cette taxe. Le fait que la C3S ne touche directement aujourd'hui que les entreprises avec un CA au-dessus de 19 millions d'euros⁵⁷ ne signifie donc pas que les PME ne sont pas touchées indirectement *via* l'effet de cascade. C'est d'autant plus le cas lorsqu'elles achètent des biens intermédiaires à des grosses entreprises (payant la C3S) qui peuvent plus facilement répercuter la taxe sur leurs prix. Les auteurs considèrent que cet impact est important. Ils indiquent que dans un secteur comme la grande distribution, les marges sont faibles et une différence de prix de l'ordre de 0,3 à 0,5 % est déjà très significative et pousse les distributeurs à développer leurs propres marques ou à avoir recours aux importations.

L'étude apporte également une estimation de la perte de productivité issue de la mauvaise allocation des facteurs de production due à la C3S, qui serait d'environ 0,01 à 0,02 %, ce qui équivaldrait à une perte de PIB d'environ 0,016 à 0,032 %, soit 360 à 720 millions d'euros (pour une taxe rapportant 3,8 Md€).

L'étude estime également la différence en comparant l'effet-prix de la C3S dans différents secteurs, avec une situation hypothétique dans laquelle les entreprises ne pourraient pas importer leurs consommations intermédiaires. La différence indique ainsi de manière approximative l'incitation donnée à chaque secteur pour importer ses biens intermédiaires.

⁵⁷ Soit 21 807 redevables en 2019, contre par comparaison 1 897 539 redevables à l'IS en 2018.



Source : Martin P. et Trannoy A. : « Les impôts sur (ou contre) la production », *Note du conseil d'analyse économique*, n°53, juin 2019.

On remarque que les secteurs dont les entreprises s'approvisionnent largement sur les marchés internationaux présentent des effets-prix moins élevés, ce qui est une conséquence directe de l'incitation à importer les biens intermédiaires. C'est le cas notamment des secteurs de la cokéfaction et du raffinage. *A contrario*, les autres industries manufacturières, ou le secteur de l'eau et gestion des déchets, importent moins de biens ou services intermédiaires et ne sont pas en mesure de limiter l'impact de la taxe par une augmentation de leurs importations.

À partir de la quantification de l'effet-prix de la C3S, les auteurs cherchent à estimer l'impact sur les exportations et les importations françaises. Avec un effet-prix de 0,19 % pour le seul secteur manufacturier, et en utilisant une élasticité des exportations aux prix d'environ 5, on en déduit que les exportations françaises pourraient augmenter d'un peu moins de 1 % en l'absence de C3S, soit environ 4,2 milliards d'euros. D'un point de vue empirique, l'étude examine les données d'exportation de près de 80 000 entreprises du secteur manufacturier sur la période 2011-2016 en comparant les entreprises selon qu'elles ont ou pas bénéficié d'une élimination de la C3S. Le coefficient indique qu'une augmentation de 1 point de pourcentage du taux de C3S est associée à une diminution d'environ 6 % des exportations. Les entreprises qui ont bénéficié de l'élimination de C3S en 2015 et 2016 ont vu leurs exportations augmenter d'environ 1 % de plus que celles qui n'en ont pas bénéficié.

Pour ce qui est des importations manufacturières de biens intermédiaires, les auteurs suggèrent que la C3S les augmente d'environ 500 millions d'euros. Le déficit du solde commercial manufacturier (33 milliards d'euros en 2018) serait donc réduit d'environ 14 % grâce à l'élimination de la C3S. Les auteurs précisent que ce chiffre (qui résulte d'une estimation théorique *ex ante*) est une borne haute à prendre avec prudence mais il suggère des effets importants sur la compétitivité du secteur manufacturier.

Enfin, la C3S taxant les entreprises en haut du compte d'exploitation, elle augmente le seuil de rentabilité nécessaire à la survie de l'entreprise, sachant que 20 % des entreprises redevables de la C3S ne sont pas profitables. L'étude compare la probabilité de survie des entreprises juste en-dessous et au-dessus du seuil avant et après la réforme. Elle trouve que la probabilité qu'une entreprise disparaisse à horizon de 2 ans du fait de la C3S est significativement augmentée, surtout en 2009, passant d'environ 9 à 10 %. Les auteurs soulignent donc que taxer le CA peut affecter négativement la probabilité de survie des entreprises, surtout en période de crise.

Comme pour la CVAE, on n'observe pas de déformation de la répartition des chiffres d'affaires enregistrés à proximité des seuils d'assujettissement à la C3S. Il ne semble donc pas que les données de CA fassent l'objet de manipulations à des fins d'optimisation fiscale. De ce point de vue, on peut considérer la dernière tranche de C3S comme une forme « d'imposition minimale » des grandes entreprises, eu égard à leurs possibilités d'optimisation fiscale. Le taux d'imposition est faible du fait d'une assiette large et peu mobile. Par ailleurs, l'assiette repose en partie sur les biens et services importés, contrairement aux autres impôts sur la production qui ne taxent que les facteurs de production domestiques.

2.4.5. Les impôts de production représentent des sources de recettes stables et dynamiques appréciables pour les collectivités territoriales

- ◆ Les taux des impôts de production ont progressé légèrement depuis 2010

Tableau 8 : Évolution des taux des principaux impôts de production depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taux de CVAE	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
Taux moyen simulé de taxation CVAE	1,12%	1,13%	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,12%	1,08%	1,13%
Taux moyen simulé de taxation CFE	25,22%	25,42%	25,59%	25,69%	25,76%	25,95%	26,14%	26,31%	26,51%
Taux moyen simulé de taxation TFPB	19,67%	19,89%	20,05%	20,11%	20,21%	20,81%	21,15%	21,31%	21,55%

Source : DGFIP, bureau GF3C.

La réforme de la taxe professionnelle et la mise en place de la CET se sont traduites par une forte limitation du pouvoir de taux des collectivités territoriales.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Le taux de CVAE, fixé au niveau national, n'a pas connu d'évolution depuis 2010.

Le taux de CFE est en fait la somme d'un taux communal, d'un taux d'EPCI et d'un taux de taxe spéciale d'équipement. Ces différents taux sont fixés chaque année par délibération de l'entité locale compétente. Le taux de CFE est encadré, il ne peut pas dépasser le double du taux national moyen de l'année précédente⁵⁸. Par ailleurs, une autre règle dispose que le taux de CFE ne peut varier plus que le taux de la taxe d'habitation. La dynamique des taux de CFE est ainsi modeste mais réelle, le taux moyen simulé étant passé de 25,22 % en 2010 à 26,51 % en 2018.

Les taux de taxe foncière sur les propriétés bâties sont votés par les communes, les EPCI et les départements. Ils sont également plafonnés, avec le taux de taxe d'habitation. Le taux moyen simulé a crû d'environ 2 points entre 2010 et 2018, passant de 19,67 % à 21,55 %.

◆ Les impôts de production connaissent une dynamique de recettes supérieure au PIB

À l'exception de la CVAE, les impôts de production sont peu impactés par le cycle économique. Le rapport Dubief-Lepape souligne que le montant des impôts de production est passé de 60,1 Md€ en 2007 à 72,1 Md€ en 2016, soit une augmentation de près de 20 % contre 14,2 % pour le PIB. Et ce, malgré l'effet lié à la suppression de la TP et de deux tranches de la C3S. Cette dynamique s'explique notamment depuis 2012 par le dynamisme de la CFE, de la taxe foncière et du forfait social.

Les collectivités ne pouvant s'endetter pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement, elles ont besoin de ressources suffisamment stables. Les assiettes foncières répondent bien à ce besoin de stabilité et de localisation possible des bases sur un territoire.

Le produit de la CFE a augmenté en moyenne de 3,2 % par an entre 2012 et 2017. L'augmentation a été de 2,7 % en 2018. Cette croissance est d'abord due au dynamisme de la base taxable principalement lié aux revalorisations forfaitaires des valeurs locatives. Selon la DGFIP, la revalorisation par le législateur des valeurs locatives est responsable entre 2010 et 2015 de 48 % de la hausse des recettes de la CFE.

Si les taux sont votés par les communes et syndicats de communes, les communes peuvent également agir sur les bases minimum pour augmenter le produit de CFE qu'elles perçoivent. Le rapport Dubief-Lepape indique qu'entre 2010 et 2013, de nombreuses collectivités ont augmenté les montants de bases minimum de CFE applicables aux petits redevables. Depuis 2014, un nouveau barème de bases minimum liées au chiffre d'affaires est venu limiter cette possibilité.

Le dispositif de révision des valeurs locatives des locaux professionnels, acté lors de l'adoption de la loi de finances rectificatives du 29 décembre 2010, est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017. La réforme s'opère à produit fiscal constant grâce à un coefficient de neutralisation. Aucun effet redistributif n'est prévu entre les locaux professionnels et d'habitation, seulement des transferts individuels au sein du groupe des locaux professionnels entrant dans le champ de la révision.

S'agissant du produit de la CVAE, il s'est également avéré dynamique sur la période 2010-2018, mais de manière plus irrégulière.

Tableau 9 : Évolution du produit de la CVAE

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produit (en M€)	11 440	13 319	13 056	13 176	13 413	13 620	13 799	13 866	14 748
Évolution (en %)	-	16,4	-2,0	0,9	1,8	1,5	1,3	0,5	6,4

⁵⁸ En 2018, le plafond était de 52,58 %, ce qui laisse tout de même une fourchette très large aux communes.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Source : DGFIP bureau GF3C, CPO.

L'Insee indique que la hausse importante enregistrée en 2018 résulte notamment de modifications législatives portant sur les règles de calcul du taux effectif d'imposition pour les entreprises satisfaisant aux conditions de détention du capital pour faire partie d'un groupe.

Les impôts de production sont peu sujets à l'érosion des bases. En revanche, leurs coûts de gestion sont plus élevés que ceux de l'IS, bien qu'orientés à la baisse. Les données fournies par la DGFIP présentent quelques fragilités méthodologiques mais, en 2019, pour 100€ collectés, les coûts de gestion représentent 0,6 € pour l'IS, 0,92 € pour la CFE et la CVAE et 0,86 € pour la taxe foncière. Les économies réalisées sur les coûts de gestion par rapport à 2012 équivalent ainsi en 2019 à 37M€ pour la CVAE, 17,7 M€ pour la CFE et 91M€ pour la taxe foncière.

Tableau 10 : Coûts de gestion (en € pour 100€ collectés)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IS	0,64	0,68	0,71	0,78	0,81	0,70	0,68	0,6
CFE/CVAE	1,18	1,23	1,21	1,27	1,18	1,26	1,20	0,92
TF	1,61	1,17	1,14	1,20	1,11	1,09	1,02	0,86

Source : DGFIP, bureau GF3C.

- ♦ La taxe des salaires se situe à part, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un impôt local, mais son rendement est important : il a représenté 13,5 Md€ en 2018. L'essentiel du produit est payé par le secteur de la santé humaine et de l'action sociale avec 42 %, suivi par les activités financières et d'assurance (28 %). La DSS note que le barème est ancien et a peu évolué, avec deux seuils en-dessous du niveau du SMIC annuel ce qui, combiné avec l'absence de prise en compte de la quotité de travail, a pour effet d'encourager les contrats courts ou à temps partiel qui sont soumis à des taux plus bas, ce qui est notamment problématique dans les secteurs sanitaire et médico-social qui tendent à recourir fortement à ce type de contrats. En outre, la taxe est fortement circulaire : environ 40 % de son rendement provient de structures largement financées sur fonds publics, ce qui a pour effet d'augmenter artificiellement les taux de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires.
- ♦ S'agissant de la C3S, l'impôt a rapporté 3,9 milliards d'euros en 2019. La suppression des deux premières tranches a généré un gain annuel de 2 Md€ pour les entreprises.

2.4.6. Les impôts de production produisent des effets redistributifs par taille d'entreprises et par secteurs

La construction de la CVAE comportant un plancher de chiffre d'affaires de 500 000€ est favorable aux petites entreprises. Leur part dans le produit de la CVAE est ainsi très inférieure à leur part dans la valeur ajoutée. La CVAE apparaît également favorable aux PME, qui s'acquittent de 31,5 % du produit de l'impôt, pour une part dans la valeur ajoutée de 33,7 %. En revanche, la CVAE pèse fortement sur les ETI, qui assurent 41 % du paiement de la taxe, alors qu'elles représentent 30,7 % de la valeur ajoutée. Avec 24 % du produit de la CVAE, les grandes entreprises contribuent également plus en proportion de leur poids dans la valeur ajoutée.

Les équilibres diffèrent nettement pour la CFE qui pèse beaucoup sur les microentreprises : elles représentent 21,9 % du produit de la taxe, contre 16,3 % de la valeur ajoutée. Les PME et ETI apparaissent plutôt avantagées. Les grandes entreprises s'acquittent d'un montant légèrement supérieure à leur part dans la valeur ajoutée.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Les données fournies sur la taxe foncière sont difficilement interprétables, compte tenu du grand nombre d'entreprises non classées⁵⁹.

Le barème de la C3S implique qu'elle ne touche pas les microentreprises, et marginalement les PME. Plus de 50 % de son produit est payé par les ETI et 43,5 % par les grandes entreprises.

Tableau 11 : Répartition de la contribution à différents impôts de production par taille d'entreprises, rapportée à la part dans la valeur ajoutée fiscale en 2018 (en %)

	Part dans la CVAE acquittée	Part dans la CFE acquittée	Part dans la TF acquittée	Part dans la C3S acquittée (données 2019)	Part dans la valeur ajoutée fiscale
Microentreprises	2,2%	21,9%	15,9%	0%	16,35%
PME	31,5%	25,0%	15,7%	5,9%	33,68%
ETI	41,1%	27,6%	22,1%	50,7%	30,71%
Grandes entreprises	24,2%	19,2%	11,2%	43,5%	18,09%
Non classées	1,0%	6,3%	35,1%	0%	1,16%

Source : DGFIP, bureau GF3C, ACOSS pour la C3S.

Tableau 12 : Répartition de la contribution à différents impôts de production par secteur, rapportée à leur part dans la valeur ajoutée fiscale en 2018 (en %)

	Part dans la valeur ajoutée (en %)	Part dans la CVAE acquittée (en %)	Part dans la CFE acquittée (en %)	Part dans la TF acquittée (en %)	Part dans la C3S acquittée (en %)
A - Agriculture, sylviculture et pêche	0,34%	0,1%	0,3%	0,5%	0,1%
B - Industries extractives	0,19%	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%
C - Industrie manufacturière	18,15%	21,3%	24,5%	13,2%	22,4%
D - Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	2,84%	3,6%	7,1%	5,2%	5,5%
E - Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	0,89%	1,1%	1,8%	0,6%	0,9%
F - Construction	7,10%	5,1%	4,4%	2,5%	3,0%
G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	17,98%	18,3%	21,5%	4,5%	25,7%
H - Transports et entreposage	6,40%	7,4%	10,1%	2,4%	3,9%
I - Hébergement et restauration	3,57%	2,0%	5,5%	1,0%	0,7%
J - Information et communication	6,90%	8,1%	2,7%	0,5%	4,9%
K - Activités financières et d'assurance	9,54%	11,4%	3,7%	8,6%	22,2%
L - Activités immobilières	2,91%	2,2%	1,7%	32,2%	0,6%
M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques	9,45%	8,0%	5,5%	1,9%	6,3%

⁵⁹ Ceci est dû au fait que le numéro SIREN des entreprises concernées ne doit pas obligatoirement être saisi dans le SI pour que la taxation soit effective.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

	Part dans la valeur ajoutée (en %)	Part dans la CVAE acquittée (en %)	Part dans la CFE acquittée (en %)	Part dans la TF acquittée (en %)	Part dans la C3S acquittée (en %)
N - Activités de services administratifs et de soutien	6,81%	6,9%	2,5%	0,5%	2,7%
O - Administration publique	0,15%	0,1%	0,1%	0,6%	0,2%
P - Enseignement	0,54%	0,4%	0,7%	0,2%	0,1%
Q - Santé humaine et action sociale	4,23%	2,4%	3,8%	0,9%	0,4%
R - Arts, spectacles et activités récréatives	0,88%	0,8%	1,1%	0,3%	0,2%
S - Autres activités de services	0,72%	0,4%	1,5%	0,5%	0,0%
U - Activités extra-territoriales	0,00%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
X - Divers - Inconnus	0,42%	0,2%	1,3%	23,6%	0,0%

Source : DGFIP, bureau GF3C.

Dans sa note de 2019, le CAE note que le produit des impôts de production (CFE, CVAE et C3S) par secteur d'activité est en relation avec son poids dans l'économie, sachant que les secteurs manufacturiers, le commerce, la finance, les transports et les activités spécialisées représentent environ les deux tiers de la VA (VA fiscale au sens de la CVAE). Cependant, les modalités de calcul de ces trois impôts (taux progressif en fonction du CA pour la CVAE, impact de la composition des chaînes de production pour la C3S, et utilisation variable du foncier pour la CFE) font que les secteurs supportent des taux de taxation différents.

Relativement à la VA, la CVAE reflète un effet taille des entreprises en pesant moins lourd dans quelques secteurs comme l'agriculture ou certains services, tandis que la CFE est nettement plus conséquente dans les secteurs nécessitant beaucoup d'infrastructures (eau et gestion des déchets, électricité et gaz, transport, hôtellerie et restauration). La C3S enfin, rapportée à la VA fiscale, révèle un taux plus élevé dans le secteur eau et gestion des déchets ou encore la finance.

Les données 2018 fournies par la DGFIP indiquent que l'industrie manufacturière contribue proportionnellement plus par rapport à son poids dans la valeur ajoutée. Elle représente en effet 18,15 % de la valeur ajoutée fiscale et 2018 et s'acquitte de 21,33 % du produit de la CVAE et de 24,5 % du produit de la CFE. Les secteurs de la production d'énergie et du commerce contribuent également davantage par rapport à leur poids dans l'économie. À l'inverse, le secteur de la construction est plutôt favorisé (5,1 % du produit de la CVAE et 4,4 % du produit de la CFE pour 7,1 % de la valeur ajoutée). Les activités financières et d'assurance se caractérisent par un faible poids de la CFE : 3,7 % pour une part de 9,5 % dans la valeur ajoutée.

S'agissant de la C3S, son produit apparaît très concentré sur trois secteurs, qui représentent les deux tiers de l'impôt dû : le commerce avec 25,7 % du produit, l'industrie manufacturière (22,4 %) et les activités financières et d'assurance (22,2 %).

Les travaux de Camille Urvoy pour le CAE déjà cités montrent que le montant de C3S rapporté à l'EBE peut être très variable selon le profil de production de l'entreprise. Des entreprises ayant une utilisation importante de consommations intermédiaires, et donc un EBE relativement faible par rapport à leur chiffre d'affaires, verront la C3S peser relativement plus sur leur rentabilité. Ainsi, le taux médian de C3S rapporté à l'EBE est supérieur à 2 % dans les secteurs du commerce, de la construction, des transports, des services administratifs et dans le secteur manufacturier.

2.5. Les liens de l'IS avec le cycle économique en font un impôt peu distorsif mais sa visibilité a conduit la France à s'engager sur une trajectoire de baisse

2.5.1. Le rendement limité de l'IS en France devrait être accentué dans les années à venir par une baisse des taux marginaux

2.5.1.1. Le cadre de l'IS français est en cours d'évolution

Le taux normal de l'IS 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 est maintenu. Une première baisse est intervenue pour l'exercice 2019 avec un taux à 28 % pour les entreprises dont le résultat fiscal est supérieur à 500 000€ mais le CA inférieur à 250M€ : leur taux d'imposition est fixé à 31 % pour la tranche au-delà de 500 000€. Il devrait passer à 28 % sur l'ensemble du résultat fiscal en 2020, à 26,5 % en 2021, puis à 25 % en 2022. Pour les entreprises dont le CA est supérieur à 250 M€, le taux pour la tranche supérieure à 500 000€ est abaissé à 31 % en 2020. En 2021, le taux d'imposition sera de 27,5 % sur la totalité du résultat fiscal, puis de 25 % en 2022.

Le PLF pour 2018 est revenu sur l'élargissement initialement prévu du taux réduit à 15 % pour les PME qui devait s'appliquer à compter de 2019 jusqu'à 50 M€ de chiffre d'affaires.

Au cours des dernières années, certaines majorations ont été supprimées :

- ◆ l'imposition forfaitaire annuelle (IFA), distincte de l'IS, était due, de 1973 à 2013, par les personnes morales redevables de l'IS dont le chiffre d'affaires hors taxe, majoré des produits financiers, était supérieur ou égal à 15 M€, quels que soient leurs résultats déclarés ; cette charge était déductible du résultat fiscal imposable. L'objectif était d'appliquer une imposition minimum aux sociétés non assujetties à l'IS en raison d'un résultat déficitaire mais qui réalisaient un chiffre d'affaires significatif ;
- ◆ des contributions additionnelles, non déductibles du résultat fiscal :
 - la contribution exceptionnelle, applicable aux exercices de 2011 à 2016 pour les contribuables redevables de l'IS dont le chiffre d'affaires était supérieur à 250 M€ ; elle s'élevait à 5 % de l'IS des exercices 2011 à 2013, puis 10,7 % de l'IS des exercices 2014 à 2016. Elle a été réinstaurée en 2017 par une loi de finances rectificative⁶⁰ pour le seul exercice 2018 à la suite de l'invalidation totale par le Conseil constitutionnel de la contribution additionnelle de 3 % sur les revenus distribués. Elle a alors pris la forme d'une contribution de 15 % de l'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 1Md€, ainsi qu'une contribution additionnelle de 15 % supplémentaires sur la même assiette pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépassait 3Md€. Cette nouvelle contribution ne concernait pas nécessairement les entreprises distribuant des dividendes ;
 - la contribution sur les revenus distribués (CRD), équivalait à 3 % des revenus distribués (dividendes, intérêts, mais aussi rémunérations excessives et dépenses somptuaires non-déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés) introduite le 17 août 2012 mais déclarée contraire à la Constitution et supprimée par le PLF 2018⁶¹.

⁶⁰ Loi n° 2017-1640 du 1er décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

⁶¹ Décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017 : la contribution introduisait une différence de traitement entre les sociétés mères selon que les dividendes redistribués provenaient ou non de filiales établies dans un État membre de l'UE autre que la France.

- ◆ En 2017, la France avait un taux normal de l'IS de 33,3 % (avec un taux réduit pour les TPE et une majoration pour les grandes entreprises portant leur taux à 34,33 %). Elle prévoit de passer progressivement à 25 % en 2022.
- ◆ Transposée à compter de 2019, la directive européenne ATAD⁶² introduit une nouvelle règle de limitation de la déductibilité des chargés d'intérêts consistant à plafonner la déduction fiscale d'une entreprise au plus élevé des deux montants suivants : un seuil à 3 millions d'euros ou 30 % d'un EBITDA fiscal. Cette disposition vise à limiter le biais fiscal en faveur d'un financement par endettement, ainsi que le transfert de bénéfices par l'utilisation de dettes intragroupes. La DGTTrésor a estimé le surcroît de recettes d'IS induit par cette disposition à 1,5 Md€.
- ◆ La directive a également fait évoluer les règles d'imposition des sociétés étrangères contrôlées en permettant à l'État où est situé la société mère de taxer certains revenus non distribués d'une filiale à l'étranger, si celle-ci n'est pas ou est faiblement imposée.

Le dernier rapport *Taxation trends in the European Union* publié par la Commission européenne en 2019 relève que le taux marginal supérieur moyen au sein de l'UE était de 21,7 % au début de 2019. Il était de 21,9 % en 2018. La Commission note que la tendance à la baisse se poursuit, mais de manière moins marquée depuis 2009, alors que des baisses de taux importantes avaient été observées au cours des années d'avant-crise. En l'occurrence, l'écart entre 2018 et 2019 provient des réformes mentionnées en France, d'une baisse du taux marginal en Grèce de 29 % à 28 %, au Luxembourg de 26 % à 24,9 % en en Suède, de 22 % à 21,4 %. Aucun État n'a augmenté son taux marginal. Outre la France, de futures baisses ont été également été annoncées au Pays-Bas, avec une baisse du taux marginal supérieur de 25 % à 21,7 % en 2021. L'écart des taux marginaux est important, avec un minimum de 10 % en Bulgarie, un taux à 10,8 % en Hongrie, à 12,5 % en Irlande et à Chypre, jusqu'à des taux marginaux proches ou supérieurs à 30 % en Belgique (29,6 %), en Allemagne (29,9 %), en France et au Portugal (31,5 %).

2.5.1.2. L'IS français se caractérise par un écart important entre taux nominaux et taux effectifs, qui constituent cependant les plus élevés de l'OCDE

Les taux d'IS effectifs en France présentent un écart important avec les taux nominaux.

Tableau 13 : Taux effectifs d'IS en France après imputation des créances (en %)

Année de clôture de l'exercice	Taux effectif d'IS après imputation des créances
2015	20,56
2016	21,19
2017	21,41
2018	20,74

Source : DGFIP, bureau GF3C.

⁶² 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.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Le tome 2 des voies et moyens pour 2020 recense 38 dépenses fiscales relatives à l'impôt sur les sociétés, pour un coût total de 3,36 Md€, en baisse par rapport à 2019, où le total était chiffré à 4 Md€. Ce recensement n'inclut pas le CIR, dont la créance totale a représenté 6,3 Md€ en 2016. Par ailleurs, la France est l'un des rares pays à offrir la possibilité de reporter en arrière le déficit observé, ce qui ouvre une créance sur l'État. Une autre explication de ce différentiel tient aux mesures d'amortissement favorables, qui permettent d'amortir fiscalement nettement plus rapidement que dans d'autres pays les investissements réalisés. D'après le rapport particulier n°1 du CPO de 2017, la France offrait la vitesse d'amortissement la 8^{ème} plus rapide au sein de l'OCDE (tandis que l'Allemagne proposait la 25^{ème} et le Royaume-Uni la 32^{ème}).

Contrairement à ce qui pourrait être attendu compte tenu des taux nominaux, la part des entreprises dont le taux effectif d'imposition à l'IS est inférieur à 12,5 % est très significative, puisqu'elle approche les 70 %. Ce seuil de 12,5 % a été retenu car il correspond au taux irlandais et à l'option la plus fréquemment citée dans les discussions en cours à l'OCDE sur l'hypothèse d'une taxation minimum (pilier 2). L'assiette retenue n'inclut que les entreprises bénéficiaires.

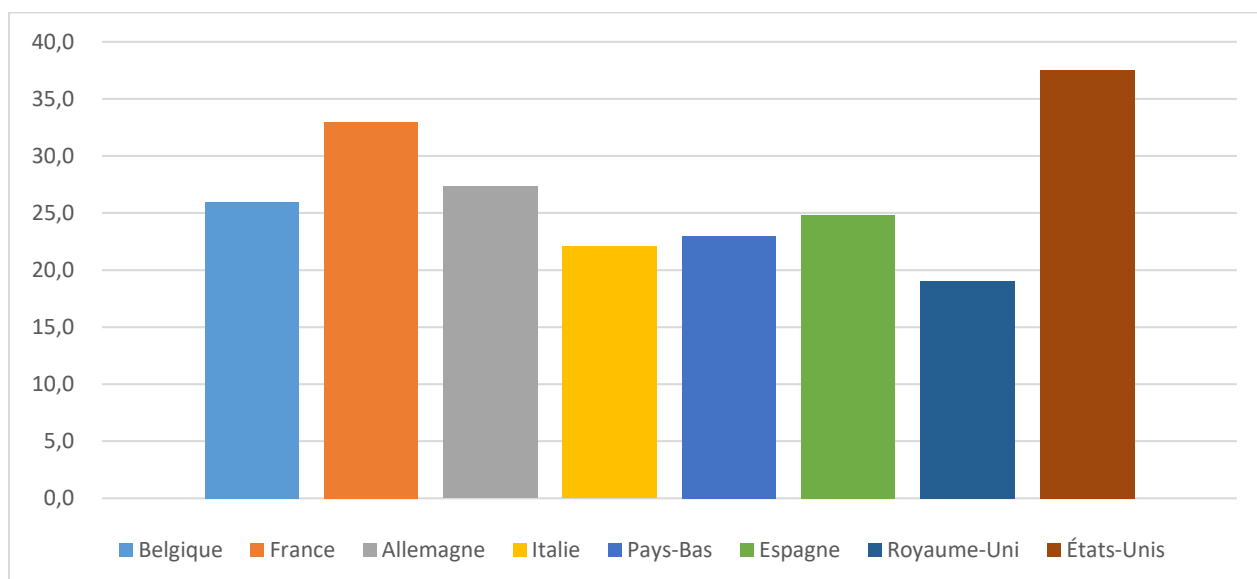
Tableau 14 : Part des entreprises dont le taux effectif d'IS payé est inférieur à 12,5 %

Taille des entreprises	Nombres d'entreprises	Nombre d'entreprises avec un taux effectif après imputations inférieur à 12,5 %	Part des entreprises avec un taux effectif après imputations inférieur à 12,5 % (en %)
Microentreprises	1 701 412	1 185 503	69,7
PME	189 108	135 127	71,5
ETI	6 716	4 043	60,2
Grandes entreprises	303	171	56,4
Ensemble	1 897 539	1 324 844	69,8

Source : DGFIP, bureau GF3C.

Selon les données de comparaison établies par l'OCDE, la France présentait en 2017 le taux effectif d'imposition le plus élevé de l'OCDE, après les États-Unis. La réforme de 2017 ayant abaissé de 14 points le taux nominal fédéral de l'impôt sur les sociétés aux États-Unis, la France occupe désormais vraisemblablement la première place, en dépit des allègements intervenus ces dernières années.

Graphique 18 : Taux effectifs d'imposition sur les bénéfices des sociétés en 2017 (en %)



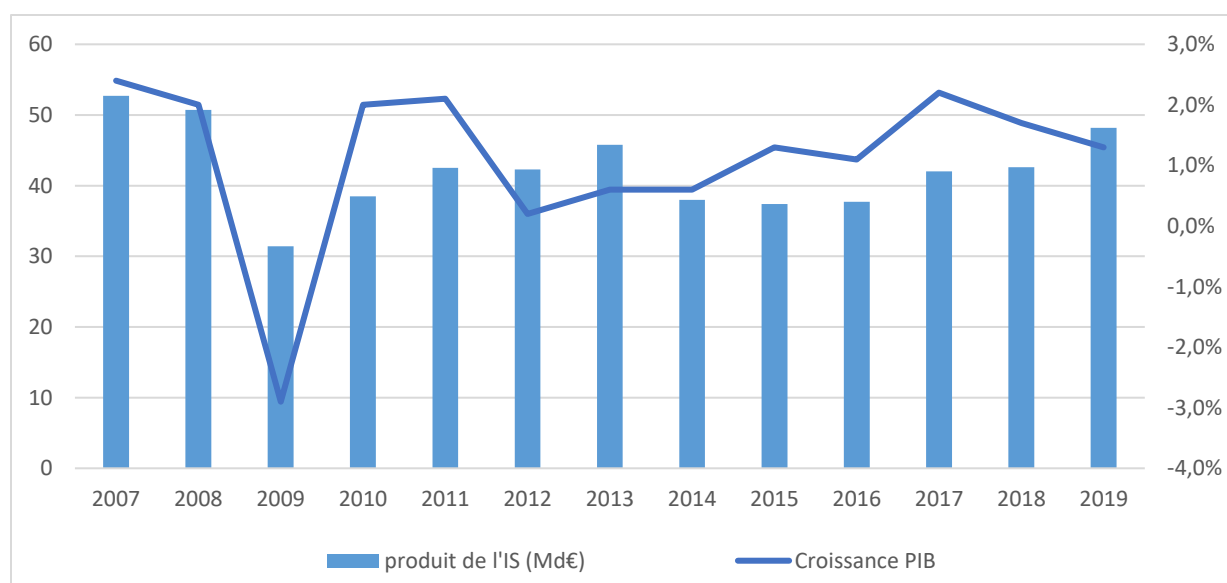
Source : OCDE.

2.5.1.3. L'évolution des recettes de l'IS est ajustée au cycle et à la capacité contributive des entreprises, mais aussi en partie à leur stratégie, et les recettes sont donc fluctuantes

Les recettes de l'impôt sur les sociétés varient en fonction du cycle économique dans toutes les juridictions. Les données OCDE indiquent que, pour la période récente, le niveau moyen de ces recettes exprimé en pourcentage du PIB a culminé en 2007 avec 3,6 %, avant de reculer en 2009 et en 2010 (à 2,6 % et 2,7 %). L'impôt sur les bénéfices des sociétés représentait 3 % du PIB en moyenne pour les pays de l'OCDE en 2018. Cette sensibilité apparaît particulièrement marquée en France : l'impôt sur les bénéfices des sociétés représentait 2,9 % du PIB en 2007, il est tombé à 1,4 % en 2009 et était de 2,1 % en 2018. D'après une étude de l'OCDE⁶³, l'IS est en effet l'impôt qui présente la plus forte élasticité à l'écart de production avec une élasticité de 3,1, contre 1,9 pour l'impôt sur le revenu et 0,9 pour la TVA.

Le graphique ci-dessous illustre bien l'homologie entre l'évolution du PIB et le produit de l'IS.

Graphique 19 : Produit de l'IS en France (en Md€) et croissance du PIB entre 2007 et 2019 (en %)



Source : DGFIP, bureau GF3C, Insee.

Le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF 2020 indique que l'effet de la baisse du taux normal d'IS est chiffré à - 0,7 Md€ pour 2019 et à - 2,5 Md€ pour 2020.

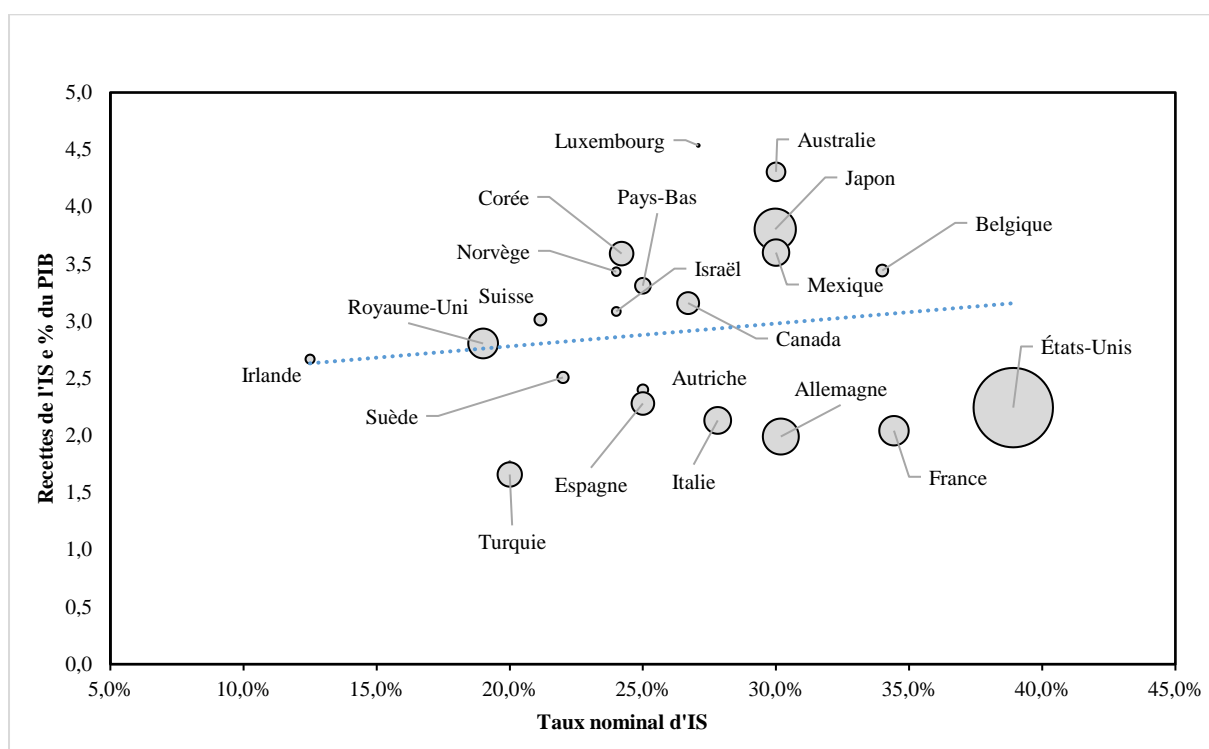
⁶³ «Adjusting fiscal balances for the business cycle: new tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries», R. W. Price et al., OCDE WP, 2015.

Le produit de l'IS est par ailleurs affecté par les manipulations possibles de la base imposable. Outre les estimations présentées en première partie sur l'érosion des bases, le rapport du CPO de 2017 montre une concentration anormale d'entreprises déclarant un résultat nul, plus important que celui des entreprises déclarant un EBE nul. De même, le taux réduit induit une distorsion importante de la distribution du résultat imposable. Ces résultats illustrent l'existence de pratiques d'optimisation qui concernent les entreprises, quelle que soit leur taille.

2.5.1.4. Plusieurs paramètres contribuent probablement au rendement limité de l'IS en France

La part de l'IS dans les recettes fiscales françaises est parmi les plus faibles du monde. L'IS représentait 5,1 % des recettes fiscales en France en 2017 ; seules la Grèce, l'Italie, l'Estonie et la Slovaquie présentaient une part de l'IS inférieure ⁶⁴.

Graphique 20 : Taux nominal d'IS et rendement de l'impôt en 2017



Source : OCDE.

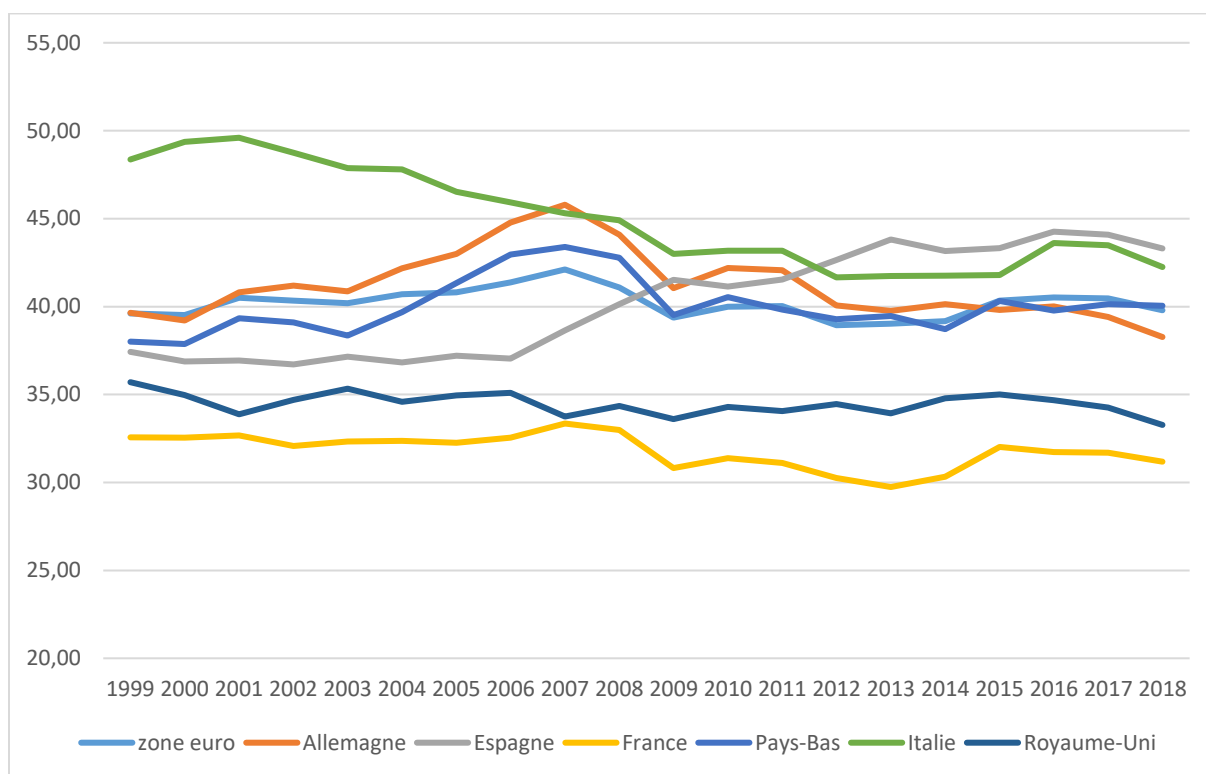
De même que les États-Unis ou l'Allemagne, le graphique ci-dessus indique le faible rendement de l'IS, comparé au taux nominal. Plusieurs paramètres sont susceptibles d'expliquer cette différence :

- ◆ Les faibles rendements de l'IS semblent en partie dus à un niveau de profitabilité comparativement plus faible des entreprises françaises en tendance sur le long terme.

⁶⁴ OCDE, 2020, Statistiques de l'impôt sur les sociétés.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Graphique 21 : Taux de profit brut avant impôt des sociétés non financières (en %)



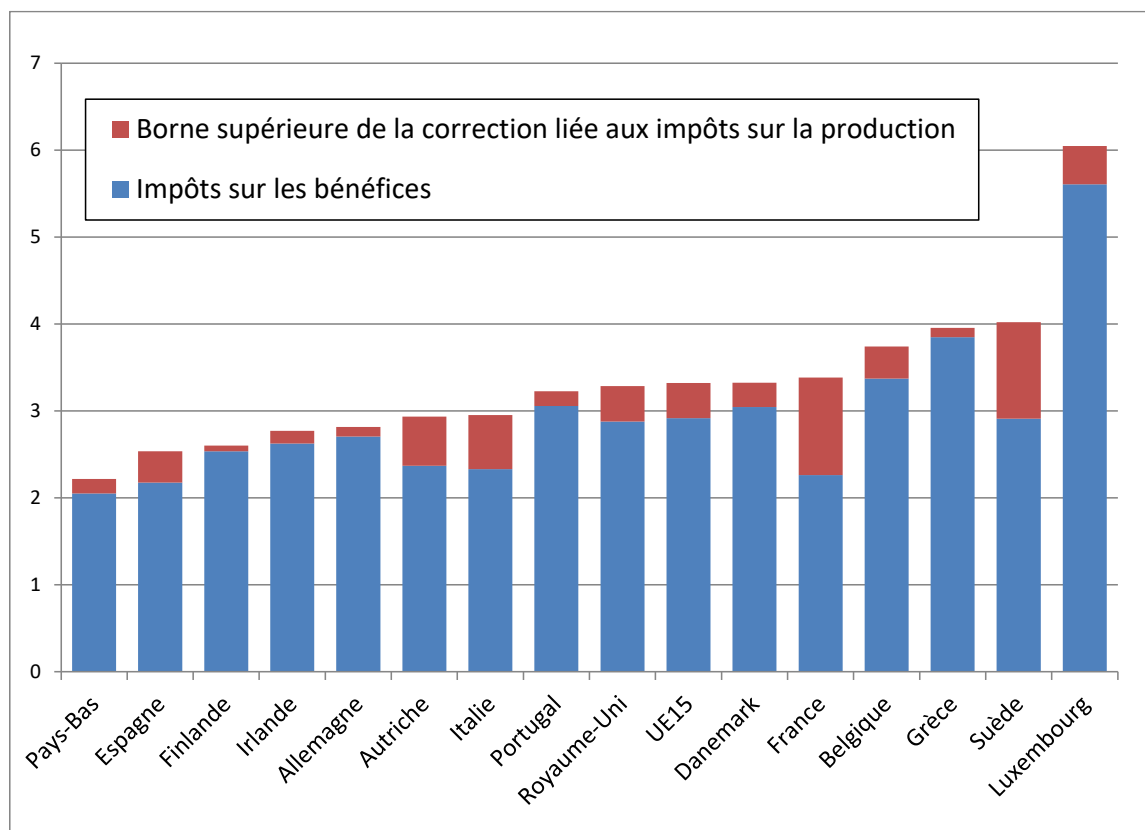
Source : Eurostat.

Depuis 1999, le taux de profit brut moyen des sociétés non-financières en France apparaît constamment inférieur à la moyenne de la zone euro et inférieur à celui des principaux pays comparables. Sur les dernières années, un écart de plus de dix points apparaît avec l'Italie et l'Espagne.

- ◆ La part des entreprises assujetties à l'IS est un facteur ; en France, un peu plus de la moitié des entreprises entre dans le champ de l'IS.
- ◆ L'élasticité déjà mentionnée du produit de l'IS à l'écart de production explique des rendements limités en bas de cycle.
- ◆ L'importance des dépenses fiscales associées à l'IS contribue fortement à la faiblesse du produit d'IS net.
- ◆ L'existence d'un taux réduit en France pour les PME est un autre facteur de minoration des recettes.
- ◆ Un autre facteur, spécifique à la France, est l'importance des autres impôts assis sur les entreprises qui sont déductibles de l'IS.

Sur ce point, la DGTrésor a effectué une simulation du surcroît d'IS qui résulterait mécaniquement d'une absence d'impôts sur la production. Le calcul prend en compte les taux maximum d'IS et la correction affichée est donc une borne supérieure.

Graphique 22 : 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 DGTTrésor.

L'exercice permet de ramener la France au niveau de la moyenne de l'UE 15. Il semble donc que les impôts de production jouent un rôle important dans la faiblesse des rendements de l'IS français.

- ◆ L'optimisation fiscale est également un facteur de réduction des rendements.
- ◆ En revanche, d'après les travaux du CPO de 2017 consacrés à l'impôt sur les sociétés, les mécanismes de report des déficits applicables en France ne constituent plus un trait distinctif et un avantage comparatif pour les entreprises. Il apparaît que ces règles sont globalement comparables à celles applicables en Allemagne, en Espagne, en Italie ou au Portugal. Le régime du Royaume-Uni apparaît toutefois globalement plus favorable.

2.5.1.5. Le choix d'un impôt progressif apparaît comme une spécificité française

La France se singularisait jusqu'ici par l'application d'un taux d'IS progressif : de 15 % sur la tranche inférieure à 38 120€ de bénéfices pour les entreprises dont le CA est inférieur à 7,63M€⁶⁵, de 28 % sur la tranche inférieure à 500 000€ et de 33 1/3 % au-delà. La baisse du taux normal aboutit de fait à la disparition de la deuxième tranche mais le taux réduit à 15 % a vocation à perdurer. Peu de pays de l'OCDE appliquent un système comparable de progressivité de l'IS (en fonction des tranches de résultat ou de chiffre d'affaires) ; ont été identifiés les Pays-Bas, la Belgique, la Pologne et le Portugal. Le rapport du CPO de 2017 pointe les risques d'effets désincitatifs pour la croissance des entreprises associés aux taux réduits.

⁶⁵ Sont éligibles au taux réduit, les PME qui (1) réalisent sur l'exercice comptable un chiffre d'affaires hors taxes inférieur à 7 630 000 euros et (2) ont leur capital social entièrement libéré

2.5.2. L'imposition des bénéfices est justifiée économiquement mais peut néanmoins peser sur l'activité

2.5.2.1. L'IS, pendant indispensable de l'IR, pèse aussi sur les salariés

La première justification économique de l'IS consiste à assurer une forme de neutralité entre la taxation des personnes morales et celle des personnes physiques, pour éviter que les individus soient incités à se transformer en société (transformation désignée sous le terme « d'incorporation »). La baisse des taux d'IS peut ainsi avoir un effet sur la création de personnes morales soumises à cet impôt, en accroissant la différence avec les taux d'impôt sur le revenu des particuliers. Ceci a été montré en particulier par de Mooij et Nicodème dans une étude de 2008⁶⁶ portant sur 17 pays européens sur la période 1997-2003. Il apparaît qu'une augmentation de 1 point de pourcentage de l'écart entre ces deux taux conduit à une augmentation de 1 % du nombre d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés. Les auteurs estiment que 12 à 21 % des recettes fiscales collectées au titre de l'impôt sur les sociétés sont dues à cette simple différence de taux.

Un autre objectif vise à garantir une forme d'équité dans la taxation des revenus de source française. En effet, l'intégralité du résultat des entreprises n'est pas distribuée à des actionnaires connus et fiscalement domiciliés en France. L'IS constitue de ce point de vue une forme de prélèvement à la source pour les actionnaires étrangers. Pour les actionnaires nationaux, il permet d'éviter une forme d'optimisation fiscale par non-distribution des profits et représente ainsi un acompte sur l'imposition des revenus des capitaux des ménages.

On peut aussi considérer l'IS comme une contribution des entreprises pour l'usage des biens et services publics contribuant à leur activité, et donc à leur profitabilité. Ceci plaide pour un IS prélevé sur le lieu de production.

L'IS est également un outil de taxation des rentes dont peuvent bénéficier les entreprises. Le CPO expliquait en 2017 qu'une entreprise percevant une rente pure réalise un profit « excessif » compte tenu des facteurs de production mobilisés, des investissements effectués, et des risques encourus. L'existence de rentes pures perturbe le mécanisme d'allocation des ressources par le marché, en favorisant l'accumulation de ressources dans les secteurs où la rentabilité du capital est « artificiellement » élevée. Les grandes entreprises peuvent être « grandes » car elles sont plus efficaces que les firmes concurrentes ou bien parce qu'elles utilisent une partie de leurs ressources pour empêcher l'entrée de concurrents sur le marché. Dans le second cas, les prix sont maintenus à des niveaux ne reflétant pas la valeur incorporée : ils sont excessivement élevés en général, et artificiellement faibles lorsqu'il s'agit de contrer l'installation d'une nouvelle entreprise sur le marché. Les entreprises bénéficient alors d'une rente de situation, au détriment de l'efficacité économique et du bien-être collectif. Si la fiscalité n'est pas le seul moyen de réguler des marchés oligopolistiques, taxer les bénéfices peut contribuer au rétablissement d'une concurrence équitable.

et détenu, directement ou indirectement, pour 75 % au moins par des personnes physiques ou par des sociétés satisfaisant elles-mêmes à ces conditions.

⁶⁶ R. de Mooij, G. Nicodème, « Corporate tax policy and incorporation in the EU », *International Tax and Public Finance*, 2008, vol. 15.

Il est important de garder à l'esprit qu'en taxant l'entreprise, personne morale, la puissance publique prélève tout de même un impôt sur des personnes physiques, même si cela n'est pas complètement transparent. Une évolution de l'IS n'a pas en effet les mêmes conséquences en termes de redistribution des richesses selon qu'elle impacte davantage *in fine* les propriétaires du capital, les salariés, ou les consommateurs. Le rapport particulier n°2 du CPO de 2017 établit une synthèse de la littérature portant sur l'incidence de l'impôt sur les sociétés. Dans une étude empirique portant sur neuf pays européens (incluant la France) au cours de la période 1996 à 2003, Arulampalam, Devereux et Maffini⁶⁷ montrent que l'incidence de l'IS semble effectivement peser pour partie sur les salariés. Cela est notamment dû au fait que les salaires sont au moins partiellement négociés en fonction de ce que les économistes qualifient de "quasi-rente" de l'entreprise, et qui correspond au revenu après impôt à partager entre salariés et actionnaires (soit, à peu près, le résultat comptable avant impôt sur les sociétés et augmenté des salaires et autres éléments de rémunération du travail). Leurs résultats suggèrent qu'une augmentation d'un euro du montant d'impôt versé par l'entreprise est associée à une diminution de la masse salariale de 49 centimes d'euros, soit une incidence de l'impôt pesant à 49 % sur les salaires. Fuest, Peichl et Sieglösch⁶⁸ obtiennent une estimation similaire pour l'économie allemande, et montrent de plus que cette incidence est susceptible de varier en fonction du mode de fonctionnement du marché du travail et des modalités de négociation des salaires.

L'IS est fréquemment accusé de provoquer un biais en faveur d'un financement des entreprises par l'endettement. Cet effet doit toutefois être relativisé depuis l'adoption de la règle générale de plafonnement de la déductibilité des charges financières à 30 % du résultat avant impôts, intérêts, provisions et amortissements (EBITDA), ou à 3 millions d'euros si ce montant est supérieur, dans le cadre de la transposition par la France de la directive ATAD par la loi de finances pour 2019.

2.5.2.2. La distribution de l'IS entre les entreprises françaises fait apparaître une absence de progressivité selon la taille et une concentration sectorielle

1 897 539 entreprises (hors filiales intégrées) sont redevables à l'IS en 2018⁶⁹. En termes de statut juridique, la grande majorité sont des SARL (1 038 269), suivies par les SAS (528 189).

2.5.2.2.1. Malgré le choix exprimé par la structure des taux, l'IS français présente une progressivité limitée en fonction de la taille des entreprises

En moyenne, 48 % des entreprises redevables à l'IS en 2018 ont déclaré un résultat supérieur à 0, la part des entreprises bénéficiaires étant croissante en fonction de la taille, de 46,6 % pour les microentreprises à 67,7 % pour les grandes entreprises.

Graphique 23 : Part des sociétés bénéficiaires (en %) par taille

	Exercice clos en 2018
Microentreprises	46,6
PME	60,2
ETI	64,4
Grandes entreprises	67,7

⁶⁷ W. Arulampalam, M. Devereux, G. Maffini, « The direct incidence of corporate income tax on wages », *European Economic Review*, 2012, vol.56.

⁶⁸ C. Fuest, A. Peichl, S. Sieglösch, « Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages ? Micro Evidence from Germany », *American Economic Review*, vol. 108, n°2, février 2018.

⁶⁹ Données de la DGFIP recensant les entreprises qui ont déposé une déclaration d'imposition sur les bénéfices.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

	Exercice clos en 2018
Ensemble	48,0

Source : DGFIP, bureau GF3C.

En rapportant la part dans le produit de l'IS acquitté à la part dans la valeur ajoutée par taille d'entreprises, on note que les microentreprises contribuent proportionnellement nettement plus à l'IS – à hauteur de 20 % – que leur part dans la valeur ajoutée qui est de 16,4 %. C'est l'inverse pour les PME et les ETI, dont la contribution à l'IS est inférieure d'environ 10 points à leur part dans la valeur ajoutée. Les grandes entreprises affichent de leur côté une contribution nettement supérieure en proportion, puisqu'elle représente près de 36 % du produit de l'IS, contre 18,1 % de la valeur ajoutée fiscale.

Graphique 24 : Répartition de la part dans l'IS acquitté par taille d'entreprises rapportée à la part dans la valeur ajoutée fiscale en 2018 (en %)

	Part dans la valeur ajoutée fiscale (en %)	Part dans l'IS acquitté (en %)
Microentreprises	16,4%	20,0%
PME	33,7%	21,7%
ETI	30,7%	22,3%
Grandes entreprises	18,1%	35,9%

Source : DGFIP, bureau GF3C.

Sur l'année budgétaire 2019, on constate que l'IS acquitté rapporté au bénéfice déclaré présente une progressivité en fonction de la taille des entreprises avec des taux de 26 % pour les microentreprises et ETI, de 22,1 % pour les PME et de 32,3 % pour les grandes entreprises. Toutefois, si l'on rapporte l'IS net au chiffre d'affaires hors taxe, afin de calculer différemment une forme de « taux d'effort », on constate que l'IS représente une contribution beaucoup plus importante pour les microentreprises, PME et ETI que pour les grandes entreprises : il équivaut en effet à 1,7 % du CA des microentreprises, contre 0,3 % pour les grandes entreprises. L'effet des taux réduits, qui dépendent du chiffre d'affaires, est donc peu visible. En rapportant l'IS net à la masse salariale, on constate une contribution notable des microentreprises avec 6,8 %, les résultats étant proches pour les autres catégories d'entreprises (ce qui n'apparaît pas très étonnant compte tenu du caractère probablement plus faiblement capitalistique des microentreprises).

Graphique 25 : Ratios relatifs à l'IS acquitté par taille d'entreprises pour l'année budgétaire 2019

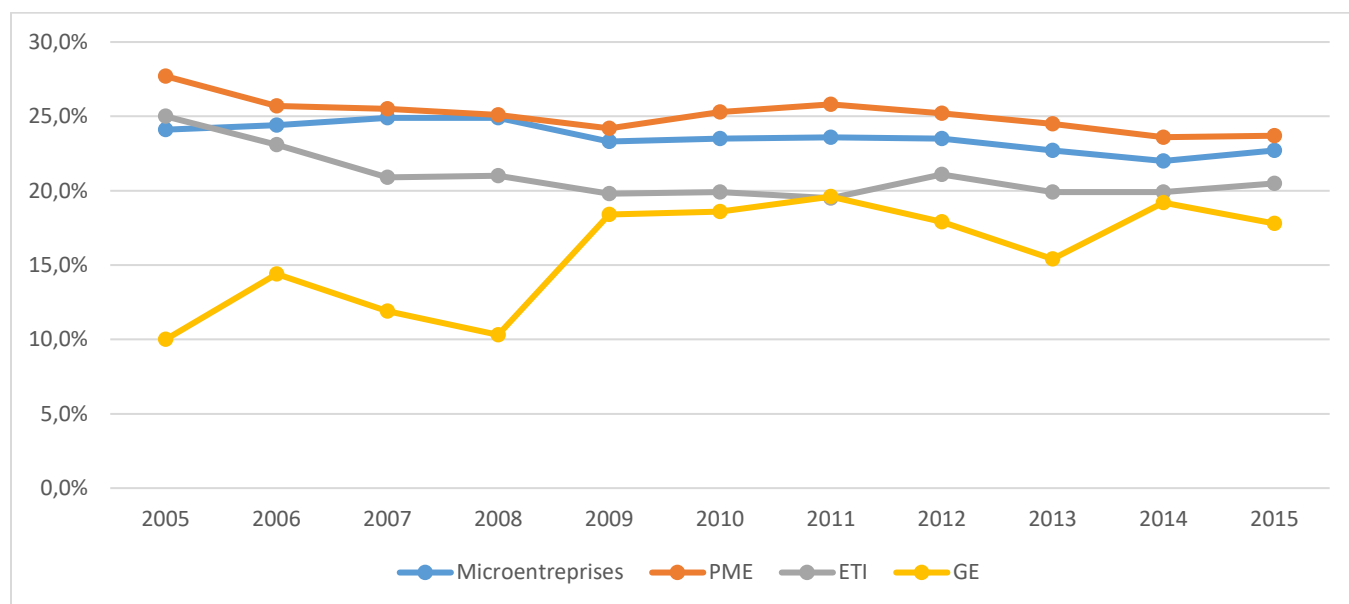
	Bénéfice déclaré pour l'exercice clos en 2018 (en Md€)	IS acquitté (en Md€)	IS net des imputations sur CAHT (en %)	IS net des imputations sur masse salariale (en %)	IS acquitté sur bénéfice déclaré (en %)
Microentreprises	36,6	9,6	1,7%	6,8%	26,2%
PME	47,1	10,4	1,1%	4,8%	22,1%
ETI	41,1	10,7	0,8%	5,6%	26,0%
Grandes entreprises	53,3	17,2	0,3%	5,5%	32,3%
Ensemble	178,1	47,9	0,6%	5,5%	26,9%

Source : DGFIP, bureau GF3C, CPO. Sont inclus les redevables fiscaux avec les seuls bénéfices déclarés donnant lieu à liquidation et paiement de l'IS. Sont exclus les bénéfices des filiales des groupes fiscalement intégrés.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Le rapport particulier n°4 compare les résultats de plusieurs études concernant les niveaux d'imposition par taille d'entreprise. Ces différents travaux⁷⁰ ne permettent pas de dégager un consensus clair. Deux d'entre eux, celui de l'IPP et du Trésor Eco, tirent la conclusion d'un taux implicite⁷¹ plus faibles pour les grandes entreprises que pour les autres. Pour l'IPP, en 2015, le taux implicite moyen des grandes entreprises est de 17,8 %, contre 23,7 % pour les PME. Les auteurs notent une tendance à la convergence des taux implicites moyens sur la période 2005-2015 : celui des grandes entreprises est passé de 10 % à 17,8 %, alors que celui des PME a légèrement baissé, passant de 27,7 % à 23,7 %.

Graphique 26 : Taux d'IS implicite brut avant report par taille d'entreprises



Source : fichier des bénéfices industriels et commerciaux, in Laurent Bach, Antoine Bozio et Clément Malgouyres, RAPPORT IPP N°21 – MARS 2019 L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs.

Ils l'expliquent par un impact décroissant de la déductibilité des charges financières, du fait de la baisse des taux d'intérêt et des mesures prises depuis 2013 visant à limiter la capacité de déduction de ces charges. En revanche, le rapport particulier du CPO de 2017 aboutit à la conclusion opposée : le taux implicite moyen des grandes entreprises apparaît plus élevé que celui de toutes les autres catégories (micro, PME, ETI). La différence est que ce dernier rapport ne prend en compte que les entreprises dont le résultat fiscal est positif ; cet effet de périmètre serait à l'origine d'un impact à la hausse du taux implicite beaucoup plus important pour les grandes entreprises que pour les autres.

Par ailleurs, l'IPP, comme le rapport du CPO, insiste beaucoup sur le fait que les catégories de tailles expliquent une faible partie de la variance des taux implicites, et que de très grandes variations de taux subsistent au sein de chaque catégorie.

⁷⁰ Trésor éco, « Le taux de taxation implicite des bénéfices en France », n°88, juin 2011. L. Bach, A. Bozio, C. Malgouyres, « L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs », rapport IPP n°21, mars 2019. Conseil des prélèvements obligatoires, rapport particulier n°3, « Toutes les entreprises ont-elles le même taux implicite d'impôt sur les sociétés ? », 2017.

⁷¹ Cf Rapport particulier n°4 pour la définition des taux implicites.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

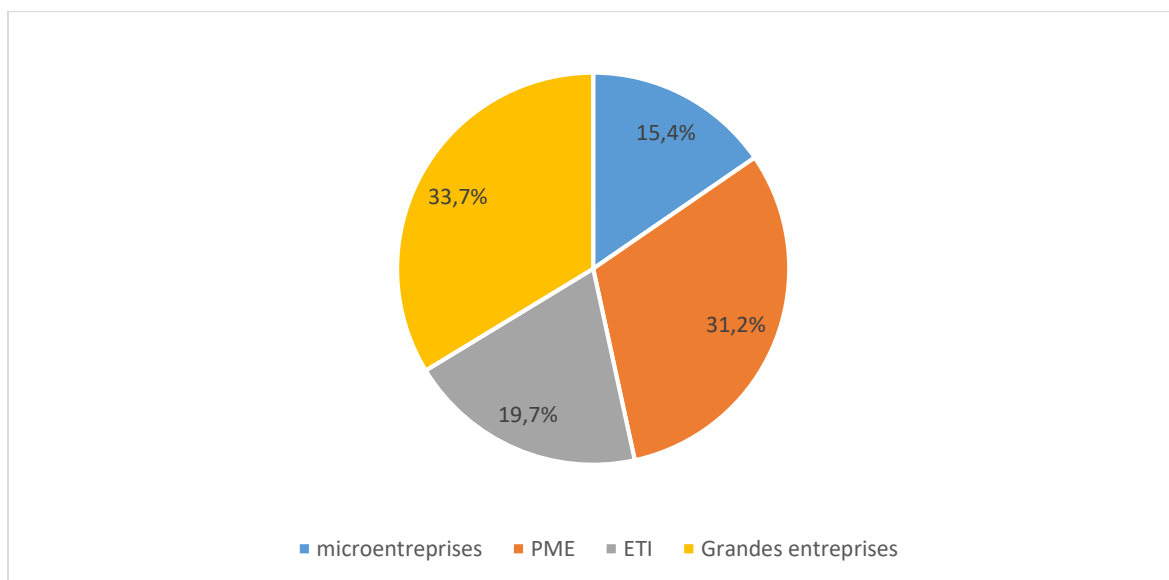
Les crédits d'impôt – incluant le report en arrière de déficit – bénéficient proportionnellement plus aux PME, en proportion de leur bénéfice fiscal. Ils représentent 18,5 % du bénéfice déclaré pour ces entreprises. L'impact est moindre pour les microentreprises (11,7 %) et les ETI (13,4 %) et reste significatif pour les grandes entreprises avec 17,6 %. Les grandes entreprises bénéficient de plus d'un tiers du montant global des crédits d'impôts.

Graphique 27 : Bénéfice des crédits d'impôt par taille d'entreprises pour l'exercice clos en 2018

	Crédits d'impôt (en Md€)	Crédits d'impôt rapportés au bénéfice déclaré (en %)	Crédits d'impôt en % de l'IS brut après reports	Part dans l'ensemble des crédits d'impôt
Microentreprises	4,3	11,7%	49%	15,4%
PME	8,7	18,5%	60%	31,2%
ETI	5,5	13,4%	40%	19,7%
Grandes entreprises	9,4	17,6%	50%	33,7%
Ensemble	27,9	15,7%	50%	100%

Source : DGFIP, bureau GF3C, CPO.

Graphique 28 : Part des entreprises par catégorie de taille dans le total du bénéfice des crédits d'impôt pour l'exercice clos en 2018



Source : DGFIP, bureau GF3C, CPO.

D'après l'IPP, la déduction du CIR fait baisser le taux implicite moyen de 21 % à 18,9 %. Les grandes entreprises bénéficient plus fortement du CIR : celui-ci représentait en 2015 1,5 % de l'ENE des PME et 3,2 % de celui des grandes entreprises.

Selon une étude de l'OFCE de 2018⁷², la contribution des entreprises au total de l'IS est en cohérence avec leur contribution à la valeur ajoutée. Le rapport du CPO de 2017 partage ce résultat. Cela révèle une progressivité très faible en réalité de l'IS, qui est encore réduite par la prise en compte des crédits d'impôt, ce qui aboutit pour le CPO à une part d'IS payée par les grandes entreprises inférieure de six points à leur part dans la valeur ajoutée.

⁷² M. Guerini, S. Guillou, L. Nesta, X. Ragot, E. Salies, « Impôt sur les sociétés : état des lieux et effets différenciés de la réforme », OFCE, policy brief 38, octobre 2018.

2.5.2.2.2. L'IS présente une forte concentration sectorielle

L'OFCE remarque dans son étude de 2018 que les répartitions par secteur montrent une certaine polarisation des contributions. L'étude observe que les secteurs du commerce (33 %), de l'industrie manufacturière (25 %) et le secteur immobilier sont les plus forts contributeurs à l'IS, lorsque l'on rapporte leur contribution à leur part dans la valeur ajoutée. Cela tient d'après l'étude à la représentation des grandes entreprises dans certains secteurs, notamment les secteurs exportateurs concentrés dans l'industrie et le commerce. Cela tient aussi à la profitabilité des secteurs. À l'inverse, l'étude montre que des secteurs dont la contribution à la base fiscale totale est élevée, en raison de leur profitabilité importante, comme le secteur de la finance et assurance, ainsi que celui du « numérique, information et communication » contribuent relativement bien moins au total de l'impôt. Le crédit impôt-recherche en est sans doute la raison principale, au moins pour les activités associées au numérique. Les taux implicites sont donc élevés pour les deux premiers secteurs (industrie manufacturière et commerce), alors qu'ils sont faibles pour les secteurs finance et assurance et information et communication.

La part des entreprises assujetties à l'IS déclarant un résultat bénéficiaire au titre des exercices clos en 2018 varie fortement selon les secteurs. De 47,9 % en moyenne, elle s'élève à 54,6 % pour les activités de transport et entreposage, et n'est que de 34 % pour les arts, spectacles et activités récréatives. Elle est de 49,6 % dans l'industrie manufacturière et de 51,6 % dans le commerce.

Tableau 15 : Part des entreprises bénéficiaires par secteur ayant déposé une déclaration d'imposition sur les bénéfices des sociétés au titre des exercices clos en 2018

Secteurs	Part des entreprises bénéficiaires (en %)
A - Agriculture, sylviculture et pêche	49,4%
B - Industries extractives	46,3%
C - Industrie manufacturière	49,6%
D - Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	45,8%
E - Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	52,1%
F - Construction	54,5%
G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	51,6%
H - Transports et entreposage	54,6%
I - Hébergement et restauration	43,2%
J - Information et communication	45,4%
K - Activités financières et d'assurance	39,4%
L - Activités immobilières	43,2%
M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques	53,5%
N - Activités de services administratifs et de soutien	46,1%
O - Administration publique	39,9%
P - Enseignement	42,8%
Q - Santé humaine et action sociale	57,1%
R - Arts, spectacles et activités récréatives	34,0%
S - Autres activités de services	40,6%
U - Activités extra-territoriales	-
X - Divers - Inconnus	13,5%
Z - Non déterminé	-
Ensemble	47,9%

Source : DGFIP, bureau GF3C, CPO.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Les données fournies par l'administration fiscale pour l'exercice clos en 2018 – qui ne prennent pas en compte les restitutions de crédits d'impôt – ne font pas ressortir de sous-contribution à l'IS pour le secteur des activités financières et d'assurance. Au contraire, le secteur contribue proportionnellement nettement plus (23,4 % du total de l'IS acquitté) que son poids dans la valeur ajoutée (9,54 %). On retrouve en revanche un écart pour le secteur information et communication dont la contribution à l'IS s'élève à 5,2 %, pour un poids dans la valeur ajoutée de 6,9 %. Les activités immobilières ressortent également comme un contributeur important. À l'inverse, les activités de services administratifs et de soutien contribuent relativement peu à l'IS. Pour les autres secteurs, les parts dans l'IS acquitté et dans la valeur ajoutée présentent une certaine homogénéité.

Tableau 16 : Part dans l'IS acquitté comparée à la part dans la valeur ajoutée pour les exercices clos en 2018

	Part dans la valeur ajoutée (en %)	Part dans l'IS acquitté (en %)
A - Agriculture, sylviculture et pêche	0,34%	0,8%
B - Industries extractives	0,19%	0,2%
C - Industrie manufacturière	18,15%	16,1%
D - Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	2,84%	2,4%
E - Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	0,89%	0,3%
F - Construction	7,10%	6,2%
G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	17,98%	18,5%
H - Transports et entreposage	6,40%	4,1%
I - Hébergement et restauration	3,57%	1,4%
J - Information et communication	6,90%	5,2%
K - Activités financières et d'assurance	9,54%	23,4%
L - Activités immobilières	2,91%	8,0%
M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques	9,45%	8,2%
N - Activités de services administratifs et de soutien	6,81%	2,2%
O - Administration publique	0,15%	0,2%
P - Enseignement	0,54%	0,3%
Q - Santé humaine et action sociale	4,23%	1,2%
R - Arts, spectacles et activités récréatives	0,88%	0,5%
S - Autres activités de services	0,72%	0,2%
U - Activités extra-territoriales	0,00%	0,0%
X - Divers - Inconnus	0,42%	-
Z - Non déterminé	-	-
Ensemble	100%	100%

Source : DGFIP, bureau GF3C, CPO.

Les données d'IS acquitté rapporté au bénéfice déclaré varient de 12,3 % pour la production et la distribution d'eau à 27,5 % pour la construction. Les données d'IS rapportées au chiffre d'affaires vont de 0,30 % pour la production et la distribution d'électricité et de gaz à 3,86 % pour les activités immobilières. En rapportant l'IS acquitté à la masse salariale, on retrouve un poids important pour les activités immobilières et les activités financières et d'assurance.

À noter que trois secteurs – l'industrie manufacturière, le commerce et les activités financières et d'assurance – représentent à eux seuls près de 60 % de l'IS acquitté.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

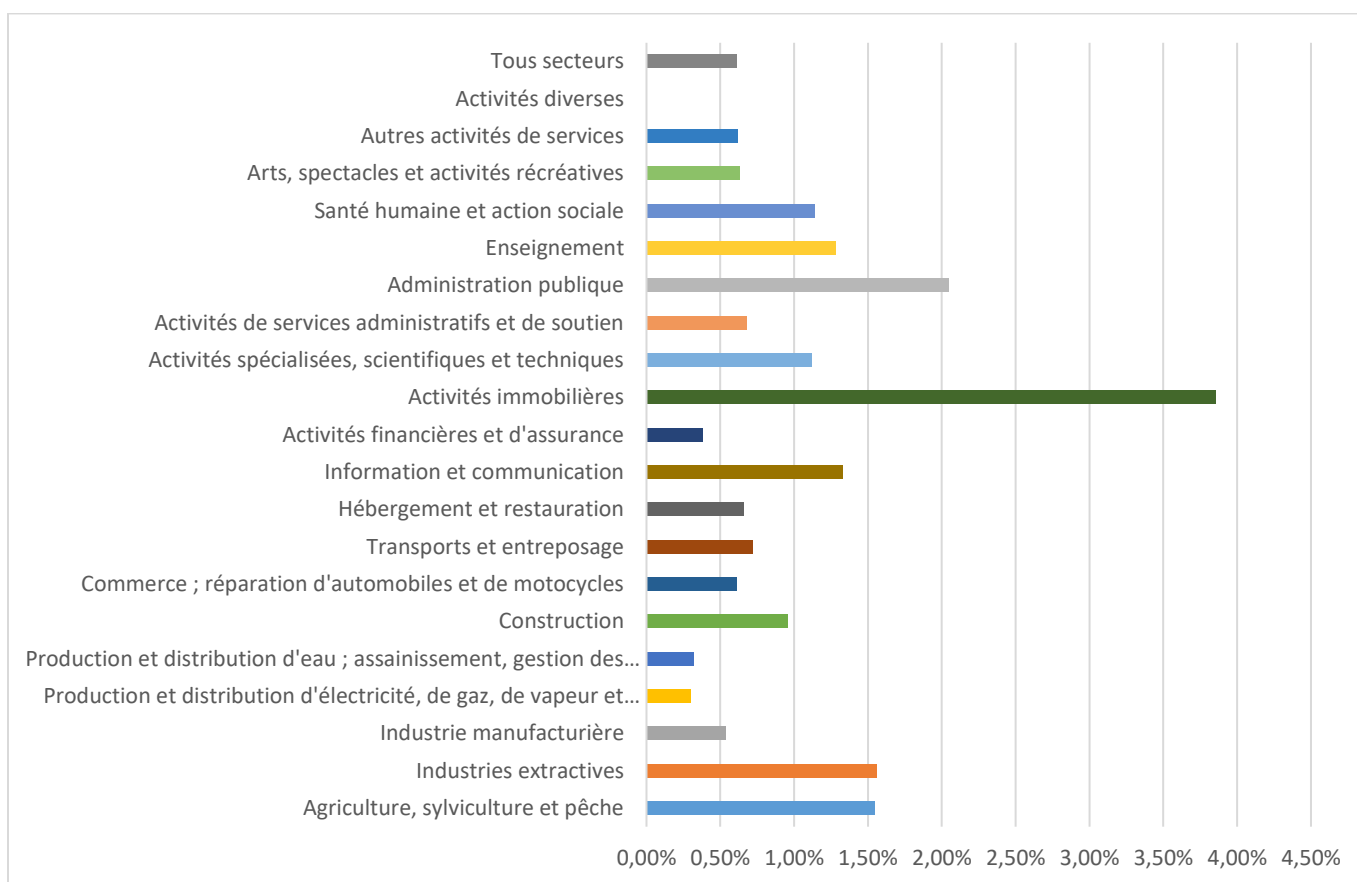
Tableau 17 : Ratios d'IS par secteur pour l'année budgétaire 2019

	Bénéfice déclaré (en Md€)	IS acquitté (en Md€)	IS net des imputations sur CAHT (en %)	IS net des imputations sur masse salariale (en %)	IS acquitté sur bénéfice déclaré (en %)
A - Agriculture, sylviculture et pêche	1,6	0,385	1,55%	7,08%	24,1%
B - Industries extractives	0,6	0,088	1,56%	8,42%	14,7%
C - Industrie manufacturière	37,7	7,7585	0,54%	3,98%	20,6%
D - Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	4,6	1,1577	0,30%	4,46%	25,2%
E - Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	1,1	0,1355	0,32%	1,70%	12,3%
F - Construction	10,8	2,9667	0,96%	3,95%	27,5%
G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	41,3	8,9271	0,61%	6,07%	21,6%
H - Transports et entreposage	10,8	1,9844	0,72%	2,94%	18,4%
I - Hébergement et restauration	4,2	0,6806	0,66%	2,09%	16,2%
J - Information et communication	13	2,5089	1,33%	4,92%	19,3%
K - Activités financières et d'assurance	60,2	11,3062	0,38%	17,36%	18,8%
L - Activités immobilières	19,5	3,8426	3,86%	26,78%	19,7%
M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques	21,5	3,9346	1,12%	4,90%	18,3%
N - Activités de services administratifs et de soutien	7	1,0428	0,68%	1,55%	14,9%
O - Administration publique	0,3	0,0842	2,05%	7,44%	28,1%
P - Enseignement	0,9	0,1522	1,28%	3,08%	16,9%
Q - Santé humaine et action sociale	3,1	0,6026	1,14%	2,29%	19,4%
R - Arts, spectacles et activités récréatives	1,3	0,2328	0,63%	3,11%	17,9%
S - Autres activités de services	0,9	0,1147	0,62%	1,69%	12,7%
U - Activités extra- territoriales	-	0,0017	0%	0%	-
X - Divers - Inconnus	-	0,0193	2,57%	17,86%	-
Z - Non déterminé	-	0,2886	2,62%	90,75%	-
Ensemble	240,4	48,2147	0,61%	5,49%	20,1%

Source : DGFIP, bureau GF3C, CPO. Sont incluses les unités légales ayant déposé une déclaration : l'ensemble des bénéfices déclarés ont été retenus, y compris ceux des filiales des groupes intégrés.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

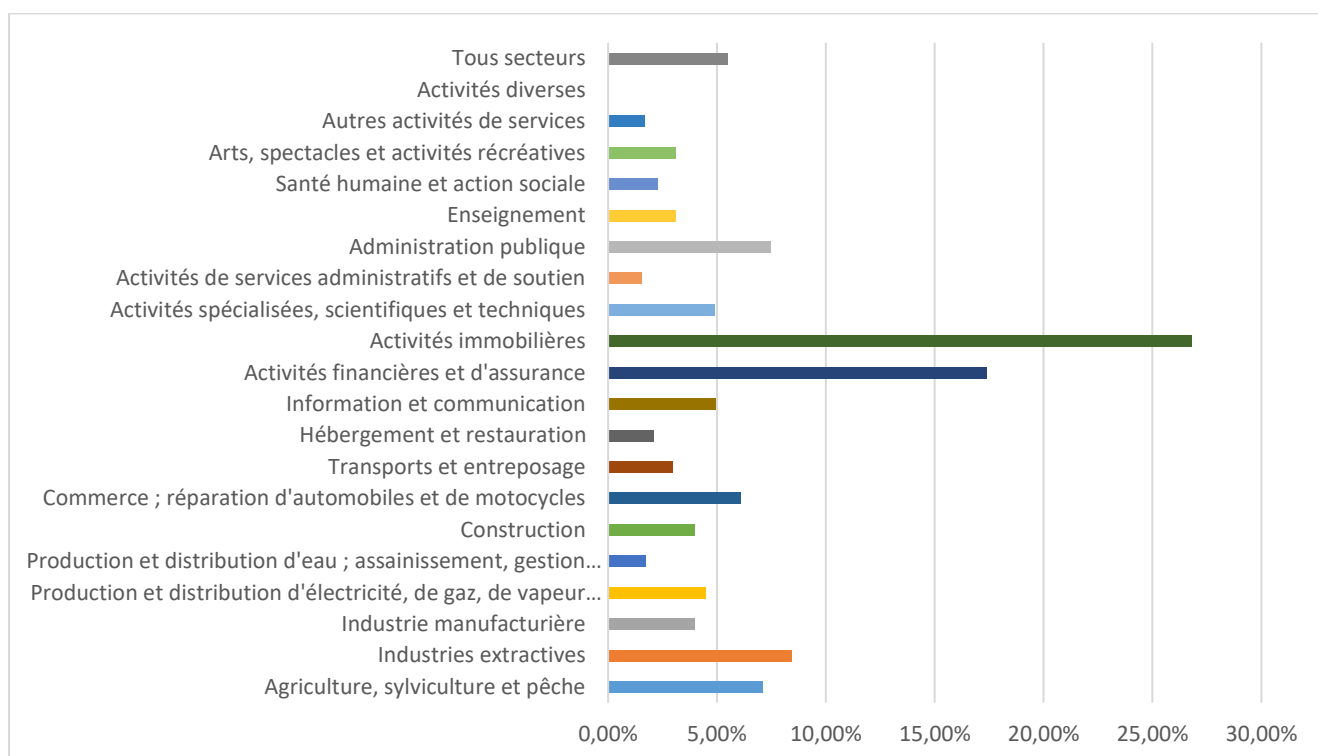
Graphique 29 : IS net des imputations sur CAHT par secteur en % en 2019



Source : DGFIP, bureau GF3C.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

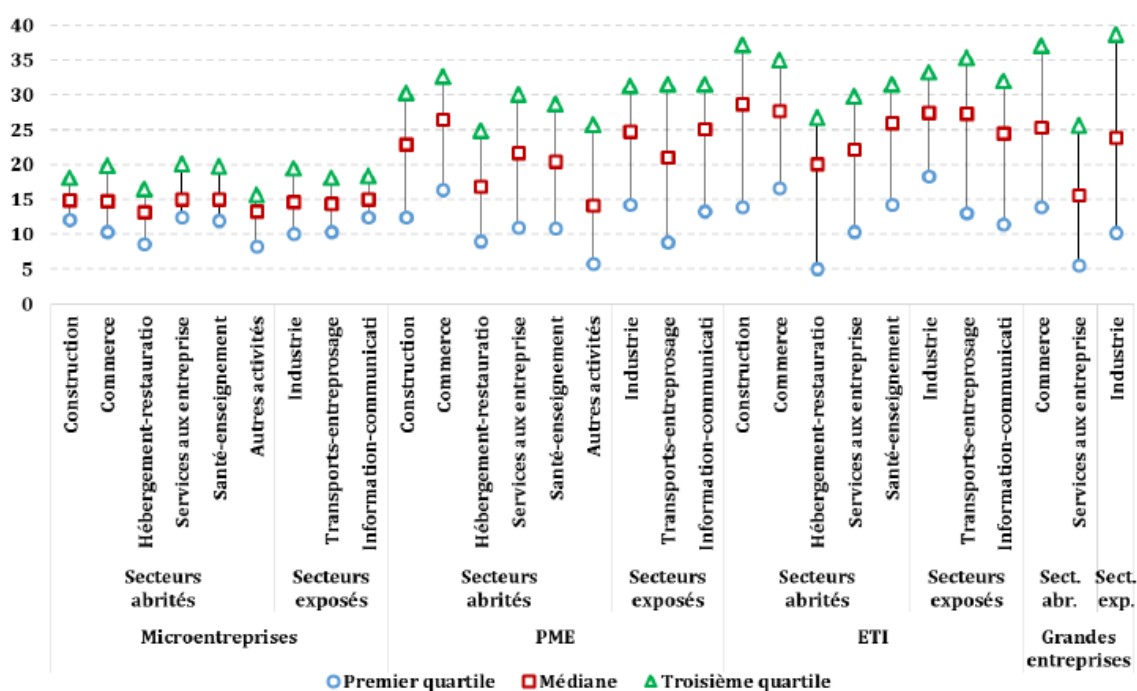
Graphique 30 : IS net des imputations sur masse salariale par secteur en % en 2019



Source : DGFIP, bureau GF3C.

Les données de comparaison de taux implicites établies par le rapport particulier n°3 du CPO de 2017 montraient la prévalence de l'effet taille des entreprises et la dispersion importante des taux au sein de chaque secteur. L'auteur identifiait également que les sociétés réalisant plus de 15 % de leur chiffre d'affaires à l'export présentaient un taux d'imposition brut avant reports généralement plus élevé que celles peu ou pas exportatrices.

**Graphique 31 : Taux implicite d'imposition brute avant reports estimé des redevables fiscaux
par taille d'entreprise et secteur d'activité au titre de 2013 (en points d'excédent net
d'exploitation)**



Source : CPO, rapport particulier n°3, « Toutes les entreprises ont-elles le même taux implicite d'impôt sur les sociétés ? », 2017, page 54. Données Insee et DGFIP.

Une étude de 2016 présentée par la Commission européenne⁷³ dresse une comparaison des taux moyens d'IS effectifs par type d'investissements. Il en ressort en moyenne pour l'UE 28 un taux de taxation relativement plus faible pour les actifs intangibles (19,2 %) comparés aux bâtiments industriels (22,4 %). Cette différence se retrouve dans la plupart des pays de l'Union et elle est très nette en France avec un taux effectif de taxation sur les bâtiments industriels qui apparaît à 45,9 %, contre 34,1 % pour les actifs intangibles (à noter que l'étude prend en compte la CVAE en plus de l'IS).

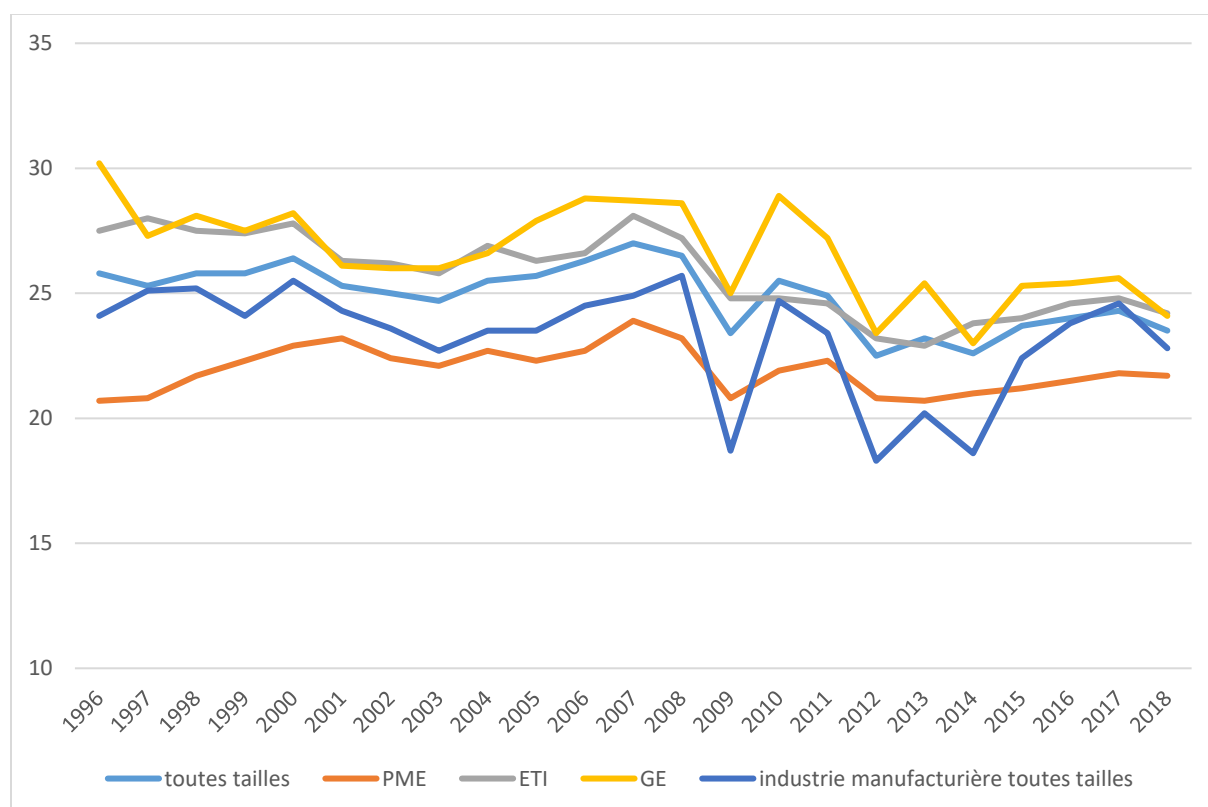
⁷³ Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology, Project for the EU Commission, (TAXUD/2013/CC/120), Center for European Economic Research, octobre 2014.

2.5.2.2.3. *Bien que présentant des effets distorsifs, l'existence d'un taux réduit pour les PME peut apparaître justifiée par des motifs d'équité concurrentielle*

Le projet de loi de finances pour 2018 affirme que les PME continueront de bénéficier d'un soutien particulier grâce à la préservation du taux réduit de 15 % sur les 38 120 premiers euros de bénéfices pour celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,63 M€. Le rapport du CPO de 2017 sur l'impôt sur les sociétés notait que la recherche d'un objectif de redistribution entre acteurs économiques en fonction de la taille n'allait pas de soi et que d'autres mesures – comme la création de la BPI – avaient été prises pour remédier à l'argument avancé à l'origine de l'introduction du taux réduit en 2001 en matière de difficulté de financement des PME. Le rapport pointait également les risques d'effets de seuil ou d'effets d'aubaine sur la structuration des entreprises. On constate à cet égard des effets très visibles dans la distribution des bénéfices des entreprises au niveau du taux réduit d'imposition sur les PME. Ceci suggère manifestement des pratiques de pilotage du résultat imposable, voire d'organisation de groupes en entités de petite taille pouvant afficher un chiffre d'affaires et un bénéfice inférieurs compatibles avec le seuil d'imposition à 15 %. Le rapport relevait en outre que ce taux réduit avait permis de réduire le montant d'IS payé par un nombre important d'entreprises de petite taille, mais sans favoriser l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire capables de se développer à l'international.

Les données retraçant l'évolution des taux de marge des entreprises montrent une tendance à la convergence ces dernières années, avec une différence entre les PME et les grandes entreprises qui n'est plus que de quelques points.

Graphique 32 : Taux de marge des entreprises (ratios moyens bruts)



Source : Centrale de bilan Banque de France ; CPO.

Par ailleurs, le fait d'imposer plus faiblement les entreprises les moins bénéficiaires peut générer des distorsions néfastes en « subventionnant » des entreprises moins efficaces que celles imposées au taux normal. Le Fonds monétaire international, dans son bilan annuel des politiques fiscales pour 2016, a également plaidé pour que les incitations fiscales ne soient plus dirigées vers l'ensemble des petites entreprises sur un critère de taille mais soient ciblées sur les entreprises susceptibles de créer des externalités positives, en particulier en matière d'innovation.

Toutefois, on peut noter que l'objectif de progressivité de l'imposition en fonction de la taille des entreprises n'est pas atteint dans les faits. Par ailleurs, les possibilités d'optimisation de leur contribution fiscale dont disposent les groupes multinationaux sont bien plus importantes que celles auxquelles peuvent recourir les PME. Et la littérature sur l'érosion des bases fiscales confirme que ces pratiques apparaissent très concentrées sur les plus grandes entreprises.

De ce point de vue, l'existence d'un taux réduit pour les PME peut être considérée comme contribuant à la restauration d'une forme d'équité concurrentielle.

2.5.2.3. Une trajectoire de baisse de l'IS qui est supposée se traduire par des effets positifs sur l'activité à long terme

D'après les données de la DGFIP, la valeur du point d'IS au titre des exercices clos en 2018 est de :

- ◆ 1,29 Md€ s'agissant de l'assiette imposée à 33 1/3 % ;
- ◆ 0,3 Md€ à 28 % ;
- ◆ 0,18 Md€ à 15 %.

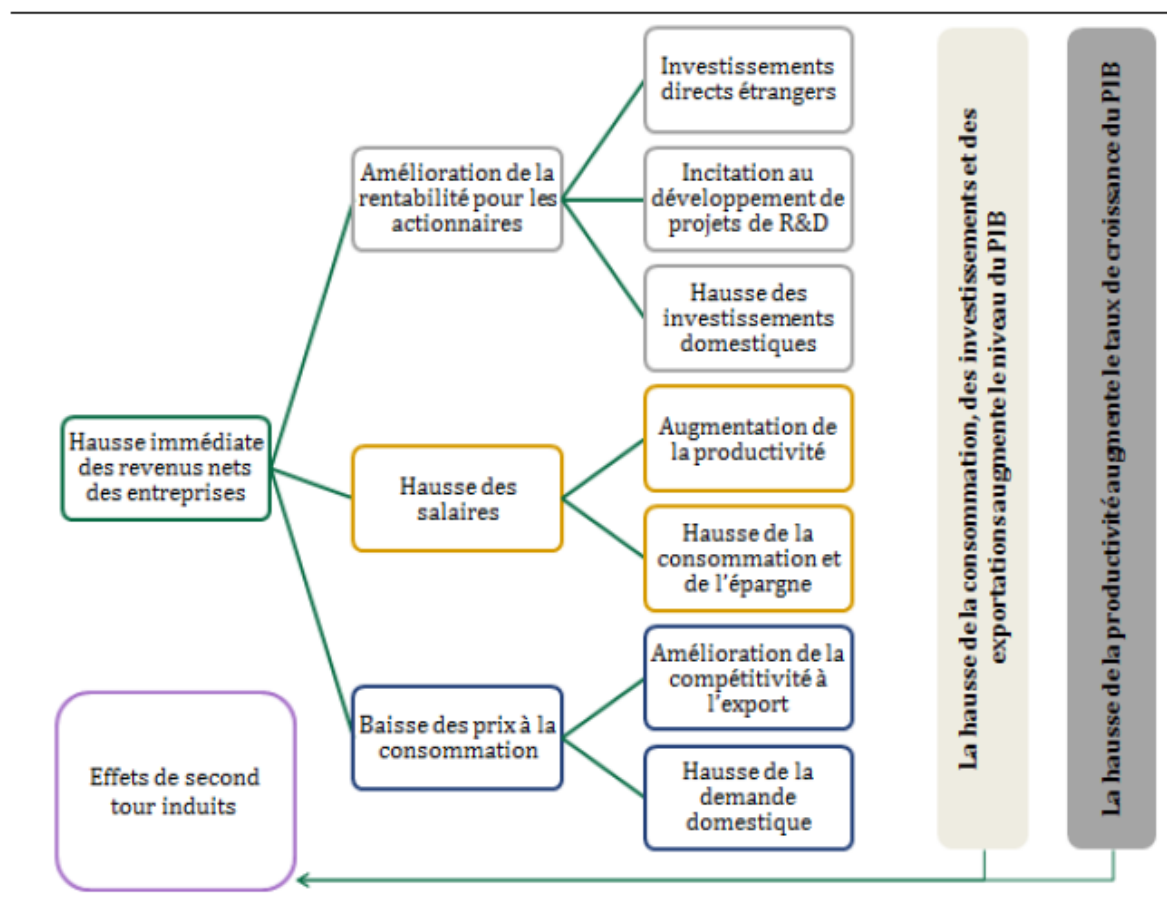
D'après les évaluations fournies dans les documents budgétaires, la trajectoire de baisse programmée du taux normal d'IS devrait bénéficier à horizon 2022 pour 40 % aux grandes entreprises, pour 29 % aux ETI et pour 31 % aux PME. Les services devraient être les premiers bénéficiaires de cette baisse avec 28 % pour les services financiers et 24 % pour les autres services marchands, contre 20 % pour l'industrie et le commerce et 5 % pour la construction (toujours à horizon 2022). Le manque à gagner à terme est estimé à environ 4 Md€ par an à compter de 2023.

Le rapport particulier n°6 du CPO de 2017 décrit les différents canaux possibles de transmission d'une baisse de l'impôt sur les sociétés aux agents économiques :

- ◆ via la rémunération des actionnaires : en augmentant la rentabilité des investissements, la baisse de l'IS encourage la hausse du niveau d'investissement des entreprises, y compris les investissements directs étrangers. La hausse de la productivité associée à ces nouveaux investissements se répercute à plus long terme sur la croissance et la baisse du chômage ;
- ◆ via une hausse des salaires qui est susceptible d'alimenter une hausse de la consommation des ménages et de la productivité ; celle-ci dépend notamment du pouvoir de négociation des salariés ;
- ◆ les prix à la consommation peuvent être ajustés à la baisse par l'entreprise (en fonction notamment du niveau de la concurrence sur le marché sur lequel elle opère), ce qui peut renforcer la compétitivité des entreprises nationales à l'export et stimuler la demande intérieure. Ces facteurs contribuent également à une augmentation de la croissance, des investissements et des exportations, qui suscite une demande encore plus forte des entreprises en travail comme en capital.

Toutefois, en présence de rentes dans l'économie, la baisse de l'impôt sur les sociétés peut contribuer à davantage accentuer la concentration de ces rentes.

Graphique 33 : Canaux de transmission macroéconomiques d'une baisse de l'impôt sur les sociétés



Source : CPO, Rapport particulier n°6, « Où va l'IS ? », 2017.

Le rapport du CPO de 2017 présente les résultats fournis par le modèle macroéconomique Mésange de la DGTrésor pour une baisse permanente de l'IS représentant 1 point de PIB. Ces résultats montrent des effets modestes les deux premières années. Au bout de 3 ans, l'effet sur le PIB en volume serait de 0,36 points et l'effet sur l'investissement de 1,26 point. Les impacts sont nettement plus significatifs à un horizon de 10 ans, avec un impact estimé sur le PIB en volume de 1,75 point, une augmentation de la consommation des ménages de 1,21 point, des investissements de 3 points. On note que ce n'est qu'à cette échéance que des effets positifs modestes sur la balance commerciale se font jour avec une augmentation de 0,22 points. Les effets sur l'emploi deviennent également significatifs à horizon 10 ans avec la création de 215 000 emplois salariés. Toutefois, les résultats fournis par le modèle sur l'IS sont sujets à caution et ne sont par conséquent pas publiés par la DGTrésor.

Les différents travaux pris en compte par le CPO en 2017 confirment qu'une baisse de l'IS se transmet de manière lente sur le PIB et les principaux agrégats économiques.

Le coût de la baisse peut être en partie autofinancé par la hausse de la profitabilité des entreprises et le développement de nouvelles activités issues des investissements supplémentaires des entreprises nationales ou étrangères. L'administration fiscale britannique a ainsi estimé que la hausse des recettes fiscales consécutive à la baisse de l'IS pouvait permettre de contribuer à hauteur de 32 % à 46 % du financement de la baisse du taux. Il est malheureusement trop tôt pour vérifier l'efficacité de cette prévision. De manière similaire, l'administration allemande avait anticipé un autofinancement de la baisse d'IS survenue en 2008 supérieur à 50 %. Mais l'impact simultané de la crise rend très difficile l'évaluation ex-post de ce chiffrage.

L'impact d'une baisse des taux d'IS est aussi à apprécier à l'aune du stade de développement de l'économie : si un pays bénéficie d'un stock de capital (ancien) élevé, alors baisser les taux d'imposition serait susceptible d'attirer de nouveaux investissements mais réduirait les recettes fiscales prélevées sur le capital déjà installé. Ce pays sera donc moins enclin à baisser ses taux d'imposition qu'un pays au développement plus « neuf » dont le stock de capital est plus réduit.

En termes d'impact sur les IDE, les travaux conduits en 2003 par de Mooij et Ederveen⁷⁴ mesuraient une hausse de 3,3 % des investissements directs étrangers suite à la baisse d'un point de pourcentage du taux d'impôt sur les sociétés.

Dans son étude de 2008 sur la fiscalité et la croissance⁷⁵, l'OCDE concluait que «les impôts sur les sociétés grèvent le plus la croissance, suivis par les impôts sur le revenu des personnes physiques, et ensuite les impôts sur la consommation. Les impôts sur l'immobilier semblent les moins nocifs». Les travaux du CAE de 2019 sur les impôts de production indiquent que la taxation des bénéfices telle qu'opérée par l'IS est généralement considérée comme plus efficace que les impôts sur la production. Elle n'augmente pas, contrairement aux impôts sur la production, le point mort de l'entreprise et ainsi affecte moins la probabilité de survie des entreprises. Elle ne conduit pas, au moins directement, à une augmentation du coût de production et des prix et donc à une dégradation de la compétitivité.

Les bénéfices directs à attendre d'une baisse de l'impôt sur les sociétés doivent toutefois être relativisés en raison de la dynamique de concurrence fiscale entre les pays. Une étude économétrique de la Réserve fédérale américaine de 2016⁷⁶ met en avant l'asymétrie qui caractérise l'impact macroéconomique des variations de l'impôt sur les sociétés et l'importance de la situation conjoncturelle. Elle indique ainsi qu'une hausse de 1 point du taux d'imposition des bénéfices aurait un effet négatif sur l'emploi (entre - 0,3 et - 0,5 point), comme sur le PIB (entre - 0,3 et - 0,6 point). Une baisse de l'IS de 1 point aurait un effet positif important sur l'emploi dans les périodes de récession (+ 0,6 point), mais, en période de croissance, l'effet macroéconomique sur l'emploi ou le PIB ne serait pas statistiquement significatif. Le recours à une baisse du taux d'IS pourrait donc constituer un outil de relance efficace dans des périodes de faible croissance, avec le bémol évoqué plus haut du manque de rapidité de la transmission sur les principales variables économiques.

Par ailleurs, la note du CAE de 2014⁷⁷ indique que les travaux existants ne confirment pas l'impact négatif de l'impôt sur la croissance. Les auteurs évoquent pour expliquer le manque de corrélation empirique entre fiscalité, innovation et croissance à long terme le fait que seules les entreprises les moins productives cessent de produire suite à une augmentation des impôts, ce qui a un impact négligeable sur la croissance.

⁷⁴ S. Ederveen, R A. de Mooij, « Corporate Tax Elasticities : A Reader's Guide to Empirical Findings », *Oxford Review of Economic Policy*, 2008.

⁷⁵ « Taxation and Economic Growth »; A.Johansson et al.; *OECD Economics Department Working Papers*, n°620; 2008.

⁷⁶ Citée par le rapport particulier n°6

⁷⁷ « Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n°14, juillet 2014.

2.6. Appréhendée au niveau global, la fiscalité des entreprises en France paraît avantager les PME et ETI et présenter une relative neutralité sectorielle

En cumulant la CVAE, la CFE, la taxe foncière, la C3S et l'IS, il apparaît que les microentreprises s'acquittent d'une contribution légèrement inférieure à leur part dans la valeur ajoutée. Les PME apparaissent nettement avantagées avec un écart de plus de dix points entre les impôts payés et leur part dans la valeur ajoutée. L'écart est également favorable aux ETI avec une contribution inférieure d'environ 3 points à leur part dans la valeur ajoutée. Les grandes entreprises s'acquittent d'un niveau d'impôt plus élevé, avec une contribution supérieure de 10 points à leur part dans la valeur ajoutée. Il faut toutefois rappeler qu'il s'agit là de moyennes qui ne prennent pas en compte la dispersion des situations au sein de chaque catégorie.

Tableau 18 : Répartition de la contribution à l'IS et à cinq impôts de production par taille d'entreprises pour 2018 (en %)

	Part dans la valeur ajoutée fiscale (en %)	Part dans la CVAE acquittée (en %)	Part dans la CFE acquittée (en %)	Part dans la TF acquittée (en %)	Part dans l'IS acquitté (en %)	Part dans la C3S acquittée – données 2019 (en %)	Part dans le cumul des cinq impôts (en %)
Microentreprises	16,4%	2,2%	21,9%	15,9%	20,0%	0%	15,7%
PME	33,7%	31,5%	25,0%	15,7%	21,7%	5,9%	22,1%
ETI	30,7%	41,1%	27,6%	22,1%	22,3%	50,7%	27,2%
Grandes entreprises	18,1%	24,2%	19,2%	11,2%	35,9%	43,5%	29,0%
Non classées	1,2%	1,0%	6,3%	35,1%	0,6 %	0%	6,0%

Source : DGFIP, bureau GF3C. CPO. ACOSS.

Les données collectées auprès de la DGiP permettent de mettre en regard la part des différents secteurs dans les contributions collectées au titre de la CVAE, de la CFE, de la TF, de la C3S et de l'IS, avec la part respective de chaque secteur dans la valeur ajoutée.

Les distributions sectorielles de ces impôts diffèrent nettement, en particulier entre les impositions foncières et l'IS ; on retrouve plus de similitudes entre la CVAE et l'IS. La C3S de son côté présente une répartition très concentrée. Cela aboutit à des effets de « compensation » qui tendent à rapprocher la part dans le cumul des cinq impôts de la part dans la valeur ajoutée. C'est par exemple le cas pour l'industrie manufacturière, dont la part dans le cumul des cinq impôts est de 17,7 %, pour une part dans la valeur ajoutée de 18,15 %, alors que l'écart va de 13,2 % à 24,5 % dans le produit des différents impôts. De même, pour le commerce, la part dans le cumul des cinq impôts est de 17,2 % pour une part dans la valeur ajoutée de 18 % et un écart de 21,5 % pour la CFE à 4,5 % pour la TF.

Des différences importantes perdurent néanmoins pour les activités financières et d'assurance et les activités immobilières, dont la part dans l'imposition apparaît nettement supérieure à leur part dans la valeur ajoutée. À l'inverse, les activités spécialisées, scientifiques et techniques contribuent proportionnellement nettement moins que leur part dans la valeur ajoutée.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

**Graphique 34 : Part des différents secteurs dans l'IS acquitté et les impôts de production
(exercices clos en 2018)**

	Part dans la valeur ajoutée (en %)	Part dans l'IS acquitté (en %)	Part dans la CVAE acquittée (en %)	Part dans la CFE acquittée (en %)	Part dans la TF acquittée (en %)	Part dans la C3S acquittée - données 2019 (en %)	Part dans le cumul des quatre impôts (en %)
A - Agriculture, sylviculture et pêche	0,34%	0,8%	0,1%	0,3%	0,5%	0,1%	0,6%
B - Industries extractives	0,19%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%
C - Industrie manufacturière	18,15%	16,1%	21,3%	24,5%	13,2%	22,4%	17,7%
D - Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	2,84%	2,4%	3,6%	7,1%	5,2%	5,5%	3,6%
E - Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	0,89%	0,3%	1,1%	1,8%	0,6%	0,9%	0,6%
F - Construction	7,10%	6,2%	5,1%	4,4%	2,5%	3,0%	5,2%
G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	17,98%	18,5%	18,3%	21,5%	4,5%	25,7%	17,2%
H - Transports et entreposage	6,40%	4,1%	7,4%	10,1%	2,4%	3,9%	5,0%
I - Hébergement et restauration	3,57%	1,4%	2,0%	5,5%	1,0%	0,7%	1,8%
J - Information et communication	6,90%	5,2%	8,1%	2,7%	0,5%	4,9%	4,8%
K - Activités financières et d'assurance	9,54%	23,4%	11,4%	3,7%	8,6%	22,2%	17,2%
L - Activités immobilières	2,91%	8,0%	2,2%	1,7%	32,2%	0,6%	9,4%
M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques	9,45%	8,2%	8,0%	5,5%	1,9%	6,3%	6,9%
N - Activités de services administratifs et de soutien	6,81%	2,2%	6,9%	2,5%	0,5%	2,7%	2,8%
O - Administration publique	0,15%	0,2%	0,1%	0,1%	0,6%	0,2%	0,2%
P - Enseignement	0,54%	0,3%	0,4%	0,7%	0,2%	0,1%	0,3%
Q - Santé humaine et action sociale	4,23%	1,2%	2,4%	3,8%	0,9%	0,4%	1,6%
R - Arts, spectacles et activités récréatives	0,88%	0,5%	0,8%	1,1%	0,3%	0,2%	0,6%

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

	Part dans la valeur ajoutée (en %)	Part dans l'IS acquitté (en %)	Part dans la CVAE acquittée (en %)	Part dans la CFE acquittée (en %)	Part dans la TF acquittée (en %)	Part dans la C3S acquittée - données 2019 (en %)	Part dans le cumul des quatre impôts (en %)
S - Autres activités de services	0,72%	0,2%	0,4%	1,5%	0,5%	0,1%	0,4%
U - Activités extra- territoriales	0,00%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
X - Divers - Inconnus	0,42%	-	0,2%	1,3%	23,6%	0,1%	3,8%

Source : DGFIP, bureau GF3C, CPO. ACOSS

3. Au cours des dernières années, la France a misé sur la recherche, la baisse du coût du travail et s'est fortement engagée dans les efforts de régulation transnationale, en conservant à ce jour un bon niveau d'attractivité pour les IDE

3.1. La France a consacré des sommes importantes à la réduction du coût du travail au cours des dernières années, avec des effets positifs concentrés sur les exonérations proches du SMIC

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) introduit par la loi de finances rectificative n° 3 pour 2012, et effectif à partir de janvier 2013, correspond à un crédit d'impôt sur l'IS. Initialement, le taux du crédit d'impôt était égal à 4 % de la masse salariale brute de l'entreprise sur les salaires jusqu'à 2,5 SMIC. Il est ensuite passé à 6 % en 2014, à 7 % en 2017 et de nouveau à 6 % en 2018. À compter du 1^{er} janvier 2019, le CICE a été supprimé et remplacé par un allègement de cotisations sociales de 6 % pour les salaires inférieurs à 2,5 SMIC, avec un renforcement pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC à partir du 1^{er} octobre 2019.

Le Pacte de responsabilité et de solidarité, instauré en 2015, comprend un ensemble de mesures visant à réduire le coût de travail, avec une première tranche d'allègement de cotisations en janvier 2015 ciblée sur les bas salaires, inférieurs à 1,6 SMIC, puis une seconde tranche en avril 2016 ciblée sur les salaires compris entre 1,6 SMIC et 3,5 SMIC. L'ensemble correspond à une baisse de 40 Md€ des prélèvements assis sur les salaires, soit plus que les recettes de la CVAE, de la CFE, de la TF et de la C3S réunies. Le coût global annuel des allègements généraux de cotisations sociales serait proche de 60 Md€ en régime de croisière à la fin de 2019.

Business France note que la hausse du coût horaire du travail français a ainsi connu un net infléchissement depuis 2013 par rapport à la zone euro : entre le 4^e trimestre 2012 et le 1^{er} trimestre 2019, le coût de la main-d'œuvre a augmenté moins rapidement en France que dans la moyenne de la zone euro : +8,1 % en France contre +10,8 % en zone euro. En observant l'évolution du coût du travail en niveau dans l'industrie, le coût horaire du travail reste élevé en France par rapport aux principaux pays de la zone euro. Avec 38,3 € en 2018, il est supérieur à la moyenne de la zone euro (33,2 €), à l'Italie (28 €) et à l'Espagne (23,5 €), mais inférieur à celui de l'Allemagne (40,2 €). Le coût du travail est toutefois nettement plus élevé en France dans le secteur des services et de la construction.

La compétitivité-coûts de la France s'est globalement améliorée depuis 2013, en partie en raison d'augmentations de salaires plus élevées en Allemagne qu'en France et du fait des politiques de baisse du coût du travail en France.

La loi de finances pour 2018 a supprimé la tranche marginale de 20 % de la taxe sur les salaires appliquée aux rémunérations annuelles supérieures à 152 729€, notamment dans le but d'abaisser l'imposition des salaires des cadres des entreprises du secteur financier.

Le CAE a réalisé en 2019⁷⁸ une évaluation de l'impact des baisses de cotisations. Il s'appuie notamment sur les différents travaux d'évaluation sur le CICE commandés par France Stratégie. Ces travaux convergent pour indiquer une faible efficacité du CICE en termes d'emplois créés. En revanche, il s'est accompagné d'une hausse des salaires (non cantonnée à ceux éligibles au CICE). En ce qui concerne le pacte de responsabilité, l'IPP indique un impact positif sur l'emploi pour les entreprises du secteur manufacturier et le reste de l'économie, particulièrement pour les entreprises du secteur manufacturier qui avaient une capacité d'autofinancement ou une rentabilité initiale plus élevée que la médiane. Une interprétation possible est que les entreprises auraient d'abord utilisé les baisses de cotisations pour augmenter leurs marges. *A contrario*, celles qui n'étaient pas contraintes financièrement ont pu réagir à la baisse du coût du travail en augmentant l'emploi et la production.

Les baisses de cotisations sur les salaires supérieurs à 1,6 SMIC ne semblent pas susciter d'impact positif, ni sur l'emploi, ni sur les exportations, alors qu'elles étaient en grande partie motivées par un objectif de compétitivité.

Le CAE souligne également que l'instabilité des dispositifs ne contribue pas à leur lisibilité pour les employeurs, s'agissant de mesures structurelles destinées à modifier des choix de long terme. Or, le rythme des réformes a été très rapide depuis 2012. Dispositif nouveau dans sa forme, le CICE a vu son barème modifié à trois reprises en 2014, 2017 et 2018. Le pacte de responsabilité a été modifié et étendu en 2016. Enfin, la bascule du CICE en baisse de cotisation en 2019 a entraîné de nouveaux changements de barèmes et de taux de cotisations.

3.2. La France a utilisé le CIR comme instrument majeur, à la fois pour le développement de la recherche et pour l'allègement de l'impôt sur les sociétés

3.2.1. Le CIR représente un soutien massif à la R&D et à l'innovation, l'un des plus importants de l'OCDE

Comme le souligne le rapport *Tax Policies in the EU*, les investissements en R&D tendent à être d'un niveau sous-optimal par rapport aux externalités positives qu'ils peuvent générer sur l'activité d'autres entreprises, voire sur l'ensemble de l'économie, par la diffusion des connaissances et des innovations. En effet, dans leurs décisions d'investissements, les entreprises ne prennent généralement en compte que le retour escompté à leur niveau, et non les retombées plus larges possibles. Une autre raison du sous-investissement est le coût important et le risque associés aux dépenses de R&D.

⁷⁸ Y. L'Horty, T. Mayer, P. Martin, « Baisses de charges : stop ou encore ? », Note du CAE n°49, janvier 2019.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Le CIR a été institué à l'origine par la loi de finances pour 1983, afin de soutenir l'effort de recherche et la compétitivité des entreprises françaises, sur un modèle proche de celui instauré aux États-Unis en 1981. Le CIR est un dispositif fiscal de soutien à la R&D des entreprises qui s'élève à 30 % des dépenses de R&D jusqu'à 100M€ et 5 % au-delà. Son assiette a été grandement élargie en 2008 (incluant les dotations aux amortissements des immobilisations affectées à la recherche, certaines dépenses de personnel directement liées, les frais de maintenances des brevets, les dépenses de veille technologique). La réforme a conduit à multiplier par deux la créance de CIR. Le montant du crédit d'impôt s'impute sur l'IS dû ; s'il le dépasse, l'excédent constitue une créance reportable sur les trois exercices suivants ; le solde subsistant fait l'objet d'un remboursement. Un remboursement immédiat est possible, notamment pour les entreprises nouvelles et les PME.

En 2013, le CIR a été étendu aux dépenses d'innovation des PME par l'intermédiaire du crédit d'impôt à l'innovation, avec un taux de 20 % applicable à une assiette limitée à 400 000€. Les dépenses concernées sont celles relatives aux activités de conception de prototypes ou d'installations pilotes de nouveaux produits.

En outre, le statut de Jeune entreprise innovante (JEI) confère depuis 2004 divers avantages fiscaux aux PME de moins de 8 ans qui engagent des dépenses de R&D représentant au moins 15 % des charges fiscalement déductibles de l'exercice (exonération d'impôt sur le revenu ou d'IS totale pour le premier exercice, exonération de CET, exonérations de cotisations sociales, etc).

D'après les données publiées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en 2016, environ 25 350 entreprises déclarent près de 23,0 Md€ de dépenses éligibles au CIR. La créance totale correspondante est de 6,3 Md€.

En 2016, les dépenses de recherche représentent 94,9 % des dépenses et 96,3 % de la créance. Les dépenses de collection (réservées au secteur du textile) génèrent une créance de 52 M€ (0,8 % du total) et les dépenses d'innovation, éligibles pour les PME communautaires et correspondant au « crédit d'impôt innovation », génèrent une créance de 185 M€ (2,9 %).

Près de 15 400 entreprises sont bénéficiaires du CIR recherche. Parmi celles-ci, 91 % sont des entreprises de moins de 250 salariés, qui reçoivent 30 % de la créance.

La créance moyenne augmente avec la taille de l'entreprise, les budgets de R&D étant croissants avec les effectifs. La créance moyenne pour l'ensemble des entreprises est de 397 k€.

Les PME sont près de 6 500 à bénéficier du crédit d'impôt innovation (CII), 86 % d'entre elles ayant moins de 50 salariés. En moyenne, les dépenses d'innovation déclarées sont de 138 k€ et la créance de 29 k€. Environ 300 bénéficiaires atteignent le plafond de 400 K€ de dépenses éligibles au CII.

Les industries manufacturières reçoivent 60 % du CIR recherche et les services 38 %. Les premiers secteurs manufacturiers bénéficiaires sont « Industrie électrique et électronique » et « Pharmacie, parfumerie et entretien », ils reçoivent respectivement 14,4 % et 11,1 % de la créance recherche ; l'industrie automobile en perçoit 7,3 %. Le premier secteur des services, « Conseil et assistance en informatique », cumule 12,9 % de la créance recherche.

Dans la distribution sectorielle du crédit d'impôt innovation (CII), les industries manufacturières perçoivent 26,5 % et les services 72,5 %. Contrairement au CIR recherche, le CII est donc majoritairement perçu par des entreprises de services. Il est aussi beaucoup plus concentré d'un point de vue sectoriel que le CIR recherche. Le secteur « Conseil et assistance en informatique » reçoit en effet 41 % de la créance.

Selon l'OCDE, en 2016, la France se situait en 2^{ème} position mondiale pour ce qui est du soutien public indirect à la R&D des entreprises via les incitations fiscales, derrière la Belgique. Les dépenses publiques de R&D sont supérieures à la moyenne de l'Union. Globalement dans l'UE, les incitations à la R&D sont passées de 0,04 % du PIB en 2007 à 0,1 % en 2016. En 2019, 30 des 36 pays de l'OCDE, et d'autres pays tels que la Chine, étaient pourvus de dispositifs fiscaux semblables au CIR, alors que les membres de l'OCDE n'étaient que 19 en 2000 à disposer de telles incitations. La question d'un soutien fiscal à la R&D en Allemagne était posée depuis une dizaine d'années et un dispositif de soutien vient d'être voté à la fin 2019. Les opérations éligibles sont les opérations de recherche scientifique ou technique, de recherche industrielle ou de développement expérimental. L'assiette est plus étroite qu'en France, puisqu'elle ne comprend pas notamment les dépenses d'innovation, les frais liés aux brevets ou à la veille technologique. Le montant du CIR allemand (*Forschungszulage*) est fixé à 25 % des dépenses éligibles, elles-mêmes limitées à 2 M€/an, soit un CIR maximal de 500 000€. Seules 1 000 entreprises en profiteraient annuellement, pour un coût budgétaire d'environ 1,3 Md€ par an. Le dispositif apparaît donc limité, par rapport au CIR français.

Le niveau de la dépense intérieure de R&D a été de 64,7 Md\$ en France en 2017, ce qui la place au 6^e rang mondial. Les premiers pays sont les États-Unis (543,2 Md\$) et la Chine (496 Md\$), puis viennent le Japon (170,9 Md\$), l'Allemagne (131,3 Md\$) et la Corée (91 Md\$). La part des entreprises représente 65 % de la dépense en France (pour une moyenne de 65,7 % dans l'UE 28).

En ce qui concerne le nombre de chercheurs, Business France signale que la France est bien positionnée avec 9,7 chercheurs pour 1000 actifs en 2017, soit une part similaire à celle de l'Allemagne et supérieure à celle du Royaume-Uni (8,7) et des États-Unis (8,5).

3.2.2. Des évaluations approfondies sont en cours, qui présentent de premiers résultats mitigés

Malgré l'importance du CIR, l'UE note que la France est en retard sur son objectif global d'une intensité de recherche et développement totale fixée à 3 % du PIB en 2020. Les dépenses intérieures de R&D ont représenté 2,2 % du PIB en 2017. De même, le niveau des investissements en R&D des entreprises reste largement en-deçà de l'objectif de 2 %.

En matière d'attraction des IDE, la France est toutefois le premier pays d'accueil des activités de R&D en 2018. Elle accueille le quart de l'ensemble des projets étrangers de R&D recensés en Europe d'après le baromètre d'EY⁷⁹.

Les premiers résultats des études menées par France Stratégie apportent des éléments convergents : les entreprises qui bénéficiaient déjà du CIR avant la réforme de 2008 ont augmenté leurs dépenses de recherche & développement d'un montant égal ou légèrement supérieur à celui de l'aide fiscale reçue. Ce faisant, la réforme de 2008 a permis de contrecarrer à court terme les effets dépressifs de la crise de 2008-2009, mais a aussi contribué à redresser un effort de R&D qui tendait à s'atténuer, en lien avec la désindustrialisation.

L'étude de Bozio et coauteurs de 2019⁸⁰ montre que la réforme de 2008 s'est traduite par une augmentation de 5 % de la probabilité que les entreprises bénéficiaires déposent un brevet.

⁷⁹ https://www.ey.com/fr_fr/attractiveness/barometre-de-l-attractivite-de-la-france

⁸⁰ A. Bozio, S. Cottet, L. Py, « Évaluation d'impact de la réforme 2008 du crédit impôt recherche », rapport IPP n°22, mars 2019.

D'après une étude de Courtioux et coauteurs de 2019⁸¹, 16 % des entreprises françaises qui déclarent des activités de R&D ne demandent pourtant pas à bénéficier du CIR. Les auteurs en concluent que le recours au CIR implique des coûts non négligeables de reporting et de gestion, ainsi qu'une incertitude sur l'assiette précise des dépenses éligibles. Une autre étude de Lopez et Mairesse⁸² de 2018 met en évidence des effets positifs, non seulement sur la probabilité d'introduire des produits nouveaux pour l'entreprise, mais aussi potentiellement des innovations de plus grande envergure, ainsi que sur la part relative de l'ensemble des nouveaux produits dans le chiffre d'affaires. La réforme de 2008 aurait également eu un impact positif sur la productivité du travail de 1,7 % pour les entreprises bénéficiaires, au bout de quatre ans.

Le service du contrôle fiscal souligne les difficultés de contrôle associées au CIR, qui sont liées aux difficultés à définir précisément les activités de recherche. Le régime de prise en compte des dépenses de recherche du sous-traitant par le donneur d'ordre donne par exemple lieu à beaucoup de fraudes.

Le mécanisme du CIR permet d'aider des entreprises non rentables, notamment des entreprises en démarrage, ce qui représente à la fois un atout qui peut fortement contribuer à l'innovation, mais aussi un risque de soutenir artificiellement des entreprises non viables. Le service du contrôle fiscal indique que certaines structures sont parfois conçues pour vivre par le CIR.

La deuxième vague de travaux lancée par France Stratégie doit notamment préciser dans quelle mesure le CIR a contribué à améliorer l'attractivité internationale de la France pour la R&D des multinationales étrangères. En 2015, la part relative des filiales étrangères dans le total des dépenses intérieures de R&D s'est située autour de 20 %, un niveau relativement modéré par rapport aux autres pays de l'OCDE. Les études ne permettent pas non plus à ce stade d'appréhender l'impact du CIR sur la croissance ou la création d'emplois. Il est également très difficile d'estimer les effets d'aubaine associés au CIR, qui sont vraisemblablement importants.

Outre le fait d'inciter au développement des dépenses de R&D qui présentent des externalités positives, la fonction que remplit le CIR est également de contribuer à l'allègement de l'impôt sur les sociétés.

L'INSEE a mené récemment une évaluation du crédit d'impôt innovation destiné aux PME⁸³. L'étude montre que l'emploi, le chiffre d'affaires ou la probabilité de déposer un brevet progresse plus rapidement pour les PME bénéficiaires que pour des entreprises similaires n'ayant pas bénéficié du dispositif. En revanche, le salaire moyen ou l'investissement progressent au même rythme. Les PME de l'industrie bénéficiaires du CII ont mis sur le marché davantage de nouveaux produits. Ces évolutions différenciées entre bénéficiaires et non bénéficiaires ne permettent toutefois pas d'établir une part de causalité attribuable directement au CII.

⁸¹ P. Courtioux, E. Deglaire, F. Métivier, A. Rebérioux, « Quel est le rendement du crédit impôt recherche pour les entreprises ? », EDHEC, 2019.

⁸² J. Lopez, J. Mairesse, « Impacts du CIR sur les principaux indicateurs d'innovation des enquêtes CIS et la productivité des entreprises », rapport final pour France Stratégie, décembre 2018.

⁸³ INSEE, *Évaluation du Crédit d'Impôt Innovation*, Bunel S, Hadjibeyli B, décembre 2019.

3.2.3. Les régimes fiscaux préférentiels applicables aux revenus des brevets ne semblent avoir d'effets positifs sur l'innovation qu'à la condition d'imposer des règles de « nexus » conditionnant l'avantage fiscal à la réalité d'une activité de recherche locale

En 2017, 8 014 demandes de brevets internationaux ont été déposées par la France. La France se positionne derrière les États-Unis (56 684), le Japon (48 206) et l'Allemagne (18 951), et devant le Royaume-Uni (6 439).

En 2018, la France a maintenu sa 4^e place pour les dépôts de brevets à l'Office européen des brevets avec 6,2 %, soit près de 160 000 demandes. Ses brevets se concentrent dans les technologies des transports, la chimie fine organique et le génie chimique. Les parts de l'Allemagne et de l'Italie diminuent de 18,0 % à 14,9 % et de 3,6 % à 3,1% respectivement.

En termes d'innovation marketing, en 2017, la France a déposé 379 513 demandes d'enregistrement de marques commerciales, soit le 4^e rang mondial. La France se situe aussi au 4^e rang mondial pour les dépôts de modèles et dessins industriels, avec 66 017 demandes d'enregistrement en 2017.

La France a mis en conformité son régime d'imposition des revenus des brevets en 2019 en introduisant le critère de « nexus » fixé par l'OCDE. Le taux d'imposition des revenus de la propriété intellectuelle a été abaissé de 15 % à 10 % pour les assujettis à l'IS si les travaux de R&D sont réalisés sur le territoire français. L'objectif de ces règles de nexus est de limiter les transferts de bénéfices issus des revenus des brevets. L'application de ces nouvelles dispositions n'a pas encore pu donner lieu à évaluation.

S'agissant de l'évaluation de ce type de régimes fiscaux, dénommé « patent box », différentes études⁸⁴ montrent qu'ils influencent la localisation des brevets : les avantages fiscaux offerts permettent d'attirer plus d'enregistrements de brevets dans un pays. D'après un recensement de la *Tax Foundation* de 2019, 14 États-membres de l'UE disposent d'un régime de ce type. Les taux d'imposition appliqués sont très faibles, puisqu'ils vont de 0 % à San Marin et en Hongrie, à 13,95 % en Italie.

Toutefois, ces dispositions n'ont pas d'effets avérés sur la stimulation des activités locales d'innovation. Elles n'augmentent pas nécessairement le nombre de brevets déposés. Elles conduisent par contre à des pertes importantes en recettes fiscales pour toutes les juridictions concernées, en incitant simplement à la relocalisation des brevets. Une étude de Koethenbuerger et plusieurs coauteurs⁸⁵ montre de plus qu'elles incitent à déclarer des bénéfices plus élevés (en moyenne de 2,5 % à 3,9 %) – donc à transférer des bénéfices – pour bénéficier des dispositions fiscales avantageuses. Elles peuvent avoir comme effet pervers de pousser les entreprises à déposer des droits sans raison. Le dispositif ne promeut pas en lui-même les dépenses de R&D. Cependant, l'étude de la Commission montre un effet positif sur la localisation de l'innovation, dès lors que des conditions sur le développement des activités de recherche sont incluses dans la « patent box », conformément au principe du nexus. Par ailleurs, l'impact maximal est obtenu pour des niveaux d'incitation plus faibles que ceux pratiqués en moyenne au moment de l'étude (soit une réduction d'imposition de 17,8 %).

⁸⁴ Commission Européenne (2015), « Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D », Annette Alstadsæter Salvador Barrios Gaetan Nicodeme Agnieszka Maria Skonieczna Antonio Vezzani, TAXATION PAPERS Taxation and Customs Union, WORKING PAPER N. 57 – 2015.

⁸⁵ Marko Koethenbuerger, Federica Liberini, Michael Stimmelmayer (2016), « Is it Luring Innovations or just Profit? The Case of European Patent Boxes », CESifo.

3.3. La France a fortement soutenu les initiatives de régulation portées par l'UE et par l'OCDE

3.3.1. L'OCDE a pris une place centrale dans la lutte contre l'érosion des bases fiscales avec le plan dit « BEPS 1 »

Lancé par le G20 en 2012 et mis en œuvre par l'OCDE, le programme BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) vise à limiter la capacité des entreprises à exploiter des failles juridiques pour réduire leur contribution fiscale et à améliorer la transparence. Les travaux ont abouti en octobre 2015 à quinze actions.

À cette occasion, l'OCDE s'est imposée comme une enceinte active et disposant d'une légitimité pour œuvrer à la prise de décision au niveau multilatéral en matière économique et fiscale, avec le soutien du G20. Le succès du processus a été facilité par une règle de prise de décision par consensus, rendant difficile le rejet explicite par un petit nombre d'États. *A contrario*, l'efficacité de l'Union européenne en la matière est pénalisée par la règle de décision à l'unanimité qui rend nécessaire l'approbation formelle de chaque État membre.

3.3.1.1. Les 15 actions du plan BEPS constituent un vaste arsenal de lutte contre l'évasion fiscale

- ◆ Action 1 : Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique

Ce volet transversal, qui concerne le partage du droit d'imposer entre les pays, n'a pas été mené à terme lors des premiers travaux BEPS et fait l'objet du deuxième temps de ces travaux qui s'est ouvert en mai 2018 avec le rapport intermédiaire portant sur les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie. Il a néanmoins mis en avant des principes directeurs pour la collecte de la TVA dans le cadre de l'économie numérique.

- ◆ Action 2 : Neutraliser les effets des dispositifs hybrides

Des règles modèles et des bonnes pratiques ont été recensées pour lutter contre ce type de dispositifs qui permettent à des contribuables de prétendre au bénéfice de plusieurs déductions au titre d'une même dépense.

- ◆ Action 3 : Concevoir des règles efficaces concernant les sociétés étrangères contrôlées

L'action définit des principes sur lesquels doivent reposer des règles efficaces relatives aux sociétés étrangères contrôlées afin de réduire l'incitation à transférer des bénéfices vers d'autres pays.

- ◆ Action 4 : Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et d'autres frais financiers

La démarche préconisée consiste à déterminer un ratio à utiliser comme référence pour limiter les déductions nettes d'une entité au titre des intérêts et des paiements économiquement équivalents, ratio exprimé en pourcentage de l'EBITDA.

- ◆ Action 5 : Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance

L'objectif est de garantir que les États éliminent ou modifient les régimes préférentiels grâce auxquels ils attirent artificiellement des bénéfices et non des activités substantielles. Tous les pays de l'OCDE et du G20 ont adopté une approche exigeant l'existence d'un lien, ou d'une relation concrète, entre la localisation des activités générant des bénéfices soumis à un traitement fiscal préférentiel et la localisation des bénéfices auxquels est appliqué ce régime.

- ◆ Action 6 : Empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales

Un standard minimum est établi en matière de chalandage fiscal.

- ◆ Action 7 : Empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

L'action prévoit l'évolution de la définition de la notion d'établissement stable pour mieux rendre compte de la réalité des entreprises.

- ◆ Actions 8 à 10 : Aligner les prix de transfert calculés sur la création de valeur

Les instructions révisées précisent comment les risques et les produits liés aux risques doivent être répartis au sein d'un groupe de sociétés, et comment les produits de la propriété intellectuelle doivent être affectés.

- ◆ Action 11 : Mesurer et suivre les données relatives au BEPS

Plusieurs indicateurs sont retenus pour mettre en évidence des pratiques de BEPS :

- Un taux de profit des filiales d'entreprises multinationales situées dans des pays à faible fiscalité supérieur au taux de profit moyen des groupes à l'échelle mondiale ;
- Des taux d'imposition effectifs pour les grandes entreprises multinationales inférieurs à ceux appliqués à des entreprises similaires exerçant leurs activités uniquement sur le territoire national ;
- Une concentration des investissements directs étrangers dans certains pays ;
- Un ratio redevances perçues par les entreprises/dépenses courantes de R&D dans un pays donné supérieur à la moyenne ;
- Un endettement à l'égard des parties liées et de tierces parties qui a tendance à se concentrer dans les filiales d'entreprises multinationales situées dans des pays où le taux d'imposition est plus élevé.

- ◆ Action 12 : Règles de communication obligatoire d'informations

Cette action prévoit des principes directeurs pour la mise en place de régimes de communication obligatoire d'informations.

- ◆ Action 13 : Documentation des prix de transfert et déclaration pays par pays

Les obligations relatives à la documentation des prix de transfert ont été considérablement revues. Les entreprises multinationales sont tenues de communiquer des informations concernant leurs activités commerciales mondiales et leurs politiques en matière de prix de transfert, ainsi que des informations détaillées relatives aux transactions avec les parties liées et les montants de ces transactions.

La déclaration pays par pays (CBCR) offre une vue d'ensemble des lieux où les bénéfices, le chiffre d'affaires, les salariés et les actifs sont localisés et où les impôts sont calculés et acquittés. Des lignes directrices et des outils ont été élaborés pour assurer la mise en œuvre immédiate et cohérente de la déclaration pays par pays dans tous les États et garantir la diffusion la plus large possible des renseignements entre les administrations fiscales, tout en respectant les mesures de protection concernant la confidentialité et l'utilisation des informations.

- ◆ Action 14 : Accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends

Un accord a été trouvé sur un standard minimum en matière de règlement des différends. Onze bonnes pratiques ont également été recensées pour rationaliser la procédure amiable. Un groupe important de pays s'est engagé à opérer une transition rapide vers un arbitrage obligatoire et contraignant.

- ◆ Action 15 : Élaboration d'une convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir le BEPS

Cette action a initié l'élaboration d'une convention multilatérale, qui a été adoptée en juin 2017 par 76 pays. La nouvelle convention permet aux États de transposer les dispositions issues des résultats du plan BEPS dans leur réseau existant de conventions fiscales bilatérales.

3.3.1.2. Ces différentes actions sont aujourd'hui en cours de mise en œuvre

Les différentes actions BEPS donnent lieu à des rapports d'examen par les pairs et ont fait l'objet d'un rapport adressé par le Secrétaire général de l'OCDE aux ministres des finances du G20 en février 2020.

Ce rapport souligne les progrès accomplis en matière de protocoles d'échanges automatiques d'informations, avec notamment un développement important des échanges concernant les rescrits fiscaux. Plusieurs travaux se sont intéressés à l'impact de ces échanges d'informations. Un article publié par l'OCDE⁸⁶ indique que la signature d'un accord qui établit des échanges d'informations sur demande entre un « centre financier international » et un État tiers est associée à une réduction moyenne des dépôts bancaires dans le centre financier comprise entre 9 et 10 % sur cinq ans. Ce résultat est cohérent avec les autres estimations fournies par la littérature. L'analyse empirique montre également que des règles strictes « anti-évitement » contre la planification fiscale sont associées à des transferts de bénéfices réduits, mais aussi à des coûts de conformité plus élevés pour les entreprises.

Les États ont également amendé ou aboli un nombre important de régimes fiscaux préférentiels. Depuis 2015, 290 régimes ont été examinés et la quasi-totalité de ceux qui ont été identifiés comme dommageables ont été amendés ou abolis.

Le rapport note que des progrès importants ont été accomplis dans la mise en œuvre des solutions recommandées pour une collecte efficace de la TVA sur le commerce en ligne. Des lignes directrices ont été élaborées sur les obligations et les déclarations en matière de TVA pour les plateformes en ligne. Ces standards ont déjà été mis en œuvre par plus de 50 pays. L'Union européenne a déclaré un surplus de TVA collecté grâce à ces mesures de plus de 4,5 Md€ en 2018.

S'agissant de la convention multilatérale, la France l'a ratifiée fin septembre 2018. En mai 2020, elle avait été signée par 94 juridictions et 47 l'avaient ratifiée. Cette convention constitue un progrès important pour la lutte contre l'évasion fiscale, en permettant de modifier de façon synchronisée et uniforme le réseau des conventions fiscales bilatérales. Toutefois, certaines entreprises, relayées par l'AFEP, en critiquent la mise en œuvre effective et indiquent que certains États appliquent des règles très disparates en prenant formellement appui sur ces dispositions.

En réaction aux mesures issues des actions 8 à 10 du projet BEPS, il apparaît que certaines entreprises multinationales ont pris des mesures de révision de leurs positions en matière d'élaboration des prix de transfert.

⁸⁶ O'Reilly, P., K. Parra Ramirez and M. A. Stemmer (2019), "Exchange of Information and Bank Deposits in International Financial Centres", *OECD Taxation Working Papers*, No. 46.

84 pays se sont engagés dans les échanges des déclarations pays par pays. L'impact de ces déclarations donne lieu à de premières évaluations. Ainsi, Hugger⁸⁷ indique que le taux effectif d'imposition des groupes multinationaux soumis à l'obligation de reporting augmente d'environ 0,8 points, par comparaison aux entreprises du groupe de contrôle. Toutefois, le volume total des paiements n'est pas affecté (sans doute du fait de mécanismes d'optimisation des bases). L'article met également en évidence une augmentation de 20 % en 2018 de la densité d'entreprises qui se situent juste en-deçà des seuils de reporting, suggérant des tentatives de contournement de cette contrainte. Cette analyse est confirmée par une étude plus large sur l'ensemble des secteurs réalisée par De Simone et Olbert en 2019⁸⁸. En exploitant la discontinuité réglementaire autour du seuil de 750 millions d'euros à partir duquel les entreprises doivent se conformer au CBCR, les auteurs trouvent une réduction de l'activité des multinationales dans les paradis fiscaux en 2016, première année couverte par le *reporting* pays par pays. Le changement de stratégie semble se traduire par un report vers les pays européens à fiscalité faible. Ils n'observent pas non plus d'évolutions du montant global d'impôts payés. La mise en œuvre de ces mesures étant récente, les études citées ne captent toutefois que des effets de court terme.

Une publication récente de Torslov, Wier et Zucman de 2020⁸⁹ attire l'attention sur le fait que les autorités fiscales tendent à concentrer leurs efforts de correction des prix de transfert sur les transactions impliquant d'autres États à fiscalité élevée, et non sur celles qui impliquent des États à fiscalité faible. Ainsi, les données des autorités danoises montrent que la grande majorité des corrections de prix de transfert initiées par les autorités danoises (environ 82 %) impliquent d'autres États à fiscalité élevée. Cela s'explique principalement par le fait que les accords existants et les mécanismes de résolution des différends rendent plus facile d'obtenir le redressement auprès d'autres États de l'OCDE. Les auteurs trouvent en outre que la probabilité pour les multinationales de contester devant un tribunal une correction de prix de transfert est de 50 % plus élevée quand la correction implique une juridiction à faible fiscalité ; en effet, l'impact est alors plus susceptible d'accroître le montant d'impôt global payé par l'entreprise. Et cela renforce la difficulté pour l'État à la source du redressement. Les auteurs identifient ainsi un effet pervers de la facilitation du règlement des différends entre pays développés, qui facilite des transferts mineurs de base imposable, sans impact significatif sur le montant global d'impôt payé par les entreprises multinationales.

Au global, on ne note pas d'effet visible de ces dispositions sur les pratiques de transfert de bénéfices par les multinationales américaines : la part des bénéfices enregistrés dans sept juridictions à faible fiscalité est constante en 2019, et à peu près stable depuis 2011⁹⁰.

⁸⁷ F. Hugger, « The Impact of Country-by-Country Reporting on Corporate Tax Avoidance », *IFO Working Papers*, revised version mai 2020.

⁸⁸ L. De Simone, M. Olbert, « Real Effects of Private Country-by-Country Disclosure », 2019.

⁸⁹ T. Torslov, L. Wier, G. Zucman, « Externalities in International Tax Enforcement: Theory and Evidence », NBER working paper, mars 2020.

⁹⁰ K. Clausing, E. Saez, G. Zucman, "Ending Corporate Tax Avoidance and Tax Competition: A Plan to Collect the Tax Deficit of Multinationals", July 2020. Les sept juridictions considérées sont les Bermudes, les Caïmans, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, Singapour et la Suisse.

3.3.2. L'UE s'est beaucoup mobilisée sur le sujet, même si un certain nombre d'initiatives sont restées à l'état de projets

En 2001, la Commission européenne affichait déjà dans sa stratégie en matière de fiscalité des entreprises l'objectif d'une action communautaire, afin notamment de « supprimer un certain nombre d'obstacles fiscaux entravant l'activité économique transfrontalière dans le marché intérieur et nuisant de ce fait à la compétitivité internationale des entreprises de l'UE ». Elle identifiait alors « les écarts importants de taux effectifs d'imposition des sociétés à l'échelle de l'UE » et le « problème fondamental de la coexistence de régimes fiscaux distincts qui génèrent des inefficacités coûteuses et accroît le risque de double-imposition ».

Au cours des dernières années, outre la poursuite des échanges sur le projet d'assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés, les travaux européens se sont principalement concentrés sur la lutte contre les pratiques fiscales dommageables et la coopération inter-administrative. Au cours du précédent mandat, la Commission a présenté au total 26 propositions législatives, visant notamment à renforcer la lutte contre la criminalité financière et la planification fiscale agressive et à améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt et l'équité fiscale.

Dans une récente contribution aux discussions en cours sur les réformes de la fiscalité internationale, l'AFEP considère qu'il existe aujourd'hui une harmonisation croissante des assiettes fiscales au niveau européen avec notamment :

- ◆ la convergence des régimes en matière de déductibilité des charges financières ;
- ◆ l'uniformisation des règles applicables aux redevances de brevets ;
- ◆ l'harmonisation des régimes de reports déficitaires qui sont aujourd'hui sensiblement similaires ;
- ◆ la convergence des régimes de groupes, entraînée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

3.3.2.1. À la suite du plan BEPS, de nombreuses avancées se sont concrétisées via l'adoption de plusieurs directives, notamment sur la lutte contre l'optimisation fiscale et la coopération administrative, mais également en mobilisant la politique de concurrence

- ◆ Les directives ATAD et autres mesures anti-abus

Deux directives, dites ATAD pour *Anti-Tax Avoidance Directives*, ont été adoptées en 2016 et 2017. Leur objectif est notamment d'harmoniser la mise en œuvre des mesures issues du plan BEPS pour éviter des divergences potentiellement sources de fragmentation du marché commun.

La première directive relative à la lutte contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur⁹¹ porte des mesures harmonisées de lutte contre l'optimisation fiscale agressive : notamment la limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunt et des dispositions relatives aux sociétés étrangères contrôlées qui visent à garantir que les bénéfices réalisés par des sociétés liées placés dans des pays à taux d'imposition faible ou nul soient effectivement imposés. La disposition permet en effet d'imposer les bénéfices d'une société étrangère contrôlée dans l'État où se trouve la société mère. Elle reprend ainsi les actions 3 et 4 du plan BEPS validé par l'OCDE. Cette directive comporte également une clause anti-abus générale aux fins du calcul de la charge fiscale des sociétés, qui permet aux États membres d'ignorer les montages qui n'auraient pour but que d'obtenir un avantage fiscal. Sa transposition est effective en France depuis le 1^{er} janvier 2019.

⁹¹ 12 juillet 2016 : Directive (UE) n° 2016/1164 dite « ATAD 1 »

La directive « ATAD 2 »⁹² met un terme aux situations liées à des différences de qualification juridique nationale de certains instruments financiers et entités (dits hybrides) permettant une imposition faible ou nulle. L'objectif est d'empêcher les entreprises d'exploiter les asymétries législatives entre États pour se retrouver en situation de double absence d'imposition. Ces dispositions sont étendues aux pays tiers à l'Union européenne. La directive reprend le contenu de l'action 2 du plan BEPS. Par ailleurs, les entreprises qui transfèrent des actifs hors d'un État membre sont soumises à une taxe de sortie ou « exit tax » sur les plus-values latentes associées aux actifs transférés.

La Commission doit publier en août 2020 un rapport d'évaluation sur les directives ATAD.

◆ Une série de directives « dites DAC » relatives à la coopération inter-administrative
Six directives successives relatives à la coopération inter-administrative ont été adoptées depuis 2011.

La directive DAC 1 du 15 février 2011 porte sur l'échange de renseignements, y compris automatiques, notamment dans le cadre des contrôles fiscaux.

La directive DAC 2 du 9 décembre 2014 traite de l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers à des fins fiscales.

La directive DAC 3 du 8 décembre 2015, inspirée de l'action 5 du plan BEPS, prévoit que les dispositions fiscales anticipées (dites *tax rulings*) doivent être échangées automatiquement entre les États membres dès lors qu'elles ont un impact transfrontière.

La directive DAC 4 du 22 mai 2016 crée une obligation d'échange automatique et obligatoire d'informations concernant les déclarations pays par pays (reprenant l'action 13 du plan BEPS).

La directive DAC 5 du 6 décembre 2016 prévoit l'accès de l'administration fiscale aux données collectées dans le cadre de la lutte anti-blanchiment.

La directive DAC 6 du 22 mai 2018 prévoit la divulgation obligatoire des montages d'optimisation fiscale transfrontière par les intermédiaires aux autorités fiscales, aux fins d'une évaluation par celles-ci. Elle est inspirée de l'action 12 du plan BEPS. Cette directive entrera en application à compter du 1^{er} janvier 2021.

La Commission a diffusé en septembre 2019 une première évaluation de ces directives. Le bilan dressé est contrasté. La Commission constate que les infrastructures d'échange de renseignements mises en place apparaissent pertinentes. Les États sont aujourd'hui tenus de s'échanger automatiquement un grand volume d'informations. Toutefois, il apparaît qu'ils en font des usages très disparates : alors que certains mobilisent ces informations de manière intensive, d'autres ne semblent quasiment pas utiliser les informations ainsi mises à leur disposition.

En matière de coopération, la Commission européenne a également lancé récemment un réseau des directeurs des administrations fiscales des États membres (TADEUS), afin de faciliter le renforcement de la coopération entre les États.

◆ La publication d'informations pays par pays

La directive sur les exigences de fonds propres⁹³ de 2013 a posé une obligation pour les établissements financiers de divulguer publiquement des informations essentielles sur :

- leur dénomination(s), la nature de leurs activités et leur localisation géographique ;
- leur chiffre d'affaires ;

⁹² 29 mai 2017 : Directive (UE) n° 2017/952 dite « ATAD 2 »

⁹³ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

- leur nombre de salariés sur une base équivalent temps plein ;
- leur résultat d'exploitation avant impôt ;
- les impôts payés sur le résultat ;
- les subventions publiques reçues.

Les grandes entreprises des secteurs de l'extraction et de l'exploitation forestière sont également tenues à la publication d'informations pays par pays conformément à la directive comptable.

S'agissant des établissements financiers, la publication de ces informations a permis de mettre en évidence la forte concentration d'activité des banques européennes dans les juridictions à faible fiscalité. L'article de Vincent Bouvatier, Gunther Capelle-Blancard et Anne-Laure Delatte pour le CEPII⁹⁴ montre que les banques européennes étudiées localisent 29 % de leur bénéfice étranger dans des juridictions à faible fiscalité et qu'elles servent d'intermédiaire à près de 550 Md€ de dépôts dans ces juridictions. Selon l'article, l'introduction des nouvelles obligations de reporting n'a pas affecté la présence des banques dans ces territoires après son introduction. Toutefois, l'étude a été menée peu de temps après l'entrée en vigueur de ces nouvelles obligations. Un travail plus récent d'Overesch et Wolff⁹⁵ compare les impôts acquittés par les banques européennes multinationales concernées par ces obligations de reporting avec ceux d'autres banques non concernées. Leurs résultats suggèrent au contraire une influence notable de la publicité de ces informations sur les impôts acquittés globalement par les banques et sur la manière dont elles se conforment à leurs obligations fiscales. Ainsi, le taux effectif moyen d'imposition des banques soumises à ce reporting a augmenté de 3,7 % par rapport à d'autres banques qui ne sont pas présentes dans les pays européens à faible fiscalité. En 2014, Johannesen et Zucman⁹⁶ avaient montré une réaction des banques aux mesures anti-érosion des bases fiscales avec une tendance à transférer les dépôts depuis les paradis fiscaux ayant signé des traités d'échange d'informations bilatéraux vers ceux n'en ayant pas signé.

En avril 2016⁹⁷, la Commission européenne a proposé une nouvelle directive consistant à rendre publiques les données du reporting pays par pays (CBCR) pour toute multinationale présente dans l'Union dont le chiffre d'affaires dépasse 750 M€. L'objectif de cette transparence est de renforcer la responsabilité des grandes multinationales en matière fiscale en les encourageant à payer davantage d'impôts là où elles réalisent leurs bénéfices. Le Parlement européen a adopté la proposition en juillet 2017, dans une version plus exigeante qui prévoit une présentation séparée des données pour chaque juridiction extérieure à l'UE (et non une présentation agrégée comme proposée par la Commission).

◆ Règlement des différends

En octobre 2017, une directive dite « arbitrage » a créé une procédure obligatoire de règlement des différends entre États membres en cas d'échec des procédures amiables (inspirée de l'action 14 du plan BEPS). La procédure prévoit des délais définis et la publicité des décisions finales.

Ces nouvelles règles s'appliquent depuis le 1^{er} juillet 2019. Un premier bilan chiffré devrait prochainement être établi par la Commission européenne.

⁹⁴ « Banks Defy Gravity in Tax Havens », *CEPII working paper*, septembre 2017.

⁹⁵ M. Overesch, H. Wolff, « Financial Transparency to the Rescue : Effects of Country-by-Country Reporting in the EU Banking Sector on Tax Avoidance », février 2019.

⁹⁶ G. Zucman, N. Johannesen, « The End of Bank Secrecy ? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown », *American Economic Journal : Economic Policy*, 2014.

⁹⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 12 avril 2016 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les bénéfices.

◆ Liste des territoires non-coopératifs

La première liste a été approuvée par les États membres en décembre 2017, suite à l'examen de 92 pays. Un certain nombre d'entre eux se sont engagés à respecter les exigences fixées à une échéance donnée. La Commission considère que ce travail a contribué à élever les standards de bonne gouvernance fiscale au niveau global. Depuis l'introduction de la liste, plus de 100 régimes fiscaux dommageables ont été éliminés. Les États membres ont utilisé la liste pour prendre des mesures au niveau national à l'encontre des pays visés. Toutefois, l'UE est fréquemment l'objet de critiques de la part d'organisations de la société civile pour le caractère trop restreint de la liste et l'absence d'inclusion en son sein d'États de l'Union.

◆ Action par la politique de concurrence et l'encadrement des aides d'État

Depuis 2014, la Commission enquête sur les pratiques des États membres en matière de décisions fiscales. Elle s'intéresse notamment aux *tax rulings* qui sont des accords négociés de gré à gré entre l'administration fiscale d'un pays et une entreprise, afin de fixer les conditions d'imposition de cette dernière. Ces accords peuvent être constitutifs de traitements privilégiés et d'infraction aux règles de concurrence et d'encadrement des aides d'État. La Commission a ainsi ouvert neuf enquêtes officielles: six d'entre elles ont abouti à la conclusion que les décisions fiscales en question constituaient une aide d'État illégale⁹⁸. En 2016, la Commission a ainsi décidé par exemple que l'Irlande devait réclamer 13 milliards d'euros d'impôts à Apple. Toutefois, la Cour de justice de l'UE a annulé cette décision le 15 juillet 2020, au motif que la Commission ne serait pas parvenue à démontrer « l'existence d'un avantage économique sélectif ». L'une des enquêtes a été close au motif que la double non-imposition de certains bénéfices ne constituait pas une aide d'État⁹⁹, et deux sont encore en cours¹⁰⁰.

⁹⁸ Décision du 20 juin 2018 sur l'aide d'État accordée par le Luxembourg à ENGIE ([SA.44888](#)); décision du 4 octobre 2017 sur l'aide d'État accordée par le Luxembourg à Amazon ([SA.38944](#)); décision du 30 août 2016 sur l'aide d'État accordée par l'Irlande à Apple ([SA.38373](#)); décision du 11 janvier 2016 intitulée «Exonération des bénéfices excédentaires en Belgique – article 185, paragraphe 2 b) du CIR92» ([SA.37667](#)); décision du 21 octobre 2015 sur l'aide d'État accordée par les Pays-Bas à Starbucks ([SA.38374](#)); décision du 21 octobre 2015 sur l'aide d'État accordée par le Luxembourg à Fiat ([SA.38375](#)). Des procédures sont en cours devant la Cour de justice de l'Union européenne et le Tribunal concernant ces six décisions.

⁹⁹ Décision du 19 septembre 2018 intitulée «aide alléguée à McDonalds – Luxembourg» ([SA.38945](#)).

¹⁰⁰ Enquête sur une possible aide d'État en faveur d'Inter IKEA, ouverte le 18 décembre 2017 ([SA.46470](#)) et enquête sur le régime fiscal britannique applicable aux multinationales (règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées), ouverte le 26 octobre 2018 ([SA.44896](#)).

3.3.2.2. Certains chantiers, notamment le travail sur une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés, sont encore en suspens

◆ Assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS)

La première proposition d'assiette commune de l'impôt sur les sociétés a été émise par la Commission en 2011. Il s'agissait de définir une base consolidée d'imposition des sociétés couvrant l'ensemble de leurs activités dans l'UE afin d'améliorer l'efficacité, la simplicité et la transparence des régimes d'impôt sur les sociétés, en particulier en réduisant les coûts de mise en conformité. L'institution d'une base d'imposition consolidée permettrait aux entreprises ayant des activités transfrontalières et internationales dans l'UE de calculer le revenu de l'ensemble du groupe conformément à un corps unique de règles et d'élaborer des comptes consolidés à des fins fiscales, garantissant ainsi la capacité de compensation des pertes et des profits réalisés sur les différents territoires du marché intérieur.

Le projet a été relancé par la Commission en juin 2015 en mettant l'accent sur les apports possibles d'ACCIS à la lutte contre l'évasion fiscale. Cette proposition prévoit que les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 750 M€ n'auraient à faire une déclaration que dans le pays de siège. Le bénéfice global serait réparti entre les pays selon quatre critères : pour un tiers le chiffre d'affaires, pour un tiers les immobilisations corporelles, pour un sixième la masse salariale et pour un sixième les effectifs. Les actifs immatériels et financiers ne seraient pas pris en compte. La réforme supprimerait donc de fait les prix de transfert au sein de l'UE. La Commission propose de procéder en deux temps, avec une première directive concernant l'assiette commune et une deuxième relative à l'assiette commune consolidée.

La France a fortement soutenu l'adoption de ce projet, qui s'est toutefois heurté aux réserves de neuf États membres : la Bulgarie, l'Irlande, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Suède et le Royaume-Uni.

◆ La taxation des services numériques

La Commission européenne a publié le 21 mars 2018 une communication relative à la taxation de l'économie numérique. L'objectif est d'adapter les règles de taxation des entreprises au niveau international aux particularités de l'économie numérique. Le paquet présenté par la Commission inclut une directive qui propose de réviser la notion d'établissement stable et les règles d'allocation des profits, en introduisant la notion de présence numérique significative, qui conduirait à allouer des droits à taxer aux juridictions de marché. D'autre part, et compte tenu du fait que les changements en matière fiscale sont généralement longs, la Commission propose une taxe temporaire sur les services numériques (*digital services tax* – DST) qui vise à apporter une réponse rapide à la faible taxation des activités numériques. La proposition a été finalement rejetée par le Danemark, la Finlande, l'Irlande et la Suède et a été suivie par plusieurs initiatives unilatérales des États membres (cf. 3.4).

◆ La taxation des transactions financières

La Commission a proposé en septembre 2011 une taxe sur les transactions financières applicable à l'ensemble de l'Union. L'objectif était triple :

- prévenir une fragmentation du marché intérieur susceptible de résulter d'approches nationales non coordonnées ;
- assurer que le secteur financier apporte une contribution juste et substantielle aux finances publiques ;
- décourager les transactions financières ne contribuant pas à l'efficacité des marchés ou à l'économie réelle.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

La proposition consistait à harmoniser la base d'imposition et a fixé un taux minimum pour toutes les transactions sur les marchés secondaires, dès lors qu'au moins une institution financière européenne était partie à la transaction. Les taux minimums envisagés étaient de 0,1 % pour les échanges d'actions et d'obligations et de 0,01 % pour les produits dérivés.

À la mi-2012, le Conseil Ecofin a acté l'impossibilité d'un accord unanime sur cette proposition mais 11 États membres ont exprimé la volonté de poursuivre les travaux sous la forme d'une coopération renforcée. La Commission a émis en février 2013 une proposition de directive mettant en place cette coopération renforcée, qui est toujours discutée en groupes de travail.

◆ Le chantier des ressources propres

La Commission avait proposé dès 2011 de nouvelles ressources propres afin de contribuer aux efforts d'assainissement budgétaire des États membres dans le contexte de la crise financière, avec la proposition de création d'une taxe sur les transactions financières.

Une nouvelle proposition en 2018 a porté sur :

- une part de l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés qui permettrait d'établir un lien direct entre le financement du budget de l'UE et les avantages dont bénéficient les entreprises exerçant des activités au sein du marché unique ;
- une part des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas du système européen d'échange de quotas d'émission ;
- une contribution nationale calculée en fonction du volume des déchets d'emballage en plastique non recyclés.

Ce chantier a été récemment relancé dans le cadre de la proposition portée par la Commission sur le plan de relance de sortie de la crise du Covid-19.

◆ Processus décisionnel : passage à la majorité qualifiée en matière fiscale

La Commission a diffusé une communication en janvier 2019 intitulée « Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique fiscale dans l'Union », qui propose un passage progressif à une prise de décision à la majorité qualifiée en mobilisant les « clauses passerelles » prévues par les traités. La majorité qualifiée concernerait :

- dans un premier temps, les mesures qui n'ont aucune incidence directe sur les droits, bases ou taux d'imposition des États membres, mais qui relèvent de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ;
- dans une deuxième étape, les mesures essentiellement de nature fiscale conçues pour soutenir d'autres objectifs stratégiques, notamment la lutte contre le changement climatique, la protection de l'environnement ou l'amélioration de la santé publique ou de la politique des transports ;
- dans une troisième étape, les domaines de la fiscalité qui sont déjà en grande partie harmonisés, notamment la TVA et les droits d'accise ;
- enfin, d'autres initiatives dans le domaine fiscal nécessaires pour le fonctionnement du marché unique.

Lors de la première discussion en février 2019, la proposition a principalement été soutenue par les plus grands États : la France, l'Allemagne et l'Espagne.

3.4. Suite à l'achoppement des négociations au niveau européen, l'initiative française sur la taxation du numérique a été suivie par un mouvement de grande ampleur

La France a fortement poussé pour l'introduction d'une taxation spécifique du numérique au niveau européen. Suite à l'échec de l'adoption de la directive proposée en 2018 (cf. supra), le Parlement français a adopté en juillet 2019 une taxe française sur les services numériques qui met en place un prélèvement de 3 % des recettes tirées de prestations de ciblage publicitaire, qui s'appuient sur les données collectées auprès des internautes et des prestations de mise en relation entre internautes, en particulier les places de marché. Ces prestations doivent être taxées à proportion de la part de l'activité des internautes réalisée depuis la France. Les entreprises concernées sont celles qui réalisent un chiffre d'affaires sur leurs activités numériques d'au moins 750 millions d'euros dans le monde et de plus de 25 millions d'euros en France.

La taxe a rapporté 350 M€ en 2019, auprès d'une quarantaine d'entreprises. Le prélèvement a été suspendu en 2020 dans l'attente d'un éventuel accord multilatéral à l'OCDE.

De nombreux pays ont introduit une telle taxation de manière unilatérale, ou sont en cours d'introduction. Le cabinet KPMG recense 28 initiatives en ce sens en juin 2020.

Tableau 19 : Apparition des taxes directes sectorielles en lien avec le numérique

Mise en application	Pays	Assiette taxable	Taux	Remarques
12/04/2016	Israël	Revenus liés aux entreprises numériques	NA	
01/06/2016	Inde	Montant brut des paiements publicitaires sur internet	6%	
01/01/2017	Taiwan	Païement à des étrangers pour des services online	NA	
01/07/2017	Hongrie	Chiffre d'affaires généré par la diffusion de publicités	7,50%	abandonnée le 1/7/2019
01/01/2018	Pakistan	Païements de services numériques à des non-résidents	5%	
01/01/2018	Slovaquie	Païements à des plateformes numériques de transport et d'hébergement en Slovaquie	5%	
01/01/2018	Uruguay	Revenus de non-résidents venant de services de l'économie numérique en Uruguay	NA	
01/01/2019	France	Services numériques définis selon les ratios de "présence numérique en France"	3%	
01/01/2019	Turquie	Païements pour des publicités	15%	
01/01/2019	Zimbabwe	Toute recette reçue par une plateforme de e-commerce ou pour un service de diffusion numérique domiciliée ailleurs qu'au Zimbabwe	5%	
13/05/2019	Malaisie	Tout revenu lié au e-commerce lié à la Malaisie	variable	
16/07/2019	Grèce	Revenus des locations de court terme sur les plateformes numériques	NA	
07/11/2019	Kenya	Revenus sur les ventes sur internet	NA	
19/11/2019	Costa Rica	Revenus des plateformes de réservation touristiques	NA	
01/01/2020	Autriche	Revenus liés aux services de publicités numériques	5%	

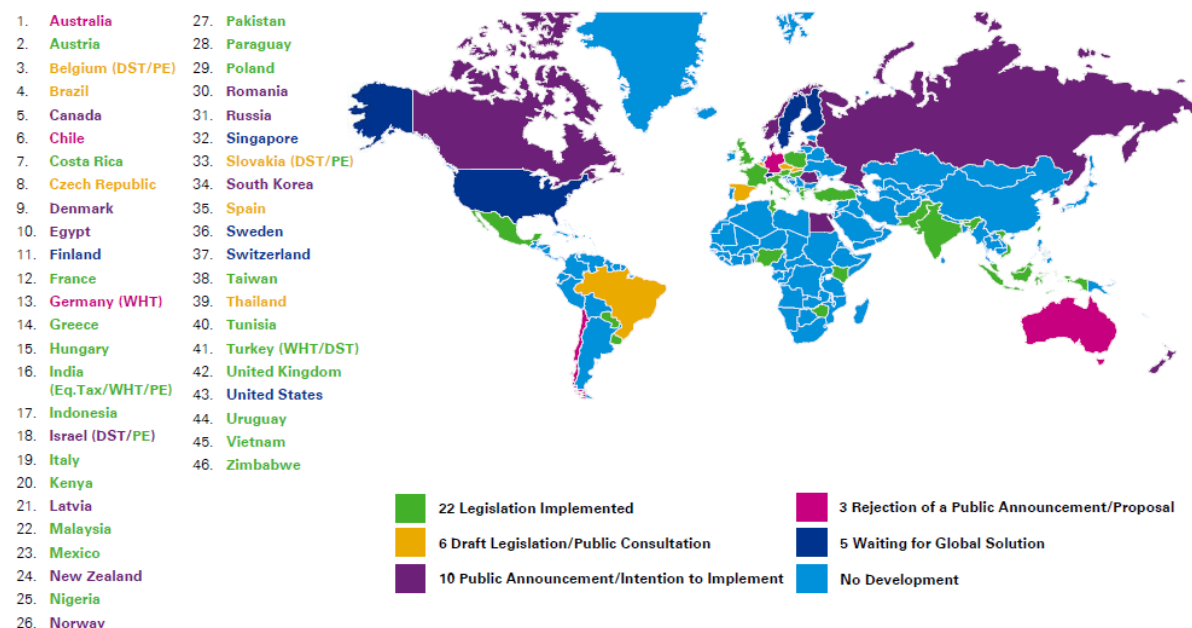
LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES
PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Mise en application	Pays	Assiette taxable	Taux	Remarques
01/01/2020	Italie	Revenus bruts liés aux publicités numériques, aux plateformes numériques de vente, à la vente de données personnelles	3%	
01/01/2020	Tunisie	En cours de définition	3%	
03/02/2020	Nigéria	Revenus liés à l'activité numérique	NA	
01/03/2020	Turquie	Revenus bruts liés aux services numériques	7,50%	
31/03/2020	Indonésie	Compagnies étrangères avec une « présence significative dans l'économie d'internet » en Indonésie. Montant brut des ventes sur internet	NA	
01/04/2020	Inde	Montant brut des ventes sur internet	2%	
01/04/2020	Royaume-Uni	Revenus supérieurs à 25M£ venant des usagers britanniques concernant les réseaux sociaux, plateformes de vente et moteurs de recherche	2%	
01/06/2020	Mexique	Paievements de services numériques à des non-résidents	variable	
01/07/2020	Pologne	Revenu brut sur la distribution de services audiovisuels à la demande	1,5 %	
01/07/2020	Vietnam	Revenus de non-résidents venant de services de l'économie numérique au Vietnam	variable	
01/01/2021	Paraguay	Revenus nets de TVA pour la distribution de services numériques par des sociétés étrangères	15%	
Application prévue mi-2022	Inde	Revenus liés aux entreprises numériques	NA	

Source : <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2020/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf>

Taxation de l'économie numérique : impôts directs

Direct Taxes (e.g., DST/WHT/Digital PE)



Source : KPMG.

Des débats sont par ailleurs en cours dans de nombreux autres États autour de l'introduction d'une telle taxe : c'est le cas notamment en République Tchèque, en Belgique, au Brésil, au Canada, en Espagne et en Thaïlande.

Aux États-Unis, il existe des initiatives de création de taxe sur les services numériques dans trois États fédérés ; dans le Maryland, qui est le plus avancé, une proposition de loi a été déposée, mais non encore discutée à ce jour.

Selon le secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría, 40 à 50 pays seraient prêts, comme la France, à adopter des mesures unilatérales sur la taxation directe du secteur du numérique.

Les États-Unis ont annoncé en juin 2020 l'ouverture d'une enquête sur ces mesures considérées comme potentiellement discriminatoires vis-à-vis des grands groupes américains du numérique, avec des menaces de représailles commerciales.

De très nombreux pays ont également adapté leurs règles en matière de TVA, notamment pour obliger les vendeurs non-résidents utilisant les plateformes numériques à s'enregistrer et à collecter la TVA.

3.5. La France s'est mobilisée sur la sécurité juridique et l'amélioration de la relation avec les contribuables, avec des attentes encore fortes du côté des entreprises

La loi ESSOC du 10 août 2018 (pour un État au service d'une société de confiance) vise à simplifier les procédures et à les rendre plus transparentes, dans le cadre d'une nouvelle « relation de confiance » entre les entreprises et l'administration.

Pour les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, un service de partenariat fiscal dédié a été créé. Proposé aux entreprises qui respectent leurs obligations fiscales, ce service leur offre l'identification d'un interlocuteur dans la durée pour résoudre les nouvelles questions fiscales qui se présentent à elles. Au 31 janvier 2020, 30 groupes représentant plus de 2 300 sociétés participaient au dispositif et 17 rescrits avaient été délivrés.

LA SITUATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES EN FRANCE ET CHEZ SES PRINCIPAUX PARTENAIRES ÉCONOMIQUES

Pour les PME, les directions régionales sont chargées de créer et de développer un service d'accompagnement fiscal dédié à cette catégorie d'entreprises. L'objectif d'ici la fin du quinquennat est d'avoir fait bénéficier 800 PME de ce dialogue avec l'administration fiscale. Au début du mois de janvier, 118 PME étaient entrées dans cette démarche.

Par ailleurs, afin de faciliter la possibilité, pour une entreprise, de procéder à la mise en conformité spontanée de sa situation fiscale, un Service de mise en conformité des entreprises a été créé début 2019. Ce service permet de traiter des dossiers portant sur des problématiques fiscales complexes. Au 31 janvier 2020, 17 dossiers de mise en conformité ont été déposés.

La garantie fiscale est également une nouveauté qui s'applique aux contrôles engagés à partir du 1^{er} janvier 2019. Elle renforce la sécurité juridique des contribuables en apportant une prise de position de l'administration sur tous les points examinés lors d'un contrôle, y compris en l'absence de rectification.

L'examen de conformité fiscal donne la possibilité à des entreprises volontaires de se soumettre à un audit fiscal conduit par un commissaire aux comptes, préalablement au dépôt de la déclaration fiscale. Cet audit *a priori* doit permettre de valider avec l'administration le contenu de cette déclaration, afin que celle-ci ne puisse plus faire l'objet de rectifications *a posteriori*.

S'agissant des rescrits, la DGFIP en délivre chaque année environ 18 000. Le Gouvernement a mis en place un guichet unique pour le dépôt des demandes et une standardisation pour assurer la complétude des dossiers. Il s'est également engagé à une amélioration des délais de délivrance des rescrits et à une publication des rescrits d'intérêt général.

Les entreprises interrogées considèrent généralement que ces mesures vont dans le bon sens. L'AFEP a ainsi soutenu et participé à la création du partenariat fiscal. Ce dernier doit, selon l'organisation, encore monter en puissance pour être en mesure de répondre aux enjeux des grandes entreprises. La création du guichet international dans le cadre du partenariat fiscal fait l'objet de commentaires positifs.

Toutefois, plusieurs des entreprises rencontrées se plaignent des délais de réponse de l'administration fiscale aux questions posées et de l'absence de visibilité sur ces délais. La problématique est particulièrement aiguë dans le cas d'importantes restructurations enfermées dans des délais légaux. Elles sont plusieurs à souhaiter un renforcement des équipes de la MEJEI (Mission expertise juridique et économique internationale de la DGFIP). Ils sont en effet des interlocuteurs clés, chargés de la résolution des problématiques pratiques en matière de prix de transfert. L'AFEP insiste également sur l'importance d'un soutien au plan politique lorsque les États impliqués dans les dossiers en cause se montrent peu allants. Elle signale en outre une répartition des compétences encore insuffisamment claire s'agissant des demandes de rescrits entre le service juridique et la DLF.

Plusieurs entreprises font par ailleurs état de difficultés importantes d'application des conventions fiscales avec certains États, notamment la Chine. Ces difficultés se traduisent selon l'AFEP, soit par une impossibilité de remonter des résultats en France, soit par des doubles impositions. Initialement restreintes aux relations avec les pays tiers, elles sont désormais de plus en plus fréquentes dans les relations avec les administrations des pays de l'Union européenne. À titre d'exemples, l'AFEP a récemment saisi le guichet international sur les sujets suivants :

- ◆ législation interne polonaise subordonnant l'exonération de retenue à la source polonaise sur les dividendes à un formalisme qui paraît non conforme à la législation européenne ;
- ◆ législation interne algérienne visant à taxer les réserves des filiales de groupes étrangers alors même que le contrôle des changes rend les distributions de dividendes quasi-impossibles ;

- ◆ pratique administrative marocaine consistant à exiger que les groupes français intervenant localement dans des projets de construction d'infrastructures imposent au Maroc 30 % de leur marge réalisée sur les contrats concernés.

L'AFEP cite également des problématiques :

- ◆ de reconnaissance d'établissements stables des sociétés françaises à l'étranger et d'attribution d'un montant de profits à ces établissements stables en contradiction avec les conventions fiscales ;
- ◆ d'application de retenues à la source non conformes aux conventions fiscales ;
- ◆ de définition des prix de transfert en décalage avec la réalité du marché pour accroître les recettes fiscales ;
- ◆ de remise en cause de la déductibilité fiscale des rémunérations versées par les filiales étrangères à leur société mère française.

Les procédures amiables peuvent être très longues ; une procédure en cours avec l'Australie, pendante depuis 1995, vient ainsi d'être soldée.

3.6. Les dernières données disponibles font état d'un bon niveau d'attractivité en matière d'IDE

Depuis 2014, il apparaît que la France fait preuve d'une capacité croissante à attirer les IDE entrants, alors que la tendance est à la baisse en moyenne dans l'UE. Il faut souligner que les comparaisons sont surtout valables entre pays de tailles similaires, le poids relatif des IDE entrants étant généralement plus important dans un pays de petite taille.

En 2019, la France a occupé la première place européenne pour l'accueil d'IDE. Avec 1 197 projets annoncés au cours de l'année 2019 (soit 18,7 %), la France devançait le Royaume-Uni (1 109 et 17,3 %) et l'Allemagne (971 et 15,1 %). Elle conserve la première place pour la production et la R&D, dans la continuité de la forte progression observée en 2018.

Selon le baromètre d'Ernst&Young d'avril 2020, le contexte risque toutefois de compromettre la réalisation d'une partie de ces projets. 53 % ont déjà été mis en place. Pour la part restante, les dirigeants interrogés envisagent à 66 % une réduction de leurs projets en 2020 et à 15 % un report à 2021.

Le travail récent d'Aymeric Lachaux sur les facteurs de localisation des IDE vise notamment à identifier les disparités existantes entre les pays dans la répartition des investissements par fonction en distinguant respectivement les sièges sociaux, la production et l'innovation. Pour observer dans quelles fonctions les pays sont relativement plus spécialisés, l'auteur calcule la part relative des investissements reçus dans chaque fonction au sein de chaque pays et la compare à la part moyenne de l'ensemble des pays. La France apparaît ainsi relativement spécialisée dans l'innovation et la production ; les pays parfois assimilés à des paradis fiscaux européens apparaissent spécialisés dans les sièges sociaux.

Toutefois, en mettant en balance le stock d'IDE entrant et le stock d'IDE sortant, on constate que la France constitue clairement un investisseur net à l'étranger, plus que la moyenne des pays de l'UE.

CONCLUSION

Examiné dans son ensemble, le système français de fiscalité des entreprises présente des atouts en termes de stabilité et de dynamisme des recettes pour les collectivités. En outre, lorsqu'on globalise l'ensemble des prélèvements, l'impact apparaît relativement équilibré en moyenne en termes de redistribution entre secteurs et entre tailles d'entreprises. Cet effet global ne doit toutefois pas faire oublier les disparités importantes qui peuvent exister au niveau des entreprises prises individuellement.

La fiscalité des entreprises est toutefois confrontée à des défis issus d'une concurrence fiscale croissante, à la fois pour la localisation des activités, et pour la localisation des bases taxables. Cette situation engendre une tendance à la baisse rapide des taux d'imposition nominaux sur les sociétés. Si la baisse est moins marquée s'agissant des taux effectifs, l'ampleur de l'érosion des bases a toutefois suscité l'engagement de réactions importantes ces dernières années, avec le plan BEPS négocié au sein de l'OCDE et ses déclinaisons déployées au travers d'une série de directives européennes. La France a été particulièrement active dans ces tentatives de régulation transnationale de la fiscalité des entreprises. Elle a contribué à créer un mouvement d'ampleur pour un rééquilibrage de la taxation des services numériques. Elle a également fait le choix de miser fortement sur la réduction du coût du travail, avec des résultats concentrés sur l'emploi faiblement qualifié, et sur la recherche et développement. Sur ce point, s'il est difficile de conclure sur l'efficacité du CIR, on peut constater que la France est depuis plusieurs années très bien positionnée en matière d'accueil des investissements directs étrangers, en particulier en ce qui concerne les activités d'innovation et de R&D. Il faut toutefois se garder de surestimer le poids du facteur fiscal en la matière. En effet, les décisions d'investissement apparaissent principalement guidées par les caractéristiques de marché et les effets d'agglomération, la France ayant en la matière des atouts importants à faire valoir.

Les problématiques posées à la fiscalité des entreprises par la numérisation et la mondialisation de l'économie sont toutefois loin d'avoir trouvé une résolution complète ; l'agenda de discussion actuel reste dense, au niveau du cadre inclusif de l'OCDE comme de l'Union européenne. Et la France conserve par ailleurs des marges de manœuvre internes pour une amélioration de la fiscalité des entreprises, qui préserve ses recettes tout en favorisant le développement de l'activité sur notre territoire ; ces perspectives sont à examiner à la fois sous un angle structurel et dans le contexte de confrontation à une crise économique violente.

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

RAPPORT PARTICULIER n° 2

Les frontières des impôts de production

Sylvain Humbert
Maître des requêtes au Conseil d'État

SOMMAIRE

Synthèse	5
Introduction.....	7
1. QUE CHERCHE-T-ON À SAISIR PAR L'IMPÔT ET À QUELLES FINS ?	10
1.1. Quelle capacité contributive est prise en compte avec le patrimoine, l'enrichissement ou la consommation ?.....	10
1.2. Le critère de marché : une nouvelle philosophie de l'impôt ?	12
2. L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS S'EST ADAPTÉ AUX DÉFIS DE LA MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE MAIS SE HEURTE AUX LIMITES DE L'ÉTABLISSEMENT STABLE.....	14
2.1. La numérisation de l'économie fragilise la localisation en France des entreprises y déployant leur activité et donc le principe de leur assujettissement à l'IS, sans remède satisfaisant pour l'instant.....	14
2.1.1. <i>Le principe de territorialité de l'IS.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Les limitations induites par le droit conventionnel, anciennes et nouvelles.</i>	<i>15</i>
2.2. L'érosion de l'assiette de l'IS par la mondialisation de l'économie a conduit à une évolution tous azimuts qui a atteint un point d'aboutissement significatif.....	18
2.2.1. <i>Les transferts indirects de bénéfice par la manipulation des prix de transfert sont désormais bien encadrés, sauf peut-être pour les actifs incorporels..</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>Les solutions spécifiques pour les frais financiers et la sous-capitalisation : au-delà du contrôle des prix de transfert.</i>	<i>22</i>
2.2.3. <i>Les structures interposées situées en territoire à fiscalité privilégiée (article 209 du CGI et 238 A du CCI) sont bien encadrées désormais.</i>	<i>23</i>
2.2.4. <i>La lutte contre les abus de droit (abus de droit et mesures anti-abus) : un arsenal désormais très conséquent.</i>	<i>25</i>
3. LES IMPÔTS DE PRODUCTION CONNAISSENT UN SORT TRÈS VARIABLE FACE À LA MONDIALISATION ET À LA NUMÉRISATION DE L'ÉCONOMIE.....	29
3.1. Les retenues à la source s'inscrivent dans un nouvel équilibre.	29
3.1.1. <i>Cas des revenus sortants : une application de moins en moins générales.</i>	<i>30</i>
3.1.2. <i>Cas des revenus entrants : recherche d'une minimisation des crédits d'impôt, sauf régime de faveur.....</i>	<i>31</i>
3.1.3. <i>Lutte contre les pratiques dommageables : le « chalandage fiscal » mieux encadré.....</i>	<i>32</i>
3.2. Les impôts assis sur les immobilisations corporelles sont par nature tributaires d'une présence physique en France.	34
3.2.1. <i>Les taxes foncières, impôt sur la propriété immobilière.</i>	<i>34</i>
3.2.2. <i>La CFE : une liaison avec l'IS fragilisant la territorialité de l'impôt.....</i>	<i>35</i>
3.3. La CVAE obéit à la même logique que l'IS pour sa territorialité et son assiette..	38
3.4. La C3S, impôt en sursis, est également fragilisée par son lien fait avec l'IS.....	39
3.5. La taxe sur les salaires a des règles de territorialité très spécifiques.....	40
3.6. La TVA fait preuve d'une remarquable capacité d'adaptation à l'évolution de l'économie, sans doute en raison de sa nature d'impôt de consommation.....	41
3.6.1. <i>Règles de territorialité de la TVA en contexte international : le critère du lieu de consommation.....</i>	<i>41</i>

3.6.2.	<i>Prise en compte des spécificités de certaines transactions transnationales sur les biens.</i>	44
3.6.3.	<i>Prise en compte des spécificités de certaines transactions transnationales en matière de prestations de service.</i>	45
4.	LES NOUVELLES APPROCHES MULTILATÉRALES POUR MODIFIER LES FRONTIÈRES DE L'IS SOUS L'ÉGIDE DE L'OCDE : DE NOUVEAUX MODÈLES ET DES INTERROGATIONS.	47
4.1.	Le diagnostic de l'action 1 et de l'action 7 du programme BEPS et la première réponse avec l'instrument multilatéral.	48
4.2.	Le pilier 1 : vers une nouvelle répartition des profits en fonction du critère du marché.	50
4.3.	Le pilier 2 : une refonte en profondeur du système fiscal international en vue d'une imposition minimale pour les groupes internationaux.	52
5.	LES PREMIÈRES RÉPONSES NATIONALES UNILATÉRALES POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS POSÉS AUX IMPÔTS DE PRODUCTION : DES SOLUTIONS NON SANS PROBLÈMES.	55
5.1.	Le grand chambardement fiscal des Etats-Unis : l'innovation au détriment de la lisibilité et de la prévisibilité ?	55
5.1.1.	<i>Présentation de la logique d'ensemble de la réforme pour les entreprises.</i>	55
5.1.2.	<i>GLTI et FDII : la carotte et le bâton. Nouvelle approche pour les incorporels.</i>	57
5.1.3.	<i>BEAT (Base Erosion and Anti-Abuse Tax).</i>	65
5.2.	Les taxes sur les services numériques : des tentatives de taxer une partie du chiffre d'affaires	67
	Annexe 1 : actifs incorporels, comment les impôts de production peuvent-ils les prendre en compte ?	69
	Annexe 2 : introduire un dispositif d'intérêts notionnels pour encourager la constitution de fonds propres par les entreprises ?	71
	Annexe 3 : Glossaire	73
	Annexe 3 : Bibliographie	76
	Annexe 4 : Entretiens menés	77

Synthèse

Etablissement stable et prix de transfert sont les maîtres mots de la réflexion actuelle sur les défis posés par la mondialisation et la numérisation de l'économie à l'impôt sur les sociétés. Mais ce n'est pas le seul impôt qu'affectent ces deux phénomènes : tous les impôts de production sont plus ou moins touchés par celles-ci, qu'il s'agisse des impôts fonciers (taxes foncières, contribution foncière des entreprises), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ou la taxe sur les salaires (TS). La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôt sur la consommation, apparaît comme un contrepoint intéressant en ce qu'elle est par nature adaptable à l'évolution du marché, dans le cadre d'une réflexion sur une meilleure prise en compte du marché pour définir l'établissement stable.

De manière générale, l'aboutissement des réflexions sur les effets de la mondialisation et de la numérisation de l'économie, qu'on peut aujourd'hui difficilement dissocier tant les interactions sont importantes, est très différent selon que l'on considère l'impôt sur les sociétés et les retenues à la source, envisagées par les conventions fiscales bilatérales, et les autres impôts de production. Ainsi, 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, ayant abouti à la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices du 24 novembre 2016 mais aussi à l'adoption de multiples dispositions en France et dans l'Union européenne en application des conclusions des différentes actions du Plan BEPS de l'OCDE, en matière d'intérêts, de redevances, de méthodologie de détermination des prix de transfert, etc.

Néanmoins, tous les problèmes ne sont pas pour autant réglés : l'optimisation fiscale autour des actifs incorporels demeure, en raison à la fois de la facilité avec laquelle ils peuvent être déplacés d'une juridiction fiscale à une autre, et de la difficulté persistante à déterminer leur valeur et la répartition de celle-ci entre Etat de siège et Etat de la consommation, quand cette valeur découle précisément pour l'essentiel des consommateurs.

L'écart dans la prise de conscience des problèmes et la réflexion sur les solutions possibles en matière d'impôt sur les sociétés d'une part et en ce qui concerne les impôts de production, pour lesquels la première étape à franchir est le diagnostic, avant d'envisager toute évolution, d'autre part, est frappant. Ainsi, les impôts assis sur les immobilisations corporelles sont nécessairement fragilisés par la dématérialisation de l'économie en même temps que son internationalisation : l'exercice de l'activité économique ne suppose plus nécessairement la présence physique sur le territoire français dans les mêmes proportions que par le passé. Par ailleurs, plusieurs impôts ont une règle de territorialité liée étroitement à la territorialité de l'impôt sur les sociétés – indépendamment des règles issues des conventions fiscales bilatérales : il en résulte, quand le droit national ne peut justifier le rattachement à la France d'une activité au titre de l'impôt sur les sociétés, qu'elle échappe non seulement à cet impôt mais également aux autres impôts liés tels que la contribution économique territoriale (CFE et CVAE) ou la contribution sociale de solidarité des entreprises.

La réflexion se poursuit actuellement au sein du cadre inclusif mis en place par l'OCDE pour essayer de trouver de nouvelles règles pour l'imposition des activités numériques et celles dites centrées sur le client ou « consumer facing ». Le « premier pilier » de

cette réflexion examine la possibilité d'une nouvelle méthode de répartition des droits d'imposer entre la juridiction du siège de l'entreprise multinationale et les juridictions dites de marché. Sans remettre en cause le fonctionnement actuel du système de fiscalité internationale, l'objectif est d'aboutir à une répartition des droits d'imposer tenant compte de l'importance du marché. Sans être aboutie, la nouvelle méthode apparaît d'ores et déjà relativement complexe et fait face à des interrogations sur son caractère opérationnel comme sur le risque d'insécurité juridique induit.

L'OCDE réfléchit également, à travers le « deuxième pilier » du cadre inclusif, à la mise en place d'une imposition minimale des bénéfices par l'ensemble des juridictions, laquelle aurait pour effet de supprimer la course à la baisse des taux à des fins d'attractivité et d'assurer une plus grande neutralité de la fiscalité dans les choix d'implantation des entreprises multinationales. La principale question posée par cette réflexion porte sur le niveau minimal d'imposition susceptible de faire consensus et qui permettra aux Etats de compenser l'insuffisance d'imposition.

Sans attendre l'aboutissement de ces discussions, des solutions ont déjà été expérimentées, la plus importante d'entre elles étant la réforme fiscale américaine de 2017. Les Etats-Unis ont procédé à une modification d'ampleur de leur régime d'imposition s'agissant des transactions internationales en mettant notamment en place un double mécanisme visant spécifiquement les revenus tirés des actifs incorporels, dénommés « GILTI » et « FDII », dans l'objectif de favoriser la relocalisation de ceux-ci aux Etats-Unis. A cela s'ajoute la création d'une taxe dénommée « BEAT » visant spécifiquement les paiements dits « érosifs » faits par des entreprises américaines au bénéfice de sociétés non résidentes. La complexité et la sophistication de la réforme doivent être soulignées, sans compter les critiques sous l'angle de la méconnaissance des règles de l'OMC des mesures très favorables aux entreprises exportatrices américaines. La mise en œuvre très récente de la réforme ne permet pas encore de dire si les inconvénients de celle-ci ne sont pas moins nombreux que ses avantages.

Enfin, plus modeste, l'Union européenne a réfléchi à une solution consistant en une taxe spécifique sur le chiffre d'affaires des entreprises numériques, solution de repli en cas d'échec des réflexions en cours de l'OCDE. La France notamment a anticipé sur la mise en place sur cette taxe à compter du 1^{er} janvier 2020, même si pour l'heure le bras de fer avec les Etats-Unis a conduit à sa mise entre parenthèses provisoirement.

Les frontières sur lesquelles buttent les impôts envisagés par le rapport existent toujours, sans solution encore pleinement satisfaisantes pour les repousser. L'espoir porte surtout sur les travaux de l'OCDE qui, si le cadre inclusif n'est pas malmené, pourraient déboucher sur une évolution notable. Reste alors à traiter les autres impôts qui ne sont pas dans le champ de l'OCDE.

Introduction

1. Par cinq ordonnances du 3 décembre 2019, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a donné acte au ministre de l'action et des comptes publics de son désistement des pourvois qu'il avait formés contre les cinq arrêts de la cour administrative d'appel de Paris qui avaient confirmé la décharge des suppléments d'impôt sur les sociétés (IS), de cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP), de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de retenues à la source (RAS)¹ et de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) réclamés à la société Google Ireland Limited. Le total de la dette fiscale en litige dépassait le milliard d'euros.
2. Ces affaires, qui ont eu un retentissement médiatique certain, sans doute en raison du montant du rappel d'impôt et de la notoriété du contribuable ainsi que, probablement, sa « profitabilité », ne peut que frapper par l'issue qu'elles ont trouvée : les juges administratifs ont jugé que l'impôt réclamé à Google n'était pas fondé, faute pour la société irlandaise taxée d'avoir un établissement stable en France ou, s'agissant de la CMTP et de la CVAE, faute d'avoir en France des immobilisations passibles de ces impôts.
3. Ces affaires illustrent on ne peut plus clairement le lien consubstantiel entre l'impôt et le territoire et donc entre l'impôt et la frontière : dès lors que le rattachement au territoire national n'est pas possible, et alors même que le contribuable par son activité franchit la frontière, le pouvoir souverain de prélever l'impôt ne peut s'exercer. Mais elles illustrent aussi que l'exercice de la souveraineté fiscale se heurte aux frontières que le droit peut tracer.
4. Si le Conseil d'Etat n'a pas eu l'occasion de prendre position sur le raisonnement suivi par les juges de première instance et les juges d'appel dans cette affaire, le cas montre les difficultés que peut rencontrer l'administration, sinon le droit fiscal lui-même, pour prélever une part de la richesse produite par un géant numérique.
5. Il ne saurait être déduit de ces affaires que le problème vient d'apparaître. Le Conseil des prélèvements obligatoires s'est déjà intéressé à la question notamment à l'occasion d'un rapport intitulé « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte » de décembre 2016². Mais cela montre que la difficulté rencontrée par le droit fiscal et liée à la mutation de l'économie n'est pas circonscrite à l'impôt sur les sociétés (IS) : la TVA comme la CVAE (la CMTP ayant disparu à compter du 1^{er} janvier 2010) sont également concernées par le défi de la fiscalité du numérique que l'IS.
6. Par ailleurs, tout cela n'est qu'un symptôme des difficultés du droit fiscal. Cela illustre le résultat de la rencontre de la numérisation de l'économie avec celle de sa mondialisation : lorsqu'un géant du numérique opère partout dans le monde en se passant de présence physique sur les marchés où il exerce ses activités tout en tirant parti de la localisation différenciée de ses fonctions dans différentes juridictions fiscales, apparaissent les limites du système fiscal des impôts sur les entreprises, pensé à une époque où l'économie était d'abord industrielle et le commerce et les services reposaient sur des points de vente et

¹ Sur la part des redevances versées par la société mère irlandaise à la société Google Netherlands Holdings BV rattachable à l'établissement stable que l'administration avait estimé que la société mère irlandaise avait en France.

² Avec en particulier un rapport particulier n° 4, de Bastien Lignereux, juin 2016, portant sur « le principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés ».

- des contacts physiques. Le système fiscal est inadapté ou en tout cas est perçu comme inadapté pour assujettir à l'impôt frappant spécifiquement les activités productives du numérique.
7. En outre, il est à craindre que le numérique gagnant nombre d'activités traditionnelles et tout particulièrement le secteur des services, la capacité à prélever l'impôt dans un cadre fixé à une époque pour laquelle les enjeux du numérique étaient inconnus se trouve fragilisée.
 8. Le présent rapport particulier entend tout d'abord exposer l'état actuel des frontières des principaux impôts sur les entreprises, après une décennie de réflexion, de jurisprudence et d'évolutions des règles nationales et internationales. Les travaux engagés par l'OCDE dans le cadre du programme BEPS ont conduit à de nombreuses évolutions. Mais ces évolutions ont principalement concerné l'impôt sur les sociétés et les retenues à la source acquittées par les sociétés sur les revenus réalisés par ces sociétés. Un élargissement de la focale paraît nécessaire pour examiner les autres impôts, dont ceux sur les facteurs de production. Même si l'heure est à la baisse des taux d'impôt frappant les bénéfices des sociétés de part et d'autre de l'Atlantique, la nécessité de maintenir un rendement suffisant de l'impôt sur les sociétés et des retenues à la source sur les bénéfices justifie une attention constante sur les risques d'évaporation de la matière imposable des entreprises dans une perspective plus large.
 9. Les autres impôts de production doivent être pris en compte, au nom de la cohérence du système d'imposition des entreprises. La compétition entre juridictions fiscales, mais aussi la compétitivité du système fiscal, d'un côté, la nécessité de préserver les recettes publiques en général et la contribution des acteurs économique aux prélèvements obligatoires en particulier, justifient une approche moins centrée sur l'impôt sur les sociétés, autrement dit l'impôt sur les bénéfices, au profit d'une approche large de l'imposition de la production.
 10. Au sens de l'INSEE, les impôts de production sont « des versements obligatoires sans contrepartie, en espèces ou en nature, prélevés par les administrations publiques ou par les institutions de l'Union européenne (UE) et qui frappent la production et l'importation de biens et de services, l'emploi de main-d'œuvre et la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres actifs utilisés à des fins de production. Ces impôts sont dus quel que soit le montant des bénéfices obtenus. Ils comprennent les impôts sur les produits (D.21) et les autres impôts sur la production (D.29) »³. Les autres impôts de production sont définis comme « tous les impôts que les unités légales supportent du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et des services produits ou vendus. Ils peuvent être dus sur les terrains, les actifs fixes, la main-d'œuvre occupée ou certaines activités ou opérations. / Ils recouvrent pour l'essentiel la taxe sur les salaires, les versements compensatoires liés au transport, la contribution économique territoriale (qui remplace la taxe professionnelle depuis 2010), les taxes foncières et la contribution sociale de solidarité des sociétés. »⁴
 11. Pour le présent rapport particulier, les impôts de production pris en considération seront, outre l'IS et les RAS payées par les sociétés installées en France, la contribution économique territoriale (CET), avec une composante assise sur les immobilisations corporelles (CFE) et une autre sur la valeur

³ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2089>

⁴ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1541>

ajoutée (CAE), les impôts fonciers du propriétaire avec la taxe foncière, ainsi que la taxe sur les salaires et la TVA. Si la TVA n'est pas due par les entreprises, elle joue néanmoins un rôle indirect dans la formation de leurs prix et présente en outre l'avantage d'être un impôt fondé sur la consommation, donc sur le marché lui-même, ce qui en fait un contrepoint intéressant dans le cadre de la réflexion en cours sur les nouvelles voies de création de valeur des entreprises du numérique.

12. Une fois présentées les limites auxquelles ces différents impôts français se heurtent actuellement compte tenu des dernières évolutions du droit dans le sillage des travaux de l'OCDE et de la Commission européenne, les perspectives actuelles devront être également examinées : quelles sont les étapes suivantes ?
13. L'OCDE tout d'abord travaille actuellement, dans le prolongement des travaux du programme BEPS, à l'élaboration de nouvelles règles de taxation des activités internationales, autour de deux hypothèses différentes, appelées « pilier 1 » et « pilier 2 ». Quand le « pilier 1 » se focalise principalement sur les conséquences de la numérisation de l'économie sur les notions d'établissement stable, de prix de transfert et de principe de pleine concurrence pour déterminer les voies d'une nouvelle méthode d'allocation des droits à imposer entre différentes juridictions couvertes par les activités d'une même entreprise que les notions actuelles ne permettent pas de saisir correctement – comme l'illustrent les affaires Google Ireland –, le « pilier 2 » s'intéresse aux problèmes non résolus du programme BEPS et explore les voies permettant d'assurer une taxation minimale des bénéfices.
14. Ensuite, il est proposé d'examiner les premières réponses apportées pour remédier aux difficultés et problèmes identifiés. Les solutions peuvent être multilatérales, comme avec la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et les transferts de bénéfices, ou bien unilatérales, comme la réforme fiscale des Etats-Unis (« Tax Cuts and Jobs Act »), ou encore certaines taxes visant spécifiquement les acteurs du numérique comme la taxe française sur les services numériques. Quelles qu'elles soient, ces solutions sont-elles des réponses permettant de réellement remédier aux problèmes, de repousser les frontières ou même de les éliminer ?
15. Mais au préalable, il est proposé de revenir sur la question centrale justifiant toutes les réflexions en cours et les évolutions récentes concernant le système fiscal international : quelle est la matière que les impôts de production veulent saisir ? Le droit suppose des définitions : il réifie l'existant pour pouvoir le saisir et lui appliquer des règles. Il est fait état de notions telles que l'enrichissement, le profit, le bénéfice, la valeur créée qui ne sont pas toutes, loin s'en faut, des notions juridiques, *a fortiori* des notions de droit fiscal. La diversité des impositions envisagées montre précisément que la matière qui intéresse les impôts de production est multiforme. Un état des lieux de ces différentes sortes de matière taxable constituera le prélude à l'examen des frontières des impôts retenus pour l'examen.

1. Que cherche-t-on à saisir par l'impôt et à quelles fins ?

16. Le modèle 2017 de convention fiscale proposé par l'OCDE donne comme titre à l'instrument : « convention entre (l'Etat A) et (l'Etat B) pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune et pour la prévention de l'évasion et la fraude fiscales ». Utilisant le terme ancien de revenu mais aussi celui de fortune, la convention porte sur les impôts perçus sur le revenu total ou sur la fortune totale, ou sur des éléments du revenu ou de la fortune, y compris les impôts sur les gains provenant de l'aliénation de biens mobiliers ou immobiliers, les impôts sur le montant global des salaires payés par les entreprises, ainsi que les impôts sur les plus-values selon son article 2.
17. Par nature, l'impôt frappe soit un enrichissement, soit un patrimoine, soit la consommation.
18. Les impôts examinés par le présent rapport particulier portent sur des matières imposables différentes : le bénéfice, la valeur ajoutée, la valeur foncière, le chiffre d'affaires. Les travaux actuels sur la fiscalité internationale évoquent une autre notion, lorsqu'il s'agit des acteurs de l'économie numérique : la création de valeur.
19. Le droit s'appliquant à un objet déterminé, il y a lieu de s'interroger à titre de préliminaires sur ce que les impôts ici envisagés cherchent à appréhender, ou, en d'autres termes, sur le revenu, global, particulier, spécifique, que l'impôt veut frapper, sous l'angle de la capacité contributive, avant de revenir sur la finalité de l'impôt qui le justifie.

1.1. *Quelle capacité contributive est prise en compte avec le patrimoine, l'enrichissement ou la consommation ?*

20. Le cadre constitutionnel français prévoit la finalité de l'impôt : l'entretien de la force publique et les dépenses d'administration⁵. L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoit ainsi la justification (ultime) de l'impôt : quelle que soit la conception de l'Etat et ce que l'on entend par dépenses d'administration, l'existence même de l'Etat suppose des recettes, lesquelles passent par l'impôt.
21. La définition de la matière imposable est encadrée essentiellement par le principe d'égalité devant l'impôt et devant les charges publiques, qui font notamment obstacle à la mise en place d'impositions confiscatoires.
22. Ainsi, le cadre constitutionnel reste très sobre pour définir ce qui peut être qualifié de matière imposable. Celle-ci est généralement envisagée sous l'angle de la capacité contributive : « il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives » selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁶.
23. Toutes les matières fiscales ne se prêtent toutefois pas à la prise en compte des capacités contributives.

⁵ Article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

⁶ Par exemple : Décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010 Epoux M. [Impôt de solidarité sur la fortune], point 6.

24. Le patrimoine, indépendamment de ses fruits, qui sont un revenu (ou un enrichissement), peut être imposé en tant que tel, en tant qu'il signale une capacité contributive. C'est ce qui est fait, s'agissant des entreprises, avec la taxation de leurs propriétés bâties par l'intermédiaire de la taxe foncière.
25. L'enrichissement mesure la différence de richesse entre deux dates. L'enrichissement peut être brut ou net des charges. C'est la différence entre un chiffre d'affaires et un bénéfice. L'enrichissement peut aussi prendre en compte l'accroissement du patrimoine, comme c'est le cas pour le bénéfice soumis à l'impôt sur les sociétés. En vertu de l'article 38 du CGI, le bénéfice imposable correspond en effet aux résultats d'ensemble des opérations de toute nature y compris les cessions d'éléments quelconque de l'actif soit en cours ou fin d'exploitation ; il ne correspond donc pas seulement à la différence entre les produits et les charges, mais inclut aussi les variations de l'actif net entre le début et la fin de l'exercice, comme par exemple les gains tirés de la vente d'un bien ou d'un droit incorporel.
26. La dépense ou la consommation sont enfin la troisième matière imposable traditionnelle : on impose un achat ou une vente, en cherchant à appréhender une partie du gain réalisé pendant le processus de production de ce qui est acheté ou vendu.
27. Chacune de ces matières imposables ne traduit pas la même capacité contributive. En présence d'un impôt sur le patrimoine, le caractère productif ou non de revenus de celui est sans incidence : la capacité contributive prise en compte est celle que confère la détention même d'un ensemble de biens et/ou de droits. L'impôt peut être assis sur un loyer fictif que l'élément de patrimoine pourrait générer s'il était loué par exemple.
28. En présence d'un enrichissement, qui peut être un revenu, comme les fruits d'un capital ou d'un patrimoine, une ressource comme un salaire, un bénéfice, ou encore la différence de valeur d'un patrimoine entre deux dates, la capacité contributive est évaluée par rapport à cet enrichissement. Il s'agit de déterminer la part de l'enrichissement qui peut être captée par la puissance publique. L'enrichissement peut être envisagé brut, comme un chiffre d'affaire ou un simple produit, ou net, après prise en compte de la production.
29. Enfin, dans le cas de la consommation ou de la dépense, la prise en compte des capacités contributives est en principe inopérante, sauf dans l'hypothèse où certains biens ou services sont consommés davantage que d'autres par certains types de consommateurs en fonction de leurs capacités contributives ; l'imposition peut prendre en compte ce cas par exemple en modulant le taux, par catégorie de produits mais non consommateur par consommateur⁷. La taxation peut également tenir compte de particularités du processus de production pour favoriser certaines consommations par rapport à d'autres, là encore par une modulation de taux⁸. Enfin, il est aussi possible d'exonérer d'impôt certaines opérations pour des raisons économiques ou sociales⁹.

⁷ On peut penser aux produits de luxe.

⁸ Cf. décision n° 2011-121 QPC du 29 avril 2011 Société Unilever France [Taux de TVA sur la margarine] : le Conseil constitutionnel a admis que le législateur introduise une différence de taux entre les corps gras végétaux et non végétaux pour favoriser en amont l'industrie laitière et tenir compte du coût de production plus élevé des corps gras d'origine laitière.

⁹ On peut penser à l'exonération des intérêts d'emprunt ou des consultations médicales, pour favoriser des prix bas.

30. Si l'on utilise la tripartition exposée précédemment, on peut classer les impositions objet du présent rapport de la manière suivante :

Impôt sur le patrimoine	Impôt sur l'enrichissement	Impôt sur la consommation
CFE Taxes foncières	IS RAS CVAE	TVA

31. L'opération la plus délicate est de classer la C3S et la TS :

- la TS en ce qu'elle apparaît, dans sa conception, liée à la TVA sans être un impôt sur la consommation ;
- la C3S en ce qu'elle frappe le chiffre d'affaires alors même qu'il peut ne pas correspondre à un enrichissement.

32. La notion de capacité contributive est peu encadrée et se prête sans doute plus facilement à une approche économique, que rejoint la préoccupation constitutionnelle d'éviter un impôt confiscatoire : l'impôt ne doit pas « tuer » la capacité contributive, non pas en favorisant la fraude, mais en conduisant à un cercle vicieux d'appauvrissement par excès de prélèvement entraînant lui-même une diminution de la capacité contributive de l'avenir. L'exemple de l'impôt de la fortune qui ampute progressivement le capital qui est utilisé pour payer l'impôt peut illustrer cette dynamique négative.

1.2. Le critère de marché : une nouvelle philosophie de l'impôt ?

33. Les réflexions en cours sur une imposition de la valeur que représente le marché de consommateur introduisent une approche nouvelle de ce que l'impôt devrait frapper et des fins poursuivies. Cette réflexion concerne l'imposition de l'enrichissement, à savoir le bénéfice, pour l'essentiel. Mais elle est transposable à l'immobilier dont la valeur varie en fonction des coûts de la construction mais aussi de la valeur qu'a le bien dans l'environnement dans lequel il s'inscrit, que l'environnement soit physique ou économique.

34. L'élargissement de la matière imposable à la création de valeur par l'usage peut être compris soit comme une nécessité pour compléter les recettes publiques toujours insuffisantes soit comme la réponse à la nécessaire contribution aux finances publiques d'un enrichissement qui n'est pas sans lien avec le territoire national. Cette seconde explication semble introduire une idée de juste rétribution du cadre offert par l'Etat qui aurait indirectement voire directement permis à l'activité créatrice de valeur de se déployer. En ce sens, tenir compte de la valeur que constitue le marché de consommation revient peu ou prou à compléter la finalité constitutionnelle de l'impôt, à savoir financer les dépenses publiques, d'un objectif de rémunération de l'environnement qui a permis à l'activité économique de se déployer et donc de permettre la réalisation d'un enrichissement.

35. On retrouve une approche analogue dans l'analyse économique selon laquelle l'impôt sur les entreprises constitue la rémunération de l'environnement propice aux affaires (la sécurité, l'Etat de droit, etc.). Ainsi la valeur que représente le marché devrait ainsi être rémunérée au-delà de ce qui correspond à la stricte couverture des dépenses d'administration.

36. On voit ainsi l'écart entre l'approche traditionnelle de l'impôt, qui frappe des contribuables en fonction de leurs capacités contributives, et cette nouvelle approche, qui voit dans le droit d'imposer la contrepartie, sinon la rémunération, de la fourniture d'un marché de consommateurs. Cela fait d'ailleurs ressortir la difficulté à mesurer la valeur de ce marché de même que la juste rémunération de cette valeur.
37. Cela explique sans doute pourquoi, la question de la capacité contributive du marché lui-même ne se posant pas, l'impôt sur la consommation peut facilement appréhender une partie des sommes en jeu dans la consommation sous forme d'une taxation indirecte.
38. Cette approche de rémunération du marché renouvellerait ainsi la notion de capacité contributive, qui ne se limiterait plus à la prise en compte de l'effort contributif acceptable du contribuable, compte tenu de l'objet de l'impôt pris en considération, mais plus généralement de la capacité contributive du contribuable eu égard aux bénéfices qu'il retire du déploiement de son activité économique sur un marché donné.
39. Il y aurait ainsi croisement entre la question du rattachement au territoire de l'activité à imposer et celle de détermination de l'assiette imposable, qui doit tenir compte de la capacité contributive du contribuable : la capacité contributive ne serait plus seulement entendue pour elle-même mais en lien avec la finalité de l'impôt, qui est le financement des dépenses d'administration mais plus largement le financement du bon fonctionnement de la société. Outre les dépenses d'administration entendues comme les dépenses budgétaires de l'Etat et des autres personnes publiques pour la mise en œuvre de politiques publiques telles que la sécurité ou la diplomatie, l'impôt aurait pour objet de rémunérer le marché que l'Etat offre en garantissant l'ordre, un environnement économique propice et des consommateurs.
40. On retrouve ainsi les débats qui avaient agité la réflexion sur le choix entre les différents critères de répartition de la matière imposable lors de l'élaboration des premières conventions fiscales bilatérales avec les critères du siège et de la source ... En effet, selon la théorie des bénéfices débattue lors de la réflexion de la Société des nations après la première guerre mondiale, la compétence fiscale d'un Etat recouvre la totalité des avantages et des services publics qu'obtient un contribuable, y compris une entreprise, dans son activité dans un pays. : « en d'autres termes, selon la théorie des bénéfices, un pays est en droit d'imposer les entreprises résidentes et non résidentes qui retirent un avantage des services qu'il fournit »¹⁰.

¹⁰ Voir : OCDE, Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique, 2014, en particulier le chapitre 2 Principes fondamentaux en matière de fiscalité, p. 41
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264225183-5-fr.pdf?expires=1588412402&id=id&accname=guest&checksum=D33E7D34F2849A553E496F9A2DA6E3B9>)

2. L'impôt sur les sociétés s'est adapté aux défis de la mondialisation de l'économie mais se heurte aux limites de l'établissement stable.

41. Les effets de la mondialisation et de la numérisation de l'économie sont bien documentés pour l'impôt sur les sociétés (IS). Les problèmes rencontrés ne sont d'ailleurs pas propres à l'IS français.
42. L'IS français est assis à titre principal sur « les bénéfices des entreprises exploitées en France »¹¹, en vertu du principe de territorialité de cet impôt. Une fois assurée la localisation de l'entreprise en France, reste à déterminer le bénéfice qui lui revient et qui doit constituer l'assiette de l'impôt. Ces deux étapes – rattachement au territoire national du contribuable en France puis évaluation du bénéfice imposable à l'entité rattachée – ont été fragilisées dans un contexte de mondialisation et de numérisation de l'économie. La fragilisation résulte tout à la fois des difficultés de rattachement des entreprises au territoire national, de l'utilisation par les groupes mondialisés des différentes juridictions fiscales pour organiser les fonctions de l'entreprise afin d'en tirer le meilleur parti avec un problème spécifique résultant de la montée en puissance des actifs immatériels ou incorporels dans le modèle économique des entreprises mondialisées et/ou numériques.
43. Connues de longue date, ces évolutions ont conduit à une adaptation du cadre de l'IS, avec une accélération récente : les limites sur lesquelles butait l'imposition ont certes été repoussées mais tout n'est pas encore réglé. On verra les limites propres au principe de territorialité, les mesures en place de longue date, les mesures récemment adoptées pour mettre en évidence les limites actuelles de l'IS, toujours réelles mais peut-être plus éloignées que par le passé.

2.1. La numérisation de l'économie fragilise la localisation en France des entreprises y déployant leur activité et donc le principe de leur assujettissement à l'IS, sans remède satisfaisant pour l'instant.

2.1.1. Le principe de territorialité de l'IS

44. Le principe de territorialité de l'IS implique que ne sont imposés en France que les bénéfices rattachables au territoire national – et réciproquement que ne sont prises en compte que les pertes qui lui sont également rattachables. Ainsi, une société française ayant une activité en France et à l'étranger (sans passer par une filiale) ne devrait être imposée en France que pour le bénéfice rattachable à la France – ce qui implique que le bénéfice réalisé hors de France soit rattachable à une entreprise exploitée à l'étranger, par symétrie. Mais à défaut d'entreprise exploitée dans l'autre Etat, l'entreprise française se verra attribuer les bénéfices réalisés à l'étranger¹². De la même façon, une société étrangère peut

¹¹ Article 209 du CGI : « I. – Sous réserve des dispositions de la présente section, les bénéfices passibles de l'impôt sur les sociétés sont déterminés d'après les règles fixées par les articles 34 à 45, 53 A à 57, 108 à 117, 237 ter A et 302 septies A bis et en tenant compte uniquement des bénéfices réalisés dans les entreprises exploitées en France, de ceux mentionnés aux a, e, e bis et e ter du I de l'article 164 B ainsi que de ceux dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions. (...) ».

¹² CE 4 juillet 1997 SA Marbrek n° 146930 RJF 8-9/770.

- voir une partie de ses bénéfices imposés à l'IS en France si elle y exploite une entreprise, remplissant les caractéristiques légales justifiant cette qualification.
45. Au regard du droit fiscal français est donc déterminante la délimitation de la notion d'entreprise exploitée en France qui permet le rattachement au territoire français de l'activité à taxer.
 46. Il est revenu à la jurisprudence de donner à la notion d'« entreprise exploitée en France » ses contours en retenant trois configurations : il y a entreprise exploitée en France soit en présence d'un établissement autonome en France, soit en l'absence d'un tel établissement s'il y a un représentant permanent sans personnalité professionnelle indépendante, soit enfin en cas de cycle commercial complet en France¹³. En pratique, la plupart des cas d'application en jurisprudence concerne les deux premières hypothèses.
 47. La logique du principe de territorialité est donc d'imposer en France les bénéfices retirés de la présence, juridiquement caractérisées au regard des critères légaux sus-rappelés, qu'y a une entreprise, indépendamment de son siège de direction ou de sa nationalité.
 48. L'entreprise exploitée en France n'est toutefois pas le seul critère de rattachement au territoire national, signe que l'IS sait s'adapter dans la définition de son champ d'application.
 49. Ainsi, une entreprise étrangère, par hypothèse qui n'exploite pas une entreprise en France, y sera soumise à l'IS pour les revenus tirés de l'exploitation d'immeubles situés en France¹⁴ ainsi que les plus-values immobilières qu'elles y réalisent¹⁵. Le droit interne rejoint ainsi le modèle de la convention OCDE qui attribue à l'Etat d'implantation de l'immeuble les gains qui en découlent¹⁶.

2.1.2. Les limitations induites par le droit conventionnel, anciennes et nouvelles.

50. Ces règles issues du CGI doivent être combinées avec les conventions fiscales bilatérales conclues par la France qui répartissent le pouvoir d'imposer entre les deux Etats parties et peuvent prévoir que, alors même que l'imposition par la France est fondée au regard du CGI, l'impôt ne peut être prélevé parce qu'il est attribué par la convention à l'autre Etat. La convention fiscale bilatérale a ses propres règles de territorialité qui prévalent donc sur le CGI.
51. C'est en réalité en raison des conventions fiscales bilatérales, dont l'objet est avant tout d'éviter les doubles impositions, que le principe de l'assujettissement à l'IS est fragilisé par la mondialisation et la numérisation de l'économie.
52. Le principe de répartition du pouvoir d'imposer les bénéfices des entreprises – pour autant que l'impôt concerné entre dans le champ de la convention¹⁷ –

¹³ Voir conclusions de P. Rivière, commissaire du gouvernement sous la décision CE Sect. 23 juin 1978 SA Compagnie européenne d'équipement industriel, n° 99444, RJF 9/78 n° 343.

¹⁴ Il s'agit des bénéfices « mentionnés aux a, e, e bis et e ter du I de l'article 164 B » mentionnés au I de l'article 209 du CGI, dans sa version issue de l'article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009.

¹⁵ Article 244 bis A du CGI pour les profits occasionnels. L'impôt est prélevé lors de la vente, mais n'est pas libératoire : il s'impute sur l'impôt sur les sociétés dû en France au titre de toutes les opérations imposables en France.

¹⁶ Article 6 pour les revenus tirés d'un bien immobilier et article 13, § 1 pour les gains tirés de l'aliénation des biens immobiliers.

¹⁷ Les conventions donnent systématiquement la liste des impôts qu'elles couvrent. Dans le modèle OCDE, à l'article 2.

- repose sur une notion différente de celle du CGI, même si elle la recoupe en partie : l'établissement stable ainsi que le prévoit l'article 7 § 1 de la convention modèle de l'OCDE, qui stipule : « *Les bénéfices d'une entreprise d'un État contractant ne sont imposables que dans cet État, à moins que l'entreprise n'exerce son activité dans l'autre État contractant par l'intermédiaire d'un établissement stable qui y est situé. (...)* ».
53. La notion même d'établissement stable est définie à l'article 5 de la convention modèle de l'OCDE : est un établissement stable « *une installation fixe d'affaires par l'intermédiaire de laquelle une entreprise exerce tout ou partie de son activité* ». Trois critères doivent être réunis pour constituer un établissement stable : une installation d'affaires, la fixité de celle-ci, autrement dit sa permanence, et enfin l'exercice d'activités propres. A noter qu'une filiale peut constituer un établissement stable de sa mère¹⁸.
 54. Outre l'installation fixe d'affaires, peut constituer un établissement stable au termes du § 5 de l'article 5 de la convention modèle de l'OCDE : « *une personne [qui] agit dans un État contractant pour le compte d'une entreprise, et, ce faisant, conclut habituellement des contrats ou joue habituellement le rôle principal menant à la conclusion de contrats qui, de façon routinière, sont conclus sans modification importante par l'entreprise, et que ces contrats sont a) au nom de l'entreprise, ou b) pour le transfert de la propriété de biens, ou pour la concession du droit d'utiliser des biens, appartenant à cette entreprise ou que l'entreprise a le droit d'utiliser, ou c) pour la prestation de services par cette entreprise (...)* ». Une personne qui traite les contrats d'une entreprise et qui est sous la dépendance de cette entreprise peut être un établissement stable de celle-ci. C'est le critère alternatif.
 55. La définition de l'établissement stable se caractérise donc par une approche « physico-matérielle » : un établissement stable est soit une structure matérielle localisable avec du personnel, soit une personne juridique identifiable et qui a un lien relativement étroit avec l'entreprise dont elle est le prolongement. Elle ne recouvre pas exactement la notion d'« entreprise exploitée en France » du CGI, et ne reprend pas en particulier l'hypothèse de cycle commercial complet.
 56. Or, la numérisation de l'économie, comme l'a montré le rapport sur la fiscalité de l'économie numérique réalisé par Pierre Collin et Nicolas Colin en 2013¹⁹ permet à certains acteurs de fournir leurs services sans présence physique en France, alors même que leur modèle économique repose sur la valorisation des données collectées auprès des utilisateurs situés en France.
 57. La possibilité de réaliser une activité sans rattachement physico-matériel au territoire français contourne la notion d'établissement stable entendu comme installation fixe d'affaires, comme la notion d'entreprise exploitée en France, et empêche ainsi le pouvoir fiscal de saisir la richesse créée sinon en France du moins à partir de la France.
 58. Toute tentative pour remédier à ce problème est vouée à l'échec sans modification de la notion d'établissement stable dans les conventions fiscales.

¹⁸ CE 12 mars 2010 Sté Imagin'action Luxembourg, n° 307235 RJF 5/10 n° 465, concl. L. Olléon BDCF 5/10 n° 53.

¹⁹ Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, rapport au ministre de l'économie et des finances, au ministre du redressement productif, au ministre délégué chargé du budget et à la ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique.

59. Un premier pas a été fait avec la convention multilatérale du 24 novembre 2016 pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (appelée aussi instrument multilatéral ou « multilateral instrument »). Plusieurs stipulations nouvelles abordent la notion d'établissement stable. Elles s'inscrivent dans le cadre de l'action 7 du programme BEPS²⁰. Leur portée est relativement limitée, puisqu'elle ne porte que sur la notion d'agent dépendant et n'affecte donc pas la définition de l'installation fixe d'affaires.
60. L'article 12, dont l'objet est d'éviter « artificiellement le statut d'établissement stable par des accords de commissionnaire et autres stratégies similaires » complète les stipulations des conventions couvertes en prévoyant à son § 1 qu'il y a établissement stable d'une entreprise étrangère dans l'Etat où se trouve une personne qui, agissant pour le compte de l'entreprise, « conclut habituellement des contrats ou joue habituellement le rôle principal menant à la conclusion de contrats qui, de façon routière, sont conclus sans modification importante par l'entreprise, et que ces contrats sont au nom de l'entreprise, ou pour le transfert de biens appartenant à cette entreprise (...) ou pour la prestation de services par cette entreprise », sauf si la personne en cause est indépendante. Cette indépendance est toutefois écartée lors que la personne agit exclusivement ou quasi exclusivement pour le compte d'une entreprise à laquelle elle est liée.
61. Ces stipulations visent principalement les commissionnaires²¹, qui devraient désormais être regardés comme des établissements stables de la personne les commissionnant. Lorsque le commissionnaire est une filiale locale, celle-ci aura donc une double facette avec son activité propre et une partie de l'activité de la mère qui lui sera imputée. Ainsi, les stipulations nouvelles impliquent l'existence d'un établissement stable dès les conditions réunies, sans qu'il faille réunir une condition supplémentaire d'artificialité dans l'organisation. Par ailleurs, même en cas d'identification d'un établissement stable, reste entière la question de la détermination du bénéfice attribuable à celui-ci, en plus de ce qui que la filiale dégage. Cela revient à prélever une partie du bénéfice déclaré dans l'Etat de la mère qui provient de l'activité de la filiale.
62. L'article 13 de la convention multilatérale traite des exceptions permettant d'échapper à la caractérisation de l'établissement stable en cas d'activités préparatoires ou auxiliaires ou bien certaines activités spécifiques (stockage, transformation, collecte d'informations) si elles sont préparatoires ou auxiliaires. L'article 14 porte sur les situations de fractionnement des contrats. Dans les deux cas, il s'agit d'éviter la fragmentation des activités entre plusieurs entreprises pour isoler une partie d'une activité pour qu'elle ne soit pas rattachée à la filiale sur place, soit pour contourner les seuils de durée de présence au-delà desquels il y a un établissement stable.
63. Enfin, l'article 15, qui doit être mis en relation avec les trois articles précédents, apporte une définition de la notion d'entreprise étroitement liée présente dans les trois articles.
64. Toutes ces stipulations nouvelles doivent permettre de caractériser avec davantage de succès l'existence d'un établissement stable compte tenu de certains comportements identifiés par les groupes internationaux.
65. Un bémol toutefois : elles recèlent peut-être un risque d'identification, par les administrations fiscales étrangères qui veulent attirer de la matière imposable

²⁰ Intitulée « Empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut de l'établissement stable ».

²¹ Voir infra 4.1. pour plus de détails.

sur leur territoire, d'un établissement stable d'une société mère française à côté de sa filiale régulièrement implantée et résidente. Même si les stipulations en cause ont un champ délimité, elles pourraient être mal utilisées au détriment des sociétés mères françaises, avec un risque de double imposition²².

66. Ces développements du droit conventionnel ne sont sans doute pas susceptibles de faciliter le rattachement des entreprises du numérique en France, en particulier si l'opérateur en cause n'y a même pas de filiale. Mais ils apportent un renouvellement de l'approche de certaines pratiques liées à la mondialisation.
67. La France a décidé d'appliquer l'article 12, l'article 13 et l'article 15 sans réserve ; quant à l'article 14²³, elle a choisi de ne pas l'appliquer²⁴.

2.2. *L'érosion de l'assiette de l'IS par la mondialisation de l'économie a conduit à une évolution tous azimuts qui a atteint un point d'aboutissement significatif.*

68. Même si la distinction n'est pas totalement satisfaisante et éclairante, les effets de la mondialisation de l'économie sur IS peuvent se distinguer des effets de la numérisation de celle-ci, même s'ils se conjuguent : ils portent davantage sur l'assiette de l'IS elle-même.
69. Le choix d'un principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés aboutit nécessairement à une restriction de la base imposable des sociétés résidentes qui ne sont en principe imposées que l'activité réalisée en France, sauf si l'activité réalisée à l'étranger ne peut être rattachée à une entreprise exploitée à l'étranger ou un établissement stable à l'étranger. Il importe donc de préserver la base imposable nationale, et prévenir toute mesure la diminuant ou, selon le terme classique désormais, toute mesure d'érosion (« base erosion »).
70. Comme cela est bien connu, la mondialisation de l'économie a favorisé la principale technique d'érosion, à savoir le transfert indirect de bénéfices taxables à l'IS hors de France par la manipulation des prix de transfert.
71. L'exemple classique est celui d'une maximisation des charges payées par les sociétés établies en France à des sociétés étrangères – ou éventuellement par une minoration des produits à recevoir des sociétés liées. C'est la façon usuelle qu'un contribuable, qui a été confirmé comme relevant de l'IS, peut chercher à diminuer le bénéfice taxable en France et la mondialisation de l'économie lui en donne les moyens, sans que le droit fiscal international puisse toujours parer à cette stratégie. Toutefois, bien connues désormais, les règles relatives aux prix

²² Imposition d'une partie des produits de la mère, à la fois dans le chef de la société mère par la juridiction de siège et dans le chef de son établissement stable identifié dans la juridiction de la source par cette dernière.

²³ L'article 14 porte sur le fractionnement des contrats de construction et de montage utilisé pour contourner la reconnaissance d'un établissement stable. Ainsi qu'il ressort du rapport de M. Dirx, député au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de ratification de l'accord multilatéral (p. 27 sqq.), le risque d'utilisation abusive par les Etats de localisation des chantiers de montage et construction a conduit les autorités françaises à émettre une réserve sur l'article 14 pour ne pas l'appliquer, ce qui a permis à la France de rejoindre la position de la majorité de ses principaux partenaires dont l'Allemagne.

Voir : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b1099_rapport-fond.pdf

²⁴ Voir sur le site de l'OCDE les conventions couvertes : <http://www.oecd.org/tax/treaties/beps-mli-position-france-instrument-deposit.pdf>.

de transfert ont abouti à un meilleur contrôle des opérations d'évitement de l'impôt.

72. Là où mondialisation et numérisation se rejoignent, c'est pour le traitement fiscal induit par ce que l'on a coutume d'appeler désormais les actifs incorporels, qui ont l'avantage de pouvoir être localisés à un endroit différent du lien de production du bien ou du service vendu et qui servent à optimiser la base taxable par le paiement de redevances (« royalties ») importantes.
73. Enfin, l'IS a été aménagé dans son principe de territorialité pour tenir compte des « paradis fiscaux » comme des montages où l'interposition de sociétés permet de localiser artificiellement des bénéfices hors de France de manière à bénéficier d'une imposition moins lourde qu'en France.

2.2.1. Les transferts indirects de bénéfice par la manipulation des prix de transfert sont désormais bien encadrés, sauf peut-être pour les actifs incorporels.

74. L'IS frappe le bénéfice comptable retraité pour les besoins du droit fiscal. La définition du bénéfice taxable, telle qu'énoncée par le CGI, mérite d'être rappelée pour identifier le problème : il est déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature effectuées par l'entreprise, y compris, notamment, les plus ou moins-values lors de cessions d'éléments d'actif. La base imposable est donc globalement constituée, par la différence entre l'actif net du bilan de clôture et l'actif net du bilan d'ouverture, diminuée des apports et augmentée des prélèvements effectués au cours de cette période par les associés.
75. Cette définition de l'assiette est à mettre en relation avec la logique territoriale de l'IS : on impose l'assiette de l'entité territorialement rattachée à la France. Sauf que la logique fiscale, et plus généralement la logique juridique ne rejoint pas la logique économique. Une entreprise ne raisonne pas nécessairement selon une logique territoriale pour l'organisation de son activité. La mondialisation de l'activité ne passe d'ailleurs pas par la constitution de filiales d'une mère qui aurait les fonctions de commandement et de production à charge pour les filiales d'exécuter et de vendre. La mondialisation passe aussi par une fragmentation de l'activité d'une entreprise, au sens non juridique du terme, pour répartir différentes fonctions dans différentes sociétés constituant un groupe, comme le management, la comptabilité, la trésorerie, l'activité financière etc. La dissociation des différentes fonctions en plusieurs personnes juridiques distinctes, quand la logique économique repose sur la notion de groupe, peut s'accompagner d'une localisation en diverses juridictions des fonctions assurées par les sociétés « fonctionnalisées ». Les différentes entités s'échangent ensuite des services en fonction de leur(s) spécialité(s).
76. Ainsi, la mondialisation a entraîné, en même temps qu'un développement du commerce international et donc des filiales chargées de la commercialisation des produits et services, un développement des relations intra-groupe entre les différentes sociétés constituant l'entreprise.
77. On peut dès lors avoir soit un site de production ou un point de vente dans une première juridiction, des fonctions de management concentrées dans une autre juridiction, la trésorerie et les opérations de financement dans une autre juridiction et par exemple les droits détenus sur un brevet, un savoir-faire ou encore une marque dans une autre juridiction. Chaque juridiction a ses règles fiscales propres et l'un des enjeux pour une société ou un groupe comprenant

- plusieurs sociétés ou implantations territoriales est de maximiser l'avantage de la répartition juridiction par juridiction et des liens fiscaux, essentiellement les conventions fiscales bilatérales, entre juridictions, étant précisé que le facteur fiscal n'est qu'un des déterminants pour la localisation d'une activité, à côté de l'environnement juridique au sens large, la disponibilité de la main d'œuvre, les infrastructures publiques etc.
78. Le droit fiscal national comme international connaît de longue date les difficultés résultant de la répartition des fonctions entre différentes juridictions et a fixé un cadre pour s'assurer que les relations intra-groupes ne conduisent pas à une érosion artificielle de la base imposable en France.
 79. Le CGI, avec l'article 57, et les conventions fiscales bilatérales, avec la notion de prix de transfert et de principe de pleine concurrence, posent le principe que les transactions entre entités d'un même groupe doivent être réalisées au même prix que si les entités n'étaient pas liées. A défaut, l'écart est réputé être un transfert de bénéfices d'une entité vers une autre, indu et donc réintégré dans les résultats de l'entité qui a fait le transfert, y compris si le transfert consiste en une sous-facturation.
 80. Ces principes sont confrontés à une mise en œuvre délicate en ce qu'ils impliquent soit l'existence de transaction de référence (« les comparables ») permettant de déterminer le prix juste correspondant à une pleine concurrence soit un accord entre le contribuable et les Etats parties, pour déterminer la part revenant à chacun.
 81. Les domaines les plus délicats où le contrôle des prix de transfert est appliqué sont le plus souvent :
 - L'achat ou la vente de marchandises ;
 - Les frais financiers ;
 - Les prestations de service (rémunérées par des « technical fees » ou des « management fees ») ;
 - Le montant des redevances.
 82. Sans reprendre le cas de chaque exemple, on peut noter deux approches distinctes pour ce type de relations intra-groupes : soit une approche fondée sur la détermination du prix de pleine concurrence, qui appelle des méthodes diverses, soit des réponses légales ciblées allant au-delà de la recherche du « juste prix » de transfert.
 83. S'il est des avantages par nature qui peuvent être regardés comme des transferts de bénéfices²⁵, la difficulté tient à la détermination des avantages par comparaison. En l'absence de comparables, différentes méthodes sont disponibles, que l'OCDE détaille dans ses Principes applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales, régulièrement mis à jour.
 84. Même les méthodes de réallocation de coûts d'une société mère vers ses filiales sont aujourd'hui bien encadrées de sorte que les marges dégagées par les filiales ne soient pas aspirées par les mères par le biais de facturation excessive. Il en résulte une sécurisation corrélative des redevances à payer : si les allocations de coût sont justifiées et équilibrées, il n'y a pas lieu de voir dans les versements faites à la société qui facture autre chose que des remboursements de coût, insusceptible de donner lieu au paiement d'une redevance.
 85. En outre, et dans le prolongement de ce qui a été indiqué ci-dessus à propos des établissements stables de sociétés mères à travers leurs filiales, en particulier

²⁵ Par exemple une absence de facturation d'intérêts pour un prêt.

- de distribution, une allocation correcte des coûts ou une détermination pertinente des prix des prestations de service facturées ne peut conduire qu'à l'attribution d'un bénéfice nul à l'établissement stable de la mère qui aurait cette activité facturée réputée exercée dans le pays de la filiale.
86. Ce qu'il faut noter est globalement une réelle appropriation des entreprises comme des administrations de la méthodologie pour les transactions courantes.
 87. La pratique des accords préalables de prix de transfert (APP), qu'ils soient passés avec les autorités fiscales de l'autre Etat partie ou avec le contribuable, contribue également la sécurisation des pratiques en la matière, ce qu'ils sont opposables à l'administration fiscale française avec laquelle ils sont conclus²⁶.
 88. Par ailleurs, l'introduction de la transparence en matière de prix de transfert renforce la capacité de contrôle de l'administration fiscale. Cela se traduit concrètement et notamment par l'obligation²⁷ pesant sur les plus gros contribuables de préparer une documentation spécifique sur les prix de transfert avec les entreprises associées.
 89. S'ajoute à cela l'obligation pour les sociétés à la tête de grands groupes internationaux d'établir une déclaration indiquant la répartition pays par pays des bénéfices du groupe et de certaines données financières ainsi que les activités des membres du groupe et leur localisation²⁸. Cette déclaration, qui doit permettre une appréhension de l'activité globale de l'entreprise, est susceptible de faire l'objet d'un échange avec les administrations fiscales des autres Etats avec lesquels la France a signé un accord en ce sens²⁹. Cette mesure a été proposée par l'action 13 du programme BEPS³⁰ et a été également repris par le droit de l'Union européenne³¹.
 90. Les nouveaux défis portent désormais sur les actifs incorporels difficilement évaluable, dans un contexte d'économie numérique croissante où ces actifs, tels que des algorithmes, jouent un rôle déterminant dans le modèle économique.
 91. L'enjeu que représentent ces actifs incorporels difficilement évaluable était tel que le programme BEPS leur a consacré trois actions, portant les numéros 8 à 10, visant à aligner les prix de transfert calculés sur la création de valeur.
 92. Deux problèmes spécifiques à ces actifs peuvent être relevés :
 - étant facilement mobiles, ils peuvent être aisément placés dans des juridictions à fiscalité accommodante ;
 - la localisation de l'actif incorporel peut être totalement déconnectée des lieux où il est exploité, le droit d'exploiter cet actif étant dissocié du droit de propriété.

²⁶ Article L. 80 B, 7° du livre des procédures fiscales.

²⁷ Article L. 13 AA du livre des procédures fiscales. Des obligations complémentaires sont prévues en cas de transactions avec une entreprise située dans un Etat ou territoire non coopératif par l'article L. 13 AB du livre des procédures fiscales. Egalement existe une déclaration simplifiée pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur ou égal à 50 millions d'euros (article 223 quinquies B du CGI).

²⁸ Article 223 quinquies C du CGI,

²⁹ Accord multilatéral entre autorités compétentes signé à Paris le 27 janvier 2016 et relatif à l'échange automatiques des déclarations « pays par pays ».

³⁰ Obligation documentaire appelée « Country by Country Reporting » ou CbCR.

³¹ Directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, introduisant un article 8 bis bis dans la directive modifiée.

93. Combinés avec la difficulté d'évaluation, ces problèmes sont susceptibles de donner lieu à des manipulations difficilement contrôlables. Ces difficultés sont illustrées par les travaux menés par l'OCDE.
94. D'une part, selon l'OCDE, les prix de transfert afférents à un actif incorporel ne devraient pas être liés seulement à la propriété juridique de l'actif en cause. L'allocation de profit devrait dépendre de l'implication du détenteur de l'actif dans celui-ci, identifiée à travers différentes fonctions désignées par l'acronyme DEMPE (« Development, Enhancement, Maintenance, Protection, Exploitation »). Il s'agit de l'« approche nexus », qui exige un lien entre la valeur de l'actif incorporel et le droit de propriété, par exemple à travers l'existence d'activités de recherche et développement portant sur l'actif menée par le propriétaire, qui n'en aurait donc pas une gestion passive.
95. D'autre part, toujours selon l'OCDE, une méthode d'évaluation des actifs incorporels difficilement évaluables³² peut reposer sur les résultats *ex post* sous certaines conditions, ce qui est très loin de la méthode d'évaluation par les comparables...
96. Il apparaît ainsi que le principe de pleine concurrence, bien que central dans le système des prix de transfert, se heurte à de sérieuses difficultés de mise en œuvre dans le cas des actifs incorporels, alors que ceux-ci peuvent être à l'origine de l'essentiel de la création de valeur et des revenus des entreprises du numérique, mais aussi de certains secteurs pour lesquels la propriété intellectuelle joue un rôle central (luxe ou jeux vidéo notamment).

2.2.2. Les solutions spécifiques pour les frais financiers et la sous-capitalisation : au-delà du contrôle des prix de transfert.

97. Allant plus loin de la logique des prix de transfert et du principe de pleine concurrence, le contrôle des frais financiers qui sont susceptibles de minorer le bénéfice taxable a abouti à un encadrement particulièrement étroit. Il ne s'agit plus seulement de s'assurer que le taux d'intérêts reflète les conditions du marché. Le droit à déduire les frais financiers dans le cadre des relations intra-groupes obéit à une logique de discipline générale.
98. On peut ainsi distinguer deux hypothèses, selon que la société française est ou non sous-capitalisée.

▣ En l'absence de sous-capitalisation :

99. La limitation de la déduction des frais financiers a progressé récemment avec la transposition de l'article 4 de 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 (dite directive « ATAD 1 »³³) par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.
100. Le CGI prévoyait déjà la fixation d'un taux de référence au-delà duquel les taux d'intérêts sont considérés comme excessifs. Une différence de traitement est faite entre prêt par un associé ou par une entreprise liée, les intérêts d'un prêt par cette dernière pouvant franchir le plafond s'il est établi que le taux retenu

³² « hard-to-value intangibles » (HTVI).

³³ Directive (UE) 2016/1164 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, plus connue sous le nom de directive ATAD pour « Anti-Tax Avoidance Directive ».

correspond à celui que l'emprunteuse aurait pu obtenir d'un prêteur indépendant dans des conditions analogues³⁴.

101. A cela s'ajoute, directement issu de la directive ATAD 1, un plafond général limitant la déduction des charges financières. Ce plafond est soit calculé par rapport à l'« EBITDA fiscal »³⁵ soit s'élève à 3 millions d'euros si elle est plus élevée. Une clause de sauvegarde a été prévue pour les entreprises membres d'un groupe consolidé, avec une majoration du montant déductible déterminé en fonction de la situation financière du groupe consolidé³⁶. Le plafond de déduction est sans préjudice du droit au report des intérêts non déduits sur les exercices suivants (auxquels s'appliquent toujours les mêmes règles de déduction en prenant en compte les intérêts reportés).

▫ En présence de sous-capitalisation :

102. La différence de traitement fiscal entre financement par prêt et augmentation du capital a pu conduire à des abus : les intérêts d'un prêt sont déductibles, alors que le dividende qui rémunère la détention du capital n'est qu'un emploi du bénéfice. A quoi s'ajoute que les intérêts peuvent être exonérés de retenue à la source quand ils sont versés à des non-résidents, quand les dividendes sont soumis à une telle retenue.
103. L'incitation à privilégier le financement par l'emprunt aboutit alors à des situations de sous-capitalisation : la société ne dispose pas d'un capital suffisant pour financer ses activités normalement.
104. Cette situation est prise en compte, pour préserver l'assiette de l'IS, par des mesures de plafonnement du montant des charges financières déductibles du résultat, en distinguant les intérêts payés à des entreprises liées et non liées.
105. Outre le plafonnement général évoqué ci-dessus à 30 % de l'EBITDA fiscal ou de 3 millions d'euros calculé applicable la dette globale n'excède pas une fois et demi les fonds propres, un plafonnement spécifique pour les intérêts payés aux entreprises liées pour la dette excèdent une fois et demi les fonds propres à 10 % de l'EBITDA fiscal ou 1 million d'euros si ce montant est plus élevé.
106. Les conventions fiscales bilatérales, qui ne portent que sur l'imposition éventuelle des sorties d'intérêts vers un créancier non résident ou des remontées d'intérêts auprès d'un créancier résident payés par un débiteur non résident, ne font aucun obstacle à ces règles d'assiette. Il en va de même du droit de l'Union européenne. Les mesures adoptées, transversales, ont donc permis de limiter les effets négatifs résultant de la manipulation des frais financiers.
107. L'ensemble de ces règles rejoignent les conclusions de l'action 4 du programme BEPS tendant à promouvoir un lien direct entre les frais financiers et le revenu imposable issu de l'activité de l'entreprise débitrice.

2.2.3. Les structures interposées situées en territoire à fiscalité privilégiée (article 209 du CGI et 238 A du CCI) sont bien encadrées désormais.

108. Indépendamment du paiement de certaines sommes dans le cadre de relations intra-groupes contrôlés sous l'angle des prix de transfert ou de mesures

³⁴ Voir l'article 39 1 3° du CGI et l'article 212 I a) du CGI.

³⁵ Il s'agit du résultat fiscal augmenté notamment des charges financières nettes et des amortissements et provisions admis en déduction.

³⁶ Article 212 bis du CGI.

générales de régulation comme pour les frais financiers, l'assiette de l'IS peut être amoindrie par le recours à des structures relevant de l'optimisation fiscale agressive : le contribuable utilise une structure interposée permettant de bénéficier d'une fiscalité plus clémente qu'en France.

109. En premier lieu, les versements déduits de l'assiette de l'IS en France et faits à des personnes domiciliées dans des Etats offrant un régime fiscal privilégié sont réputés fictifs jusqu'à ce que le débiteur apporte la preuve qu'ils ont pour contrepartie des opérations réelles et justement tarifées³⁷.

110. Il s'agit d'une variante pour fonder un refus de déduction par rapport au droit commun des charges déductibles³⁸ ou au regard des règles relatives au transfert indirect de bénéfices prévues par l'article 57 du CGI³⁹.

111. La règle s'applique :

- aux sociétés soumises à l'IS, soit parce qu'elles sont françaises, soit s'il s'agit d'une société étrangère parce qu'elle a un établissement stable en France ;
- aux paiements envisagés, à savoir les intérêts, les redevances, les rémunérations de services ;
- en cas de versement à un bénéficiaire dans un Etat à fiscalité privilégiée, définie comme l'application d'un impôt inférieur de 40 %⁴⁰ ou plus par rapport à l'impôt français.

112. Lorsque le créancier des sommes versées est dans un Etat ou territoire non coopératif, la règle est plus sévère : alors que l'administration n'a plus à prouver que le bénéficiaire bénéficie d'un régime fiscal privilégié, le débiteur résident doit prouver que les opérations en cause n'ont pas eu principalement pour objet et pour effet de localiser les dépenses dans un Etat ou territoire non coopératif.

113. A noter l'article 39, 12 ter du CGI⁴¹ qui a encadré davantage encore le droit à déduction des redevances versées, au-delà de ce que permettait déjà l'article 238 A : il s'agit d'une clause anti-abus spécifique permettant de refuser partiellement la déductibilité des redevances de concession de licence d'exploitation de droits de la propriété intellectuelle versée à une entreprise liée qui n'est pas, au titre de l'exercice en cours, soumise à raison de ces mêmes redevances à un impôt sur le revenu ou sur les bénéfices dont le taux effectif est au moins égal à 25 %. Ce dispositif n'est applicable qu'aux sociétés établies hors de l'UE (ou de l'EEE) et qui bénéficient d'un régime fiscal considéré comme dommageable par l'OCDE.

114. Un second dispositif vise à dissuader de nouer des relations avec des territoires à faible fiscalité ou un Etat ou territoire non coopératif : les bénéfices réalisés par des sociétés ou établissements bénéficiant d'un régime fiscal privilégié dont une société résidente française détient plus de 50 % des parts sont imposés en France, par dérogation au principe de territorialité de l'IS. Il

³⁷ Article 238 A du CGI.

³⁸ Article 39 1 1° du CGI.

³⁹ Le champ d'application de l'article 238 A est moins large puisqu'il ne concerne pas les sous-facturations de marchandise mais il n'impose pas à l'administration d'établir une situation de dépendance vis-à-vis du bénéficiaire étranger.

⁴⁰ Le taux, initialement fixé à la moitié de l'impôt français a été modifié pour tenir compte de la baisse programmée du taux d'IS en France.

⁴¹ Article 38 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

- s'agit ainsi de prévenir l'installation de filiales dans des pays à fiscalité privilégiée.
115. Lorsqu'une société résidente exploite une entreprise hors de France ou détient plus de 50 % des droits dans une entité étrangère soumise à un régime fiscal privilégié, les bénéfices ou revenus positifs de cette entité sont réintégrés et imposés en tant que revenus de capitaux mobiliers, sauf si la société résidente démontre que les opérations ont principalement un objet et un effet autres que de permettre la localisation de bénéfices dans un Etat ou territoire où elle est soumise à un régime fiscal privilégié. Lorsqu'il s'agit d'une société installée dans l'Union européenne, la réintégration est écartée si l'exploitation ne constitue pas un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française⁴².
 116. Le dispositif permet d'éviter tout d'abord qu'un contribuable français utilise une imposition faible sur des bénéfices qu'il aurait pu réaliser lui-même qui sont détournés vers l'entité étrangère qu'il contrôle (contrôle que traduit le seuil de 50 % de droits) et fasse remonter les bénéfices de cette entité contrôlée en France en franchise d'impôt grâce au régime mère-fille.
 117. Le dispositif s'inscrit dans le cadre des mesures « SEC » pour « société étrangère contrôlée » (ou « CFC » pour « Controlled Foreign Company » aux Etats-Unis) qui permet aussi d'éviter le blocage dans une structure interposée des résultats d'une filiale opérationnelle dont les titres sont confiés par la société mère à la filiale interposée qui ne distribue pas les produits de participation qu'elle a reçus.
 118. On peut également évoquer un autre dispositif qui semble toutefois peu utilisé par les services de contrôle et qui correspond à une configuration aujourd'hui moins fréquente en pratique : l'article 155 A du CGI permet de contrer le modèle d'évasion dit « rent a star » selon lequel la rémunération d'une prestation, le plus souvent artistique, réalisée en France est versée à une société tierce interposée située dans un Etat dont le taux d'imposition est inférieur à celui en vigueur du lieu de la prestation.
 119. Tous ces dispositifs, anciens et relativement stables, montrent que l'IS, c'est-à-dire son principe de territorialité, peut être adapté pour tenir compte des Etats à fiscalité privilégiée, ou bien non coopératifs. Mais dans tous les cas, les dérogations prévues au principe de territorialité se justifient par un objectif de lutte contre l'évasion fiscale et peuvent être écartées si la substance économique du dispositif est établie.

2.2.4. La lutte contre les abus de droit (abus de droit et mesures anti-abus) : un arsenal désormais très conséquent.

120. A côté des dispositifs spécifiques ciblant telle ou telle situation, la lutte contre l'optimisation fiscale en matière d'impôt sur les sociétés peut s'appuyer à titre subsidiaire sur une règle générale anti-abus.
121. En droit français, la procédure de répression des abus de droit, prévue par l'article L. 64 du livre des procédures fiscales, permet de lutter notamment

⁴² Cf. CJCE 12 septembre 2006 aff. C-196/04 Cadbury Schweppes RJF 12/06 n° 1644 : à propos du régime CFC du Royaume-Uni jugé conforme à la liberté d'établissement au sein de l'UE.

- contre les fraudes à la loi⁴³ : l'application littérale de la loi contrairement à l'intention de son auteur peut être remise en cause dans le seul but d'obtenir un avantage fiscal.
122. Cette hypothèse a été étendue à l'application d'une règle issue d'une convention fiscale par la jurisprudence du Conseil d'Etat⁴⁴ : l'abus de droit conventionnel est constaté lorsqu'un contribuable, tout en respectant la lettre des stipulations d'une convention fiscale, en méconnaît l'esprit et poursuit un motif exclusivement fiscal.
123. Il faut relever que les notions d'abus de droit et de mesures anti-abus ne se recouvrent pas : l'abus de droit par fraude à la loi correspond à une situation précise, avec une définition étroite, quand la notion de mesures anti-abus se caractérise par sa finalité, sans définition juridique précise. Il en résulte une certaine dilution de la notion d'abus de droit, au gré des situations et des textes qui l'envisage.
124. Le droit de l'Union européenne illustre cette distinction. La directive ATAD 1 comporte en effet une clause générale anti-abus⁴⁵, mais qui n'est applicable que pour l'impôt sur les sociétés, au milieu d'autres dispositions ciblées. Selon cette disposition, les montages non authentiques ne sont pas opposables à l'administration fiscale⁴⁶. On relèvera toutefois que la Cour de justice de l'Union européenne a consacré elle aussi, au-delà du cas de la directive ATAD 1 qui ne fait que recueillir cette jurisprudence, la théorie de l'abus de droit par son arrêt du 12 septembre 2006 aff. 196/04, grande ch., Cadbury Schweppes⁴⁷.
125. Par son champ restreint à l'impôt sur les sociétés, la disposition en cause paraît moins souple et moins efficace que la procédure de l'abus de droit français, qui connaît du reste également la notion de montage artificiel⁴⁸.
126. De manière générale, il faut distinguer deux objectifs différents à travers l'ensemble des mesures qui sont prises :
- L'objectif de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale,
 - Et l'objectif d'adaptation du droit fiscal à l'évolution du cadre international.
127. L'abus de droit sert à remplir le premier objectif. L'intention du contribuable est un élément important, pour discerner dans l'application de la règle fiscale une volonté de contourner ou détourner l'obligation fiscale.

⁴³ L'autre hypothèse de l'abus de droit est l'acte fictif, quand par exemple une vente dissimule une donation.

⁴⁴ CE Plén. fiscale 25 octobre 2017, Verdannet n° 396954 RJF 1/18 n° 70.

⁴⁵ A son article 6 :

« 1. Aux fins du calcul de la charge fiscale des sociétés, les États membres ne prennent pas en compte un montage ou une série de montages qui, ayant été mis en place pour obtenir, à titre d'objectif principal ou au titre d'un des objectifs principaux, un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité du droit fiscal applicable, ne sont pas authentiques compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances pertinents. Un montage peut comprendre plusieurs étapes ou parties.

2. Aux fins du paragraphe 1, un montage ou une série de montages est considéré comme non authentique dans la mesure où ce montage ou cette série de montages n'est pas mis en place pour des motifs commerciaux valables qui reflètent la réalité économique.

3. Lorsqu'un montage ou une série de montages n'est pas pris en compte conformément au paragraphe 1, la charge fiscale est calculée conformément au droit national. »

⁴⁶ Transposé par l'article 205 A du CGI.

⁴⁷ RJF 12/06 n°1644, concl. Ph. Léger BDCF 12/06 n° 146.

⁴⁸ L'objectif exclusivement fiscal d'une opération peut être établi par l'existence d'un montage artificiel, caractérisé par l'absence de substance économique et juridique.

128. Les autres mesures s'inscrivent quant à elle dans un cadre objectif : la limitation de la déductibilité des intérêts par exemple s'applique quelles que soient les intentions du contribuable, dès lors que les conditions légales sont remplies. Ainsi, il n'est désormais plus besoin de passer par de l'abus de droit pour écarter les dispositifs hybrides⁴⁹.

Les suites données au projet BEPS en droit de l'UE

L'Union européenne a, dans le cadre spécifique qui est le sien, décliné les conclusions des rapports finaux du projet BEPS. Elle a ainsi adopté plusieurs directives :

- La directive ATAD 1 reprend tout d'abord plusieurs mesures prévues par le plan d'actions :

- ▶ La règle de limitation des intérêts (article 4) correspond à l'action 4 ;
- ▶ La règle relative aux sociétés étrangères contrôlées (articles 7 et 8)

correspond à l'action 3 ;

- ▶ La lutte contre les dispositifs hybrides (article 9) correspond à l'action 2.

▶ Elle comprend en outre la règle générale anti-abus (article 6), qui peut se rattacher à l'action 6, ainsi qu'une règle d'imposition à la sortie en cas de transfert d'actifs hors d'un Etat membre (article 5), qui ne se rattache pas directement au projet BEPS.

- La directive (UE) 2017/952 du 29 mai 2017 relative à la lutte contre les dispositifs hybrides, dite directive ATAD 2⁵⁰, qui modifie la directive ATAD 1 dans ses dispositions sur les dispositifs hybrides pour cibler quatre dispositifs hybrides résultant de paiements (ceux effectués dans le cadre d'un instrument financier, ceux qui sont la conséquence de différences dans l'attribution des paiements effectués à une entité hybride ou à un établissement, ceux qui résultent de paiements effectués par une entité hybride à son propriétaire ou de paiements réputés effectués entre le siège et l'établissement ou entre deux établissements ou plus, et enfin les effets de double déduction) ;

- Deux directives sur la transparence mettent en œuvre l'action 13 du projet BEPS et au-delà :

▶ la directive (UE) 2016/881 du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (dite directive DAC 4⁵¹) met en œuvre l'action 13 du projet BEPS avec la déclaration pays par pays de différentes informations, économiques, comptables et fiscales et des groupes internationaux ;

▶ la directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration (« DAC 6 ») prévoit l'obligation pour les intermédiaires et, dans certains cas, les contribuables eux-mêmes, de déclarer aux autorités fiscales les dispositifs transfrontières de planification fiscale à caractère potentiellement agressif⁵².

⁴⁹ Voir par exemple CE 13 janvier 2017 Sté Ingram Micro n° 391196 RJF 3/17 n° 950.

⁵⁰ Transposée par les articles 205 B, 205 C et 205 D du CGI, issu de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁵¹ « Directive on Administrative Cooperation ».

⁵² Transposé par l'ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration, qui a créé les articles 1649 AD à 1649 AH du CGI.

129. L'arsenal en matière d'abus de droit au sens strict comme au sens large a été tellement renforcé qu'il peut aujourd'hui encourir le reproche d'être trop complexe et mal articulé⁵³.

A RETENIR :

- 1/ une focalisation très importante sur l'IS qui a été adapté pour tenir compte de la mondialisation et la numérisation de l'économie
- 2/ le droit conventionnel a connu des avancées avec la convention multilatérale de l'OCDE, en matière d'établissement stable, mais sans résoudre les problèmes soulevés par la numérisation de l'économie
- 3/ on est parvenu à un encadrement très efficace des prix de transferts et des opérations érosives
- 4/ mais une difficulté subsiste avec la valorisation des actifs incorporels alors que leur place est croissante dans la création de valeur.

⁵³ Voir par exemple le rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale du 12 septembre 2018 sur l'évasion fiscale internationale des entreprises, par Mme Peyrol et M. Parigi, députés, p. 100 sqq.

(http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b1236_rapport-information.pdf).

3. Les impôts de production connaissent un sort très variable face à la mondialisation et à la numérisation de l'économie.

130. L'IS concentre l'essentiel de l'attention dans les travaux portant sur les effets de la mondialisation et la numérisation de l'économie sur le système fiscal. Généralement, les retenues à la source (RAS) sur certains versements effectués depuis la France vers des bénéficiaires non-résidents, juridiquement distinctes de l'IS, sont également envisagées dans ces travaux, parce qu'elles font partie des impôts régis par les conventions fiscales bilatérales.
131. Il convient néanmoins de vérifier si les autres impôts dits de production sont affectés de la même manière, non pas en terme de baisse de rendement, mais au regard des règles de droit applicables, en particulier eu égard à leurs propres règles de territorialité.

3.1. Les retenues à la source s'inscrivent dans un nouvel équilibre.

132. Certaines sommes payées par des sociétés résidentes peuvent non seulement constituer des charges déductibles du bénéfice taxable, mais aussi faire l'objet d'une taxation spécifique sous forme d'une retenue à la source : le bénéficiaire non-résident des paiements paie ainsi un impôt en France indépendamment de ses propres résultats. La retenue à la source est un moyen simple et efficace de taxer l'enrichissement d'un non-résident à partir d'une activité réalisée sur le territoire français, quand bien même il n'a pas d'installation fixe ou d'établissement stable. Elle présente néanmoins le défaut de taxer un revenu brut et non un revenu net de charges⁵⁴, lesquelles seront prises en compte seulement dans le pays de siège.
133. Siègne et source sont les maîtres mots du système des retenues à la source qui impliquent, pour l'Etat qui prélève, une pleine conscience des opérations symétriques : les revenus perçus par des sociétés résidentes françaises en provenance de l'étranger peuvent subir une retenue à la source. Il en découle un risque de double imposition que les conventions fiscales ont précisément pour objet d'éliminer.
134. Classiquement, les conventions fiscales prévoient, si les Etats consentent à l'élimination de la double imposition résultant de la taxation par l'Etat de la source, deux méthodes possibles :
- soit l'exonération de l'impôt dans le pays du siège du bénéficiaire, le revenu en cause étant ainsi taxé seulement dans le pays de la source ;
 - soit l'imputation, sur l'impôt acquitté dans l'Etat du siège du bénéficiaire, d'un crédit d'impôt équivalent à l'impôt prélevé dans l'Etat de la source.
135. Trois catégories de revenus sont généralement soumises à RAS : les intérêts, les redevances et les dividendes. S'ajoutent également certaines prestations de service.

⁵⁴ Dans sa décision n° 2019-784 QPC du 24 mai 2019 Société Cosfibel Premium, le Conseil constitutionnel a jugé l'article 182 B du CGI (qui prévoit une retenue à la source sur des salaires versés à une personne située hors de France) conforme à la Constitution en validant la taxation d'un revenu brut et non net de charges sous forme de retenue à la source. En revanche, la Cour de justice de l'Union européenne juge que les retenues à la source réclamées sur des revenus perçus par des non-résidents doivent être appliquées sur un revenu net lorsque les revenus identiques perçus par des résidents sont également imposés net de charges (CJUE 13 juillet 2016 C-18/15 Brisal – Auto Estradas do Litoral SA, KBC Finance Ireland).

136. Si l'on se place du point de vue de la France, son intérêt est, pour les sommes « sortantes », qu'elles soient taxées par une RAS qui équilibre la perte de recettes que la même somme représente si elle vient déduire le bénéfice imposable. De même, comme la France choisit généralement la technique du crédit d'impôt pour éliminer les doubles impositions sur les sommes taxées par les Etats de la source par une RAS, son intérêt est de limiter le montant de ces retenues à la source quand elle ne peut pas obtenir l'exonération d'imposition par l'Etat de la source, de manière à atténuer le crédit d'impôt attaché qui diminue ses recettes fiscales.
137. Tout est donc affaire d'équilibre, en théorie. Reste que la croissance des transactions internationales et l'élimination des retenues à la source en France, par l'effet du droit de l'Union européenne pour toutes les opérations entre Etats de l'Union européenne, ou pour des raisons d'attractivité, bouleverse l'équilibre entre IS et RAS. En outre, alors que les paiements sortants peuvent prendre de l'ampleur en raison de l'importance plus grande aujourd'hui des actifs incorporels qu'il faut rémunérer, le droit peut être instrumentalisé pour l'obtention d'une élimination des RAS françaises à des fins détournées. Quand l'usage abusif porte sur les conventions fiscales, on parle de « chalandage fiscal » (« treaty shopping »).

3.1.1. Cas des revenus sortants : une application de moins en moins générales.

138. Le CGI exonère aujourd'hui les intérêts payés par les sociétés françaises à des non-résidents, sauf si ceux-ci sont dans un Etat ou territoire non coopératif (article 125 A). Ainsi, la France va bien plus loin que ce que prévoit la convention modèle de l'OCDE qui prévoit la possibilité d'une imposition des intérêts sortants par voie de retenue à la source par l'Etat de la source. Il n'y a donc pas d'enjeu de réduction de la base imposable en France puisqu'un abandon de souveraineté est à l'origine de cette situation.
139. En matière de redevances (« royalties ») s'applique une RAS (article 182 B du CGI). Les affaires Google Ireland illustrent la mise en œuvre de ces dispositions dans une configuration audacieuse, où l'administration fiscale a imputé à l'établissement stable qu'elle voyait de la société irlandaise en France une part des redevances versées d'Irlande vers les Pays-Bas. Cet exemple illustre l'une des conséquences possibles de l'existence d'une entreprise exploitée en France.
140. Mais celle-ci ne s'applique, au regard du droit interne comme du droit conventionnel, que pour ce qui est défini comme une redevance : la qualification juridique est lourde d'enjeu. Si une somme ne correspond pas à une redevance mais à la rémunération d'une prestation de service, la RAS n'est pas applicable, la rémunération en cause étant alors imposable dans l'Etat du siège du prestataire⁵⁵.
141. La convention modèle de l'OCDE⁵⁶, qui prévoit l'imposition des redevances seulement dans le pays du siège, entend par redevances les rémunérations de toute nature payés pour l'usage ou la concession de l'usage :
- d'un droit d'auteur ;
 - d'une marque de fabrique ou de commerce ;
 - d'un brevet, dessin, modèle, plan d'une formule ou d'un procédé secret ;

⁵⁵ Sauf dispositions spécifiques pour les sociétés interposées cf. ci-dessus.

⁵⁶ Article 12 § 2.

- d'informations ayant trait à une expérience acquise dans le domaine industriel, commercial ou scientifique.
- 142. Le CGI⁵⁷, sans donner de définition de la redevance, donne la liste des versements soumis à la RAS, qui est plus large que la convention modèle en ce qu'elle inclut des prestations de services. La France a par ailleurs choisi, dans ses conventions fiscales bilatérales, tantôt une imposition des redevances par l'État de résidence du bénéficiaire, tantôt le partage de l'imposition entre elle et celui de la résidence du bénéficiaire des redevances.
- 143. S'agissant des dividendes, la convention modèle de l'OCDE prévoit le droit de l'Etat de la source de les imposer par voie d'une RAS, générant un crédit d'impôt pour éliminer la double imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire. La RAS prévue en France⁵⁸, sous réserve qu'une convention fiscale ne prévoit pas une exonération ou un taux différent, est fixé depuis le 1^{er} janvier 2020 au taux de 30 % quand le bénéficiaire est une société non résidente (contre 12,8 % quand il s'agit d'une personne physique). Ce taux est majoré quand le bénéficiaire est dans un Etat ou territoire non coopératif.
- 144. A noter que dans le cadre de l'Union européenne, le droit d'imposer est encadré par deux directives, qui prévoient pour les intérêts, les redevances⁵⁹ et les dividendes⁶⁰ une exonération de retenue à la source sur les versements vers une société dans l'Union européenne sous certaines conditions.

3.1.2. Cas des revenus entrants : recherche d'une minimisation des crédits d'impôt, sauf régime de faveur.

- 145. En général, les revenus passifs entrants sont inclus dans les bases d'imposition de la société résidente, avec élimination de la double imposition éventuelle par un crédit d'impôt, égal au montant de l'impôt payé dans l'Etat de la source mais limité au montant de l'impôt français dû sur le revenu en cause (règle dite du butoir)⁶¹.
- 146. Ainsi, les intérêts perçus par des sociétés résidentes sont inclus dans leur base imposable. En général, les conventions fiscales conclues par la France prévoient le bénéfice d'un crédit d'impôt pour éliminer la double imposition, sachant que la France cherche à obtenir l'application d'une RAS par l'Etat de la source en général entre 10 et 20 %, voire obtient parfois une exonération.
- 147. Les redevances sont également incluses dans la base imposable du bénéficiaire, conformément au modèle de l'OCDE. Mais la France se distingue par un régime favorable⁶² pour certaines redevances perçues sur les actifs incorporels présentant le caractère d'actif immobilisé (brevets, certificats d'obtention végétale, logiciel protégé par le droit d'auteur notamment). Sur option du contribuable, le résultat net de la concession (correspondant au

⁵⁷ Article 182 B.

⁵⁸ Articles 119 bis, 2 et 187,1 du CGI.

⁵⁹ Directive 2003/49/CE du 3 juin 2003 concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'États membres différents

⁶⁰ Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents.

⁶¹ Article 220 du CGI ou application directe des stipulations pertinentes de la convention fiscale applicable.

⁶² Article 238 du CGI issu de l'article 37 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

produit des redevances diminué des dépenses de recherche et développement consacrées aux actifs incorporels en cause) est soumis à une imposition séparée au taux de 10 %. C'est le régime de « Patent box » à la française.

148. S'agissant des dividendes entrants, ils bénéficient, si les conditions tenant au niveau de participation sont remplies, du régime mère-fille et ne sont donc pas imposés, sous réserve de la quote-part pour frais et charge. Cette solution rejoint d'ailleurs les règles posées par le droit de l'Union européenne par la directive « mère-fille »⁶³.

149. Qu'il s'agisse de revenus entrants ou sortants, il faut garder en tête la stratégie généralement mise en œuvre par les débiteurs et les bénéficiaires des revenus soumis à RAS à travers la clause de brutage, mieux connue sous le terme de « goss up », qui prévoit que le montant de la retenue à la source est entièrement à la charge du débiteur, qui doit en conséquence ajuster le montant du revenu qui y est soumis pour qu'il atteigne, une fois déduite la RAS, le montant souhaité. Ce type de clause permet ainsi aux acteurs économiques de se prémunir des éventuelles variations (à la hausse le plus souvent) des taux de retenue à la source. Mais il fausse aussi la valeur des revenus versés en induisant un report de la charge sur le débiteur du revenu alors que la RAS devrait peser sur le bénéficiaire de celui-ci.

3.1.3. Lutte contre les pratiques dommageables : le « chalandage fiscal » mieux encadré.

150. Quand la France n'a pas renoncé à son droit d'imposer des RAS sur certains revenus passifs versés à des non-résidents, les conventions fiscales peuvent être utilisées pour contourner cette retenue à la source.

151. Les pratiques dommageables constatées utilisent à cet égard droit de l'Union et convention fiscale ou seulement les conventions fiscales.

152. La pratique dommageable la mieux connue consiste à faire transiter les flux sortants, intérêts et redevances principalement, par un Etat tunnel ou un Etat tremplin lié à la France par une convention fiscale mais ouvrant des facilités pour les flux sortant vers un pays avec lequel la France n'a pas passé de convention fiscale, notamment parce qu'il s'agit d'un Etat ou territoire non-coopératif, pour bénéficier d'une exonération d'impôt ou un taux réduit de RAS au moment de la sortie de France avant transfert dans une juridiction fiscale clémente.

153. On reconnaît là le double irlandais et le sandwich hollandais. Ce montage permet de profiter d'un IS plus faible qu'en France en Irlande en ayant deux sociétés en Irlande, l'une qui détient les actifs incorporels ou le droit de les exploiter, l'autre qui facture les prestations pour les clients de l'Union européenne et qui paie une (lourde) redevance à la société détenant les actifs incorporels pour leur exploitation. A cela s'ajoute une société néerlandaise intercalée entre la société qui verse la redevance et celle qui les reçoit, pour profiter de l'absence de retenue à la source aux Pays-Bas sur les redevances payées à un non-résident. Ainsi, les résultats en Irlande sont faibles et donc peu taxés en raison des redevances qui diminuent le bénéfice imposable et les redevances, qui auraient dû être taxées par une RAS, y échappent à deux

⁶³ Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents

- reprises, à la sortie de l'Irlande et à la sortie des Pays-Bas, ce qui revient à transférer le bénéfice de la filiale irlandaise fait à partir des pays européens dont la France, hors de l'UE sans imposition ou presque.
154. Le régime mère-fille peut utiliser aussi un Etat tunnel européen pour permettre une sortie du dividende d'une société française hors de l'UE sans imposition, si l'Etat tunnel ne pratique pas de retenue à la source ou une retenue à la source modique sur les flux sortant de l'UE.
 155. La technique de l'Etat tremplin consiste à transférer à un premier Etat des revenus exonérés de RAS grâce à une convention fiscale (comme des redevances) avant que les sommes en cause sortent de ce premier Etat sous forme de dividendes versés à une société mère installée dans un paradis fiscal.
 156. La réponse traditionnelle à ces montages était, dans les conventions fiscales, la clause dite du bénéficiaire effectif. Les articles 10, 11 et 12 du modèle OCDE prévoient que les avantages conventionnels qu'ils accordent en matière de revenus passifs (limitation du taux de retenue à la source s'agissant des dividendes et intérêts et exonération de retenue pour les redevances) ne s'appliquent que si le résident de l'autre Etat est le bénéficiaire effectif des sommes en cause, et non un Etat ultime que l'Etat apparemment bénéficiaire cache. Cette clause n'a été introduite dans le modèle de convention qu'en 1977. Pour les conventions antérieures qui ne la contiennent pas, la jurisprudence du Conseil d'Etat a admis l'application de la règle⁶⁴. On peut relever aussi que la théorie du bénéficiaire effectif est applicable dans le cadre des directives mère-fille et intérêts-redevances⁶⁵.
 157. Un pas de plus a été franchi avec la convention multilatérale dont l'article 7, intitulé « Prévenir l'utilisation abusive des conventions »⁶⁶ contient à son § 1 une clause anti-abus générale :
« (...) un avantage (...) ne sera pas accordé au titre d'un élément de revenu (...) s'il est raisonnable de conclure, compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances propres à la situation, que l'octroi de cet avantage était l'un des objets principaux d'un montage ou d'une transaction ayant permis, directement ou indirectement, de l'obtenir, à moins qu'il soit établi que l'octroi de cet avantage dans ces circonstances serait conforme à l'objet et au but des dispositions pertinentes de cette Convention fiscale (...) ».
 158. Cette clause rejoint la jurisprudence française qui avait permis l'application de la théorie de l'abus de droit aux stipulations d'une convention fiscale bilatérale⁶⁷.
 159. Ces règles nouvelles se doublent de règles propres à l'Union européenne avec la nouvelle clause anti-abus générale applicable à l'impôt sur les sociétés⁶⁸ pour les exercices ouverts depuis le 1^{er} janvier 2019, qui transpose l'article 6 de la directive 2016/1164/UE du Conseil du 12 juillet 2016 (directive ATAD 1). Une

⁶⁴ CE 13 octobre 1999 min c/ Sté Diebold Courtage n° 191191 RJF 12/99 n° 1492 ; CE 23 novembre 2016 n° 383838 : RJF 2/17 n° 130 à propos de la convention franco-uruguayenne.

⁶⁵ CJUE grande ch. 26 février 2019 C-115/16, C-118/16, C-199/16 et C-299/16 N Luxembourg 1 e. a. contre Skatteministeriet, et affaires C-116/16 et C-117/16 Skatteministeriet contre T Danmark et Y Denmark Aps.

⁶⁶ Les stipulations se retrouvent peu ou prou à l'article 29 du modèle de la convention modèle de l'OCDE.

⁶⁷ CE Plén. fisc. 25 octobre 2017 M. Verdannet et autres n° 396954, au Rec. ; RJF 01/18 n° 70, concl. E. Crepey C70.

⁶⁸ Article 205 A du CGI.

règle anti-abus avait déjà été introduite dans la directive mère-fille⁶⁹, et transposée dans le CGI⁷⁰.

160. Enfin, au-delà de la règle anti-abus générale, des dispositions spécifiques ont été également prévues pour écarter le bénéfice du régime mère-fille sur les dividendes entrants lorsqu'ils ont été déduits des bénéfices dans l'Etat de la source⁷¹. Cette disposition rejoint l'action 2 du projet BEPS sur les dispositifs hybrides.

3.2. Les impôts assis sur les immobilisations corporelles sont par nature tributaires d'une présence physique en France.

161. L'implantation physique donne lieu en France à une imposition spécifique qui cherche à tenir compte de la valeur tirée de l'exploitation de l'implantation. Les impositions en cause sont d'ailleurs si liées au territoire qu'elles reviennent aux collectivités locales d'implantation.
162. Frappant des immobilisations corporelles peu mobiles, ces impositions ne devraient pas être affectées par la mondialisation et la numérisation de l'économie. Toutefois, ces deux phénomènes qui affectent une partie du secteur des services, qui a besoin de moins en moins d'immobilisations corporelles – à moins qu'il s'agisse d'entreprises du numérique s'inscrivant dans une activité de distribution nécessitant des opérations logistiques – peuvent aboutir à une raréfaction des implantations physiques et, par voie de conséquence, des immobilisations corporelles.
163. A cet égard, taxes foncières et contribution foncière des entreprises ne sont pas affectées de la même façon, principalement pour des raisons juridiques.

3.2.1. Les taxes foncières, impôt sur la propriété immobilière.

164. Les taxes foncières, essentiellement la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), frappent les immobilisations corporelles. Pour reprendre les termes de l'article 1380 du CGI, la taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés bâties sises en France à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées par les dispositions du même code. Elle est due en principe par le propriétaire du bien⁷².
165. La TFPB est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés, laquelle est déterminée selon des règles récemment révisées s'agissant des locaux commerciaux, sauf pour les locaux industriels, au sens de la jurisprudence, pour lesquels s'applique une méthode de détermination fondée sur la comptabilité.
166. Dans le cadre de la mondialisation et de la numérisation de l'économie, la principale difficulté rencontrée par cette taxe est son caractère réel, au sens où

⁶⁹ Par la directive UE 2015/121 du 27 janvier 2015, qui a introduit une nouvelle rédaction du § 2 de l'article 1^{er} de la directive 2011/96/UE : « Les États membres n'accordent pas les avantages de la présente directive à un montage ou à une série de montages qui, ayant été mis en place pour obtenir, à titre d'objectif principal ou au titre d'un des objectifs principaux, un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la présente directive, n'est pas authentique compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances pertinents. / Un montage peut comprendre plusieurs étapes ou parties. »

⁷⁰ Article 119 ter, 3.

⁷¹ Article 145 6 b du CGI.

⁷² Article 1400 du CGI.

l'impôt frappe un bien (*res*). Cette caractéristique rend l'impôt inadapté aux activités qui soit se passent d'immobilisations corporelles, soit peuvent être exercées indépendamment de toute présence physique sur le territoire national.

167. Les règles de territorialité de la TF constituent ainsi son atout – elle est perçue du seul fait de la présence du bien – mais aussi sa fragilité : la TF ne peut que handicaper les entreprises tributaires d'une présence physique sur le territoire national, qui supportent une charge fiscale que n'auront pas les entreprises ayant la même activité mais conduite sans propriétés en France. Il en résulte une réelle fragilisation des finances des collectivités locales, attributaires du produit de la taxe foncière.
168. En tant qu'impôt fondé sur un type d'actif particulier, corporel et immeuble, et à la charge seulement des propriétaires, la taxe foncière ne peut qu'apparaître comme un impôt inadapté à la nouvelle économie marquée par la dématérialisation. En outre, la possibilité d'opérer son activité à distance, grâce à internet, permet de localiser en dehors du territoire national les éléments matériels tels que des serveurs ou des centres de recherche ou même un siège social, qui sont néanmoins nécessaires. Le lien implicite, issu de l'ancienne économie, entre présence physique et exercice de l'activité économique, est totalement rompu pour une partie importante de l'économie, qui en outre peut produire de la richesse sans même présence physique – les données des utilisateurs par exemple.

3.2.2. La CFE : une liaison avec l'IS fragilisant la territorialité de l'impôt.

169. La contribution foncière des entreprises (CFE) est l'une des deux composantes de la contribution économique territoriale (CET), avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Elle conditionne d'ailleurs l'assujettissement à ce second impôt (cf. 3.3.). Elle est l'équivalent de la taxe d'habitation pour les particuliers. La CET est perçue par les collectivités territoriales.
170. Elle reprend l'essentiel des caractéristiques de l'ancienne taxe professionnelle (TP), c'est-à-dire champ d'application, règles d'établissement de l'imposition, procédures de contrôle et de contentieux.
171. Elle est due par toute personne physique ou morale exerçant une activité professionnelle non salariée. Elle se caractérise par un principe de territorialité⁷³ : elle est due à raison des immobilisations utilisées en France pour l'activité en France passible de l'IS.
172. Une telle règle n'existait pas dans la loi pour la taxe professionnelle. Les nouvelles dispositions du III de l'article 1447, qui relient CFE et IS ont en outre pour effet d'exclure explicitement la valeur ajoutée de source étrangère de l'assiette de cette cotisation lorsque le résultat correspondant n'aurait pas été imposé à l'impôt sur les bénéfices en France.
173. La CFE est assise sur la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière situés en France dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle pendant la période de référence. Les équipements et biens

⁷³ Il se déduit notamment du III de l'article 1447 du CGI, aux termes duquel : « *les personnes ou sociétés ne peuvent être soumises à la CFE à raison de leurs activités qui ne sont assujetties ni à l'impôt sur le revenu ni à l'impôt sur les sociétés en raison des règles de territorialité propres à ces impôts* » et de l'article 1473 du CGI, aux termes duquel « *La cotisation foncière des entreprises est établie dans chaque commune où le redevable dispose de locaux ou de terrains, en raison de la valeur locative des biens qui y sont situés. (...)* ».

mobiliers (outillages, matériels, mobiliers, agencements, etc.) ne sont pas compris dans la base d'imposition à la CFE, principale différence avec la taxe professionnelle.

174. Ainsi, les règles de territorialité propre à la CFE sont exigeantes :

- Il faut tout d'abord relever de l'IS ;
- Il faut ensuite exercer une activité professionnelle non salariée.

Ainsi, les entreprises françaises ne sont donc imposables à la CFE que sur leur activité exercée en France. Les entreprises étrangères sont quant à elle imposables dès lors qu'elles exercent une activité en France en y disposant de locaux ou de terrains, sous réserve de dispositions dérogatoires prévues par les conventions internationales. Une entreprise qui ne serait pas soumise à l'IS en France tout en y exerçant une activité professionnelle non salariée ne serait donc pas dans le champ de la CFE. De même pour une entreprise passible de l'IS mais n'exerçant pas une activité professionnelle non salariée. Inversement, une personne étrangère imposable en France à l'impôt sur l'IS en raison des règles de territorialité propres à cette impôt sera imposable à la CFE au titre de cette activité dès lors qu'elle entre dans le champ de la CFE en application de l'article 1447, I du CGI, nonobstant la circonstance que cette personne ne disposerait pas d'un établissement au sens de la CFE⁷⁴.

175. Ces règles sont plus rigoureuses que du temps de la TP. Sous l'empire de la TP, le Conseil d'Etat a pu juger que la société italienne d'exploitation du tunnel routier du Mont-Blanc devait être assujettie à la taxe professionnelle quand bien même elle n'était pas assujettie à l'impôt sur les sociétés en France pour la fraction du tunnel situé en France⁷⁵. Une telle solution ne serait plus possible désormais compte tenu de l'absence de la seconde condition, de l'assujettissement à l'IS, pour entrer dans le champ de la CFE.

176. L'exercice de l'activité en France suppose que la personne en cause y dispose de locaux. Du temps de la taxe professionnelle, son assiette composée notamment des salaires et de la valeur locative des immobilisations, le critère déterminant en présence d'une entreprise étrangère réalisant en France des opérations pouvant être considérées comme constituant l'exercice d'une activité professionnelle était la disposition, ou non, pour la réalisation de ces opérations, d'un local ou d'un terrain situé en France⁷⁶. Ce critère perdure avec la CFE, dont les dispositions légales s'inscrivent dans la continuité de la taxe professionnelle.

⁷⁴ Comme l'explique la doctrine de l'administration fiscale (Inst. 8-7-2011 6 E-7-11 n° 40 à 42 ; BOI-IF-CFE-10-20-10, 12-9-2012), une société étrangère donnant en location des immeubles en France est imposable à l'impôt sur les sociétés à raison des revenus tirés de ces immeubles en application de l'article 209, I du CGI, sous réserve de l'application d'une convention internationale qui ne permettrait pas à la France d'imposer un tel revenu. Par voie de conséquence, cette société sera imposable à la CFE, quand bien même l'immeuble ne serait pas compris dans sa base d'imposition. Elle sera en pratique imposée à la cotisation minimum.

⁷⁵ CE 25 octobre 1989 n° 67388, Société italienne d'exploitation du tunnel routier sous le Mont-Blanc, RJF 12/89 n° 1368.

⁷⁶ CE 31 mars 2010 n° 304715, 308525, Sté Zimmer Ltd : RJF 6/10 n° 568, concl. J. Burguburu BDCF 6/10 n° 64. Il s'agissait d'une société britannique spécialisée dans la vente de produits orthopédiques ayant une filiale de distribution en France dans les locaux de laquelle elle stockait le matériel vendu. Il a été jugé qu'elle n'avait pas d'établissement stable en France, faute pour sa filiale d'être un agent dépendant de celle-ci. Indépendamment de l'IS, le raisonnement suivi pour la taxe professionnelle est indépendant de celui de l'IS : il faut rechercher des immobilisations en France. Ces locaux doivent en outre être distincts de ceux de la filiale, l'impôt réel en cause ne pouvant être acquitté au titre d'une double activité.

177. Ainsi, à titre d'exemple, une entreprise étrangère qui se bornerait à effectuer des livraisons en France sans y disposer de locaux ou de terrains ne devrait pas être imposable à la CFE. On peut penser à cet égard à une place de marché qui opérerait depuis l'étranger pour vendre en France des biens. Même en cas d'assujettissement à l'IS elle ne serait pas soumise à la CFE, mais seulement à la cotisation minimale de CFE au lieu de son principal établissement⁷⁷.
178. En principe, la CFE n'est pas abordée par les conventions fiscales bilatérales. Quelques conventions portent néanmoins sur la patente, à laquelle la CFE doit être regardée comme ayant succédé. Dans ces cas particuliers, il est prévu que les résidents étrangers ne sont imposables à la patente (désormais CFE) qu'à la condition d'exercer en France une activité par l'intermédiaire d'un établissement stable⁷⁸. Le lien fait entre l'imposition des bénéfices et l'imposition des immobilisations condamnent dès lors le pouvoir d'imposer en France à raison des faiblesses de la notion de l'établissement stable vues précédemment.
179. Lorsqu'en revanche la convention fiscale bilatérale ne traite pas de la CFE, les règles de territorialité de l'IS sont déterminées seulement par le CGI. Si une convention fiscale fait obstacle à l'imposition en France d'une entreprise au titre de l'IS, elle peut néanmoins être redevable de la CFE si elle devait relever de l'IS au regard du seul droit national⁷⁹.
180. Ainsi, alors même que la France peut ménager son pouvoir d'imposer au titre des immobilisations corporelles via la CFE, il apparaît que la fragilité affectant l'IS déteint sur la CFE en raison d'un lien fait entre les deux impositions par le législateur français, contrairement à la solution prévalant pour la taxe professionnelle.
181. Mais la principale fragilité de la CFE tient à ce que la CFE suppose fondamentalement une présence physique sur le territoire français. La mondialisation et la numérisation de l'économie, qui suppriment toute présence physique dans les Etats de marché, ne peuvent que conduire à une érosion des bases soumises à la CFE en France et donc à une diminution des recettes des collectivités territoriales bénéficiaires de cet impôt. Sans compter l'effet collatéral de concentration du produit de la taxe sur les entreprises dépendantes d'une présence physique. L'exemple du commerce en ligne, en concurrence frontale avec le commerce physique, est à cet égard frappant : l'avantage de la diminution des coûts fixes grâce aux places de marché est renforcé par l'absence d'imposition sur les points de vente...

⁷⁷ La cotisation minimale de CFE a été introduite à l'article 1647 D, dans le prolongement de la cotisation minimale de taxe professionnelle.

⁷⁸ Voir la convention du 21 juillet 1959 modifiée conclue avec l'Allemagne fédérale et la convention franco-italienne du 5 octobre 1989.

⁷⁹ CE 21 avril 2017 n° 400297, SNC Ultramarine, RJF 7/17 n° 694, concl. E. Crépey (C 694) : « La convention, en effet, ne s'applique, selon son article 2, qu'aux impôts sur le revenu (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés) et aux droits d'enregistrement, c'est-à-dire pas à la CFE à l'égard de laquelle elle ne saurait donc produire d'effets. S'il est vrai que l'article 1447 relatif à la CFE renvoie aux règles de territorialité propres à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, ce ne peut être qu'à celles fixées par le CGI, indépendamment des éventuels effets des conventions fiscales internationales ou de droit interne. Ces conventions, en effet, ne comportent pas à proprement parler de règles de territorialité s'incorporant à celles du droit interne, mais ont pour seul objet de répartir le pouvoir d'imposition, pour les impôts qu'elles visent et eux seuls, entre deux Etats ou territoires lorsque le croisement de leurs règles de territorialité respectives conduit à des situations de double imposition » conclut E. Crépey.

182. La logique de la CFE étant fondamentalement d'imposer les immobilisations corporelles, l'avenir de cet impôt est nécessairement remis en cause par l'évolution de l'économie.

3.3. La CVAE obéit à la même logique que l'IS pour sa territorialité et son assiette.

183. Créée le 1^{er} janvier 2010, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)⁸⁰ est l'autre composante de la contribution économique territoriale (CET), à côté de la contribution foncière des entreprises (CFE). Due par les personnes relevant du champ de la cotisation foncière des entreprises, sous réserve d'une condition de chiffre d'affaires minimal, elle a pour assiette la valeur ajoutée produite par l'entreprise au cours de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie.
184. Inspirée de l'ancienne cotisation minimale de taxe professionnelle, elle est cependant d'application plus générale et, contrairement à cette cotisation qui était calculée par différence avec la taxe professionnelle, elle n'est pas calculée par rapport au montant de la CFE, auquel elle s'ajoute lorsqu'elle est due.
185. La CVAE a sa propre définition de la valeur ajoutée constituant son assiette. Cette dernière repose sur la prise en compte d'un certain nombre de postes provenant de la comptabilité : elle est égale à la différence entre la production globale de l'exercice et les consommations de biens et services fournis par des tiers pour cette production. La valeur ajoutée est donc déterminée à partir du chiffre d'affaires, majoré d'autres produits et diminué de certaines charges. Pour l'ensemble de ces éléments, sont prévues, d'une part, une définition de droit commun et, d'autre part, des définitions spécifiques pour les entreprises relevant de secteurs particuliers (finance et assurances essentiellement).
186. Les différents postes de produits et de charges retenus par la loi sont définis par référence au droit comptable, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat⁸¹.
187. Le montant de la valeur ajoutée imposable de l'entreprise assujettie à la CVAE relevant du régime de droit commun ne peut excéder un certain pourcentage de son chiffre d'affaires correspondant à son activité imposable. Cette mesure vise essentiellement les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre dès lors que les charges de personnel ne sont pas déductibles de la valeur ajoutée.
188. La valeur ajoutée est prise en compte à deux titres dans la CVAE : pour la détermination de l'assiette, comme on vient de le voir, mais également pour plafonner le montant de la CET. Comme avec la taxe professionnelle, il est en effet prévu pour la CET un droit à dégrèvement lorsque le montant global de CFE et de CVAE excède 3 % de la valeur ajoutée produite par l'entreprise – lequel s'impute sur le montant de la CFE⁸². La valeur ajoutée servant au calcul

⁸⁰ Article 1586 ter du CGI.

⁸¹ CE 4 août 2006 n° 267150, min. c/ Sté foncière Ariane, RJF 11/06 n° 1370 avec chronique Y. Bénard p. 962, concl S. Verclytte BDCF 11/06 n° 135, à propos de la taxe professionnelle mais transposable à la CVAE : « Les dispositions de l'article 1647 B sexies du CGI fixent la liste limitative des catégories d'éléments comptables qui doivent être pris en compte dans le calcul de la valeur ajoutée en fonction de laquelle sont plafonnées les cotisations de taxe professionnelle. Pour déterminer si une charge ou un produit se rattache à l'une de ces catégories, il y a lieu de se reporter aux dispositions du plan comptable général dans leur rédaction en vigueur lors de l'année d'imposition concernée. »

⁸² Article 1647 B sexies du CGI.

du plafonnement est approximativement la même que celle servant à la détermination de l'assiette de la CVAE⁸³.

189. La CVAE étant liée à la CFE, une entreprise n'entrant pas dans les prévisions de la CFE ne peut être assujettie à la CVAE. Les remarques faites à propos de la territorialité de la CFE *supra* sont donc valables aussi pour la CVAE.
190. Une spécificité de la CVAE doit toutefois être mentionnée : une entreprise française ou étrangère ne peut être imposée à la CVAE, si les règles de territorialité sont respectées, que pour la part de sa valeur ajoutée imputable à l'activité en France. Ainsi, les règles de territorialité ont également une incidence sur l'assiette de la CVAE.
191. Des rectifications en matière d'IS ont ainsi nécessairement des répercussions sur l'assiette de la CVAE. Des omissions de recettes ou des charges indument déduites seront prises en compte pour la détermination de l'assiette de la CVAE. Ainsi, les pratiques observées en matière de fiscalité internationale pour l'IS avec les manipulations de prix de transfert sont susceptibles d'avoir une incidence sur les établissements situés sur le territoire national soumis à la CVAE.

3.4. La C3S, impôt en sursis, est également fragilisée par son lien fait avec l'IS.

192. Instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970, la contribution sociale de solidarité des sociétés ou C3S⁸⁴ a la particularité d'être une imposition, recouvrée par l'URSSAF et affectée uniquement au financement de la sécurité sociale. Alors que sa suppression avait été programmée en trois ans en 2015, elle a été maintenue en 2017 mais avec un resserrement des assujettis : sont soumis à la C3S les sociétés et personnes mentionnées à l'article L. 137-30 du code de la sécurité sociale, essentiellement les sociétés commerciales ainsi que notamment, les « personnes morales dont le siège est situé hors du territoire de la France métropolitaine ou des départements d'outre-mer, à raison des affaires réalisées sur ce territoire et le rendant passibles de l'impôt sur les sociétés » (5°), dont le chiffre d'affaires hors taxe dépasse 19 millions d'euros.
193. Le lien fait entre la C3S et l'impôt sur les sociétés introduit un principe de territorialité pour la C3S qui est susceptible de poser les mêmes problèmes que pour l'IS. Toutefois, s'agissant d'une imposition distincte de l'IS, et sauf à ce qu'elle soit mentionnée dans une convention fiscale, la C3S est régie exclusivement par le droit interne pour l'application du principe de territorialité. Ainsi, dans le cas particulier d'une société de droit étranger, la C3S est due au titre d'activités la rendant passible de l'impôt sur les sociétés alors même que l'IS ne serait pas dû en France en application d'une convention internationale⁸⁵.
194. L'assiette de la C3S est déterminée par le chiffre d'affaires global déclaré à l'administration fiscale, calculé hors taxe sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées. En pratique, ce chiffre d'affaires est obtenu par l'addition des

⁸³ Par exception, pour les contribuables soumis au régime des micro-entreprises, la valeur ajoutée est égale à 80 % de la différence entre le montant des recettes et, le cas échéant, celui des achats réalisés au cours de l'année d'imposition.

⁸⁴ Actuellement articles L. 137-30 et suivants du code de la sécurité sociale.

⁸⁵ Cass. soc. 28 novembre 1996 n° 94-12.449 D, Sté Continental Airlines : RJF 1/97 n° 24. Comparer avec la décision du CE citée **note 78**.

chiffres d'affaires imposables ou non imposables à la TVA déclarés au cours de l'année civile précédente sur la déclaration CA 3.

195. Cela implique donc que l'activité d'une entreprise française ne doit être assujettie à la C3S que pour la part du chiffre d'affaires déclaré à la TVA en France et que l'activité d'une entreprise étrangère ne peut être soumise à la C3S que pour le chiffre d'affaires déclaré en France.
196. La C3S présente ainsi la particularité d'être à la fois liée à l'IS et à la TVA pour sa détermination.

3.5. La taxe sur les salaires a des règles de territorialité très spécifiques.

197. La taxe sur les salaires est due par les employeurs établis en France qui ne sont pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la totalité de leur chiffre d'affaires. Elle est calculée sur les rémunérations versées au cours de l'année par application d'un barème progressif.
198. Sa particularité tient à son critère de territorialité : le redevable doit être établi en France en tant qu'employeur⁸⁶.
199. L'administration fiscale a elle-même essayé de définir les critères permettant de caractériser l'établissement en France :
« Pour l'application de la taxe sur les salaires, un employeur doit être considéré comme établi en France dès l'instant qu'il y possède un **centre d'opérations présentant un caractère de permanence** suffisant et doté d'une certaine **autonomie**.
La taxe est donc exigible même si l'employeur n'effectue pas en France un **cycle complet d'opérations** constituant l'exercice d'une véritable profession, ou si son représentant en France ne dispose pas des pouvoirs nécessaires pour agir au nom de l'entreprise et engager celle-ci vis-à-vis de ses clients ou de ses fournisseurs. »⁸⁷
200. La règle de territorialité a deux conséquences. Premièrement, une société étrangère qui a un bureau permanent à Paris où elle emploie des personnes est un employeur établi en France redevable de la taxe ; la circonstance que les salaires du personnel du bureau soient remboursés par le siège social de la société étrangère et que celle-ci n'était pas assujettie à l'impôt sur les sociétés à raison des résultats du bureau est sans incidence sur le principe de son assujettissement en France⁸⁸. Deuxièmement, s'agissant d'une société française, elle est redevable de la taxe même si le lieu d'exercice d'activité d'un employé est en dehors de France⁸⁹, à moins que l'employé puisse être regardé comme ayant son employeur hors de France⁹⁰.
201. La taxe sur les salaires repose donc sur un critère propre de territorialité, distinct de celui de l'IS, adapté à l'assiette qui lui est spécifique, à savoir les salaires à travers le critère de l'employeur. Toutefois, le rattachement au

⁸⁶ Article 231 du CGI, tel qu'interprété par la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE 15 décembre 1982 n° 31925 et 31926 RJF 2/83 n° 190).

⁸⁷ Cf. Documentation administrative 5 L-121 n° 8, 1-6-1995, reprise au BOI-TPS-TS-10-10 n° 80, 22-1-2014.

⁸⁸ CE 15 décembre 1982 n° 31925 et 31926 précité.

⁸⁹ CE 13 décembre 1982 n° 23492 RJF 2/83 n° 191, à propos de salariés expatriés.

⁹⁰ CE Plén. 30 juin 1982 n° 22796 RJF 8-9/82 n° 775 (application de la doctrine fiscale faisant sortir du champ de la TS les salaires payés par un employeur expatriant ses salariés en leur confiant des missions qui présentent un caractère d'autonomie et de permanence suffisant pour qu'elles soient regardées comme des centres d'opérations).

territoire français d'un employeur n'est pas nécessairement chose aisée, avec le développement, à la faveur de la mondialisation, des possibilités de « projection » de ses employés en France à partir d'un autre Etat, en particulier au sein de l'Union européenne⁹¹.

3.6. La TVA fait preuve d'une remarquable capacité d'adaptation à l'évolution de l'économie, sans doute en raison de sa nature d'impôt de consommation.

- 202. A la différence des autres impositions frappant directement les entreprises, la TVA est un impôt seulement collecté par celles-ci. Elle frappe en effet la consommation des biens et services et est payée *in fine* par le seul consommateur final, qu'il s'agisse d'un assujetti ou d'un non assujetti.
- 203. Cette particularité explique sans doute que la TVA ait fait face à des problèmes différents avec la mondialisation et la numérisation de l'économie. D'autant que, s'agissant d'un impôt harmonisé au sein de l'Union européenne, l'internationalisation de l'économie est déjà intégrée à son fonctionnement.
- 204. Elle s'avère en outre être un impôt capable de s'adapter au marché, précisément parce que c'est un impôt sur la consommation.

3.6.1. Règles de territorialité de la TVA en contexte international : le critère du lieu de consommation.

- 205. Liée à la mise en place du marché unique entre les Etats de l'Union européenne, la TVA a été conçue dans un contexte d'échanges internationaux. Elle est d'application territoriale : elle est due à raison d'opérations, définies de manière extrêmement large⁹², réalisées sur le territoire national. Etant un impôt de consommation, le critère de territorialité pourrait paraître simple : elle devrait frapper la transaction au lieu de consommation. Toutefois, les règles sont plus complexes.
- 206. Tout d'abord, le territoire national ne s'oppose pas au territoire étranger : il faut distinguer le territoire des autres Etats de l'UE et territoire des Etats tiers à l'UE. Tout l'enjeu de la mise en place d'un régime unifié de TVA au sein de l'Union européenne a porté sur la question de la détermination de l'Etat membre de l'UE pouvant taxer l'opération : dans le cadre de la mise en place d'un marché unique, est-ce l'Etat où est installé le vendeur d'un bien ou le prestataire de service ou celui du client qui peut prélever la taxe ? La question porte seulement sur les opérations intracommunautaires. En effet, pour les opérations avec des clients situés en dehors de l'UE, la vente de biens ou de prestation de service à un client hors UE est exonérée de TVA, quand l'importation des mêmes est soumise à la TVA du pays du client.
- 207. A l'origine, le système commun de TVA devait, après harmonisation des règles d'assiette, déboucher sur des règles de territorialité posant le principe que la

⁹¹ Voir par exemple : CAA Versailles 24-1-2019 n° 16VE03519, Sté Easyjet Airline Company Ltd : RJF 10/19 n° 899 à propos des sites de la compagnie aérienne en France, condamnée par la Cour de cassation pour travail dissimulée (Cass. crim. 11-3-2014 n° 11-88.420 FS-PBI, Sté Easyjet Company Limited : RJS 6/14 n° 528), mais regardée comme n'étant pas un employeur établi en France pour les taxes assises sur les salaires ayant le même champ d'application que la taxe sur les salaires (en l'occurrence les participations à l'effort de construction et à la formation professionnelle continue).

⁹² On ne peut consommer que des biens ou des prestations de service ; tout ce qui n'est pas livraison d'un bien est nécessairement une prestation de service. Cf. article 256 du CGI

TVA est due dans le pays du vendeur du bien ou du prestataire de service pour que le marché de l'UE puisse réellement fonctionner comme un marché unique : le marché européen aurait fonctionné comme le marché national⁹³. Ainsi, en cas d'opérations transfrontalières au sein du marché unique, autrement dénommées livraisons ou prestations intracommunautaires, le client français achetant un bien à un vendeur allemand ou une prestation de service à un prestataire allemand aurait dû s'acquitter de la TVA allemande sur chaque opération. Toutefois, en raison des différentiels de taux entre les différents Etats de l'UE (qui risquait d'entraîner un déplacement de la consommation et donc une relocalisation des recettes dans les Etats à faible taux de TVA), la mise en place de ce système n'a pas été possible et a donné lieu à la mise en place d'un régime transitoire.

208. Ce système transitoire repose sur la distinction entre assujetti et non-assujetti⁹⁴ et sur la distinction entre les livraisons de biens et les prestations de service.

209. S'agissant des livraisons de biens :

- L'assujetti, réputé plus enclin à délocaliser sa consommation de biens, se voit appliquer la TVA de l'Etat où il se situe en cas d'acquisition de biens ; le lieu de consommation est donc celui de l'acheteur ;
- Le non-assujetti est quant à lui taxé à la TVA du pays du vendeur du bien ; le lieu de consommation est celui du vendeur.

210. S'agissant des prestations de service, les règles ont été récemment modifiées, essentiellement dans l'esprit. En effet, le principe était à l'origine l'assujettissement à la TVA applicable au lieu d'établissement du prestataire. Ce principe était toutefois assorti de très nombreuses exceptions qui le vidaient de sa substance. Depuis la directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le lieu des prestations de services⁹⁵, le principe est que la prestation de services est taxée au lieu d'établissement du client (dit « preneur ») lorsqu'il est assujetti et au lieu d'établissement du prestataire quand il n'est pas assujetti. Les règles sont donc symétriques de celles applicables aux livraisons de biens. Toutefois, des exceptions perdurent, ce qui rend la lisibilité des règles de territorialité difficile.

211. Les règles de territorialité sont importantes non seulement pour l'Etat qui doit encaisser la TVA, mais aussi au regard du fonctionnement même de la TVA qui repose sur le principe de neutralité

212. En effet, en vertu de ce principe, les assujettis ne doivent pas supporter la taxe grevant les biens ou services qu'ils achètent. En découle un système de collecte de la TVA sur les ventes réalisées et de déduction de la TVA payée aux fournisseurs, le solde étant reversé au Trésor public – ou en cas de crédit de taxe, celui-ci est remboursé par le Trésor à l'assujetti.

213. Les règles de territorialité constituent donc un réel enjeu pour le fonctionnement de la TVA pour que chacun sache quel taux de TVA il applique – pour collecter la TVA auprès de ses clients ou déduire la TVA payée à ses fournisseurs lorsqu'on est un assujetti.

214. Dans le cas des livraisons de bien, c'est le cheminement du bien qui permet de savoir quelle TVA doit être appliquée : en l'absence de franchissement de l'une

⁹³ Ce système aurait impliqué des compensations entre Etats membres du produit de la TVA.

⁹⁴ Pour simplifier, l'assujetti est celui qui peut déduire la TVA qu'il a payée à son fournisseur. Le client final, non assujetti, supporte la TVA qu'il ne peut déduire.

⁹⁵ Transposée par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (article 147).

des frontières intérieures de l'Union européenne, on applique la TVA du pays de circulation. Dès lors qu'une frontière intérieure est franchie, on applique le critère de la TVA du pays du fournisseur ou celle de pays de consommation selon la qualité de l'acheteur, assujetti ou non.

215. Dans le cas des prestations de service, la question du rattachement au territoire est plus délicate : il s'agit de déterminer si l'assujetti prestataire comme le preneur (assujetti ou non) peuvent être rattachés au territoire français, pour savoir si on applique la TVA française.
216. Le cas des prestations de service est d'autant plus complexe qu'elles ne sont pas matérialisées. Et le phénomène est accentué par la numérisation de l'économie, qui affecte principalement les prestations de service.
217. Pour les règles de principe, qui souffrent de nombreuses dérogations, il faut là encore distinguer selon que le preneur est assujetti ou non :
 - pour une prestation de services rendue (par un assujetti) à un assujetti, le lieu de la localisation de la prestation dépend de la localisation de ce dernier, appréciée selon les mêmes critères que pour le preneur⁹⁶ ;
 - lorsque le preneur est une personne non assujettie, la localisation de la prestation de services taxable se situe en France, seulement lorsque le prestataire a établi en France le siège de son activité économique, à moins qu'il dispose d'un établissement stable non situé en France à partir duquel les services sont fournis⁹⁷.
218. On peut illustrer ainsi ces hypothèses :
 - Le client français, assujetti, d'un cabinet de conseil allemand paiera la TVA française sur la prestation que lui facturera le cabinet ;
 - Le particulier français, non assujetti, achetant à un prestataire allemand une prestation de conseil paiera la TVA allemande ; diverses exceptions comme la location de véhicule de courte durée pris en charge en France ou les travaux portant sur un immeuble en France entraînent l'application de la TVA française même si le prestataire est en Allemagne par exemple.
219. Il importe dans tous les cas de définir le lieu d'établissement du prestataire de service⁹⁸. Ce dernier est caractérisé soit par la présence du siège de l'activité, soit par celle d'un établissement stable⁹⁹. Par siège, la jurisprudence comprend le siège de l'activité économique¹⁰⁰. L'établissement stable prestataire est, également selon la jurisprudence, caractérisé par la disposition personnelle et permanente d'une installation comportant les moyens humains et techniques nécessaires à la prestation de service. La notion est distincte de celle applicable pour l'IS même s'il y a des convergences : la notion d'établissement stable est néanmoins plus large que celle d'établissement pour la TVA¹⁰¹.
220. Ces règles propres aux prestations de service ne s'appliquent toutefois pas aux prestations matériellement localisables ni aux prestations immatérielles.

⁹⁶ Article 259 du CGI.

⁹⁷ Article 258 du CGI.

⁹⁸ La question est importante, pour l'Etat, pour savoir quelles opérations il peut imposer, mais aussi pour les assujettis pour savoir quelle TVA ils peuvent déduire, après l'avoir payée.

⁹⁹ Article 259 du CGI

¹⁰⁰ CE 28 mai 2014 n° 361413 RJF 2004 n° 777.

¹⁰¹ CE 31 janvier 1997 min c/ MM. X et Y n° 170164 et 170166 RJF 3/97 n° 217 à propos d'une société française à laquelle les propriétaires d'un bateau de plaisance établis à l'étranger ont confié la garde, l'entretien et la location du bateau en France : jugé qu'elle ne constitue pas un établissement stable des propriétaires.

3.6.2. Prise en compte des spécificités de certaines transactions transnationales sur les biens.

221. La TVA s'est adaptée tant au développement du commerce international, en particulier le développement des ventes à distance, qu'à la numérisation de l'économie.
222. En matière de livraison de biens, la fraude aux droits à déduction est le principal défi posé par le développement du commerce international au sein de l'UE. Les fraudes au carrousel, bien connues et faisant l'objet d'une attention très grande tant de la part de la Commission que des administrations fiscales, est un risque inhérent au système TVA et concerne les assujettis. Ce type de fraude repose sur un usage abusif des droits à déduction lié aux échanges intracommunautaires.
223. Pour les opérations entre assujettis, un système de traçabilité des flux a été mis en place. Le vendeur du bien vend sans collecter de TVA, l'acquéreur déclare la TVA sur le bien acquis et peut la déduire aussi tôt : c'est le mécanisme de l'auto-liquidation. Il est assorti d'une obligation de déclaration d'échanges de biens. Ces mécanismes doivent limiter les fraudes à la TVA par les assujettis.
224. Par ailleurs, le développement des flux de biens a conduit à des adaptations pour les non-assujettis. Comme indiqué précédemment, la TVA a été conçue dans un cadre du commerce international. Les ventes à distance de biens ont très tôt connu un traitement particulier.
225. Pour les opérations de vente à distance à un non-assujetti, le principe de l'application de la TVA dans le pays de la vente est écarté. Outre une définition extensive de la notion de vente à distance, qui repose sur le critère du transport du bien assuré par le vendeur ou pour son compte, ce type de transaction donne lieu à une taxation à la TVA du pays de consommation et non du pays du vendeur, lorsque les ventes du vendeur dépassent un seuil annuel. Le transport abolissant la distance – le vendeur se rapproche du client en quelque sorte -, le traitement fiscal assimile l'acquisition intracommunautaire à une acquisition en France. Le principe de l'application de la TVA française vaut aussi pour l'acquisition des véhicules neufs par des non-assujettis dans un autre Etat membre de l'UE.
226. Le développement du commerce électronique a conduit à plusieurs ajustements complémentaires très récemment, avec la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens¹⁰².
227. La principale nouveauté introduite par cette directive est l'introduction d'une responsabilité des plateformes pour la collecte de la TVA.
228. Il était auparavant prévu une exonération de la TVA des importations des petits envois d'une valeur négligeable, par dérogation au principe de l'assujettissement à la TVA des importations de biens par l'Etat de l'acquéreur.
229. Cette exonération n'a plus cours. Cette modification vise les cas où un assujetti facilite par l'utilisation d'une interface électronique telle qu'une place de marché, une plateforme, un portail ou un dispositif similaire, les ventes à

¹⁰² Elle vient d'être transposée par la loi de finances pour 2020 ; les nouvelles dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers contenus dans des envois d'une valeur intrinsèque ne dépassant pas 150 euros ou les livraisons intracommunautaires sans limite de prix : dans ces deux cas, l'assujetti et réputé avoir reçu et livré ces biens lui-même, ce qui en fait le redevable de la TVA.

230. Ce système, qui a été privilégié par rapport à une responsabilité solidaire entre le vendeur et l'opérateur de l'interface, est facilité par le fait que le redevable de la TVA peut être indifféremment le vendeur ou l'intermédiaire, sans préjudice de la TVA due pour les prestations rendues par l'intermédiaire au vendeur par la mise à disposition de l'interface. L'essentiel est que la TVA soit collectée auprès du client pour préserver les recettes fiscales de l'Etat de consommation, celui où se trouve le client qui achète.
231. Comme indiqué précédemment, les règles de territorialité sont articulées avec le mouvement des marchandises. Le critère est objectif et moins sujet à débat juridique. Il suppose davantage une capacité de preuve des mouvements, que ce soit des franchissements de frontières sur les points de départ et d'arrivée du bien conformément à la facture.

3.6.3. Prise en compte des spécificités de certaines transactions transnationales en matière de prestations de service.

232. En matière de prestations de service, le développement des opérations de commerce électronique ne portant pas sur des biens matériels a vu passer le régime du « principe d'origine » au « principe de destination ».
233. Avant le 1^{er} janvier 2015, le « principe d'origine » s'appliquait : pour les prestations à un non assujetti, le lieu de prestations des services, et donc d'imposition, était l'État membre d'établissement du vendeur par application de la règle de droit commun¹⁰³. Cette règle avait l'inconvénient d'avoir favorisé l'imposition de nombreuses plateformes de services en ligne dans des pays pratiquant un taux de TVA attractif : par exemple, l'achat d'un morceau de musique ou la commission prélevée sur une location ou un service de transport pouvaient être facturés à un taux inférieur au taux français (par exemple le taux luxembourgeois ou maltais). Si les différentiels de taux étaient faibles, la taille des assiettes fiscales entraînait des pertes fiscales substantielles pour les Etats de consommation, où le client se trouvait, dont la France.
234. Depuis le 1^{er} janvier 2015, les prestations de services électroniques aux particuliers sont soumises à un régime particulier de TVA, prévu à l'article 259 D du code général des impôts (CGI) : elles sont imposables en France lorsqu'elles sont effectuées en faveur de personnes non assujetties¹⁰⁴ qui sont établies, ont leur domicile ou leur résidence habituelle en France, et ceci quel que soit le lieu d'établissement du prestataire (en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers), ce qui concerne :
- les services de télécommunication : accès à Internet, téléphonie fixe et mobile, messagerie etc. ;
 - les services de radiodiffusion et de télévision ;
 - les services fournis par voie électronique, qui recouvrent notamment la fourniture et l'hébergement de sites web, la fourniture en ligne de logiciels,

¹⁰³ Article 259 B du CGI.

¹⁰⁴ Pour les assujettis s'applique le droit commun des règles de territorialité des prestations de service.

d'applications, de textes, d'images, d'informations, d'enregistrements, de musique, de films, de jeux, de publicités etc.¹⁰⁵

235. La directive précitée (UE) 2017/2455 du 5 décembre 2017¹⁰⁶ est allée encore plus loin avec la règle d'imposition dans le pays de destination :

- d'une part, pour les prestataires établis dans un autre État membre et dont les clients non assujettis sont établis en France, les prestations de services électroniques fournies sont réputées être situées en France, sauf si la valeur totale de ces prestations n'a pas excédé le seuil annuel de 10 000 euros l'année civile précédente (1 du II de l'article 259 D du code général des impôts) ;
- d'autre part, pour les prestataires établis en France et dont les clients non assujettis sont établis dans un autre État membre, les prestations de services électroniques fournies sont réputées ne pas être situées en France, sauf si la valeur totale de ces prestations n'a pas excédé le seuil annuel de 10 000 euros l'année civile précédente (2 du I de l'article 259 D du code général des impôts). Le seuil de 10 000 euros s'apprécie pour l'ensemble des prestations effectuées dans un autre État membre, et non pas État par État.

236. On voit donc que le « principe de destination » tend à s'étendre avec le développement du commerce électronique dont l'ampleur justifie la rétention dans les États de consommation de l'assiette taxable à la TVA.

237. Si cela va au rebours de l'idée d'un marché unique, cette évolution est parfaitement en phase avec la substitution du commerce physique par un commerce électronique et un traitement analogue, sans doute pour des raisons d'égalité de concurrence entre les deux sortes de commerce, quand les distances peuvent être effacées dans le cas du commerce électronique – qu'il porte sur des biens ou des prestations de service d'ailleurs.

A RETENIR :

- 1/ Les impôts autres que l'IS, à l'exception des retenues à la source (RAS), n'ont pas fait l'objet d'un examen critique aussi approfondi au regard de la mondialisation et de la numérisation de l'économie
- 2/ Le mouvement général de réduction des retenues à la source prive la France d'un outil simple mais efficace pour taxer les revenus sortants correspondant à une activité en France
- 3/ C3S, CFE et CVAE souffrent, en raison du lien fait avec l'IS, d'une fragilité avec la mondialisation et la numérisation de l'activité économique, comme les TF et la TS, mais pour des raisons différentes et intrinsèques liées à leur assiette.

¹⁰⁵ Une liste indicative et non exhaustive est fixée par l'article 98 C de l'annexe III au code général des impôts.

¹⁰⁶ Transposée par l'article 72 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

4. Les nouvelles approches multilatérales pour modifier les frontières de l'IS sous l'égide de l'OCDE : de nouveaux modèles et des interrogations.

238. Les évolutions récentes qui ont touché l'IS et les RAS résultent en grande partie du programme BEPS lancé par l'OCDE et qui a abouti en 2015 à la présentation d'un Plan d'actions en 15 points offrant aux « gouvernements [les] instruments nationaux et internationaux pour lutter contre l'évasion fiscale en s'assurant que les profits soient taxés à l'endroit même où sont ceux-ci sont générés et où a lieu la création de valeur ».

Les quinze actions du programme BEPS

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

239. La quinzième action prévoyait l'élaboration d'un instrument multilatéral permettant aux pays qui le souhaitent de mettre en œuvre les mesures résultant des travaux sur BEPS. La convention multilatérale¹⁰⁷, signée le 7 juin 2017 à Paris, notamment par la France et tous les Etats de l'Union européenne (mais pas les Etats-Unis), est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

240. La réflexion sur l'érosion de la base d'imposition se poursuit, l'OCDE prolongeant ses travaux à travers un nouveau cercle appelé « Cadre inclusif » qui associe les Etats membres de l'OCDE et les Etats non membres volontaires. Il s'est donné un programme de travail en vue d'un accord pour redéfinir les règles de taxation des entreprises multinationales. Les travaux s'articulent autour de deux piliers qui revisitent les règles de la fiscalité internationale et notamment la notion d'instrument stable.

241. Après avoir rappelé les conclusions auxquelles était parvenu le programme BEPS sur la notion d'établissement stable, qui s'est concrétisée par les

¹⁰⁷ Autrement désignée instrument multilatéral ou MLI (« Multilateral Instrument »).

stipulations dans la convention multilatérale de Paris du 7 juin 2017 vue précédemment, les deux champs de réflexion, dénommés « pilier 1 » et « pilier 2 », seront examinés pour mettre en évidence les avancées potentielles et les incertitudes subsistantes pour remédier aux problèmes identifiés.

242. Si elle est prometteuse et ambitieuse, la réflexion soulève deux questions essentielles : quelle concrétisation juridique et opérationnelle des résultats attendus ? quelle sécurité juridique pour le nouveau système envisagé ?
243. S'il est indéniable que la convention multilatérale a permis une mise en œuvre rapide des actions du programme BEPS sélectionnées en évitant une modification de chaque convention fiscale bilatérale, l'exercice montre, certes comme tout nouveau dispositif, les enjeux liés à la transition d'un ancien à un nouveau cadre juridique et les difficultés à concilier lisibilité et sécurité juridique avec les objectifs poursuivis.

4.1. Le diagnostic de l'action 1 et de l'action 7 du programme BEPS et la première réponse avec l'instrument multilatéral.

244. Les travaux de l'OCDE dans le cadre du programme BEPS ont abouti à un diagnostic sur, d'une part, les difficultés rencontrées avec la notion d'établissement stable avec le développement des activités numériques e, d'autre part, les stratégies d'évitement artificielle de l'établissement en particulier grâce à des accords de commissionnaires et l'utilisation de l'exception réservée aux opérations préparatoires ou de la technique de fragmentation des activités.
245. Un « accord de commissionnaire » peut se définir comme un accord par lequel une personne vend des produits dans un État sous son propre nom, mais pour le compte d'une entreprise étrangère qui est la propriétaire de ces produits. Pour éviter d'avoir un établissement stable dans le pays de vente, l'entreprise étrangère fait dans le premier cas en sorte que les contrats signés dans le pays de vente ne soient pas signés au nom du commissionnaire, qui ne possède pas les produits vendus, et que ce dernier soit rémunéré seulement pour sa commission imposable dans l'Etat de la vente, à l'exclusion du produit des ventes. Dans le second cas, l'entreprise étrangère fait en sorte que les contrats négociés dans le pays étranger soient formellement signés à l'étranger et que l'intermédiaire ayant négocié apparaisse comme un agent indépendant ne constituant pas un établissement stable.
246. Certaines activités préparatoires ne peuvent, en tant que telles, signaler la présence d'un établissement stable. Mais il est apparu que l'exception d'activités préparatoires était utilisée, en particulier par les entreprises du secteur numérique, alors que cette activité correspond à l'activité essentielle de l'entreprise. La fragmentation des activités permet également de diviser une activité pour donner à certaines d'entre elles la nature d'activité préparatoire.
247. La convention multilatérale a pris en compte ces stratégies pour corriger les stipulations des conventions fiscales, dans sa partie IV : l'article 12 concerne les accords de commissionnaires, l'article 13 le recours aux exceptions à l'établissement stable pour certaines activités, l'article 14 le fractionnement des contrats et l'article 15 la définition de la personne étroitement liée à une entreprise.

248. Il n'a en revanche pas été prévu d'utiliser la notion d'établissement stable de service (ou « service permanent establishment » aussi appelé « service PE »). Cette définition de l'établissement se retrouve dans le modèle de convention fiscale bilatérale de l'ONU, qui s'oppose au modèle de l'OCDE qui est taillé pour les pays développés pourvoyeurs d'investissements et de services à l'étranger. Le modèle de l'ONU donne davantage de place à l'Etat de la source en matière de prestations de service pour lui permettre d'exercer son droit d'imposition – quand à l'inverse la convention modèle OCDE réserve au pays de résidence le droit d'imposer. Ainsi est prévu à l'article 5 de la convention modèle de l'ONU que peut constituer un établissement stable : « 3. (...) b) La fourniture, par une entreprise, de services, y compris de services conseils, par l'intermédiaire d'employés ou autre personnel engagés par l'entreprise à cette fin, mais seulement si des activités de cette nature se poursuivent (pour le même projet ou un projet connexe) dans un État contractant pour une période ou des périodes totalisant plus de 183 jours d'une période de 12 mois commençant ou s'achevant au cours de l'année fiscale concernée ».
249. L'utilisation de l'établissement stable de service dans la convention modèle de l'OCDE pour les entreprises numériques aurait sans doute fragilisé la logique propre de cette convention modèle puisque les prestations assurées par les entreprises du secteur du numérique ne sont qu'une partie des services et qu'une délimitation au sein de la catégorie des services entre ceux éventuellement soumis à un nouveau critère et ceux restant régis par les critères anciens de l'établissement stable n'aurait pas été nécessairement aisée. En outre, elle aurait vraisemblablement conduit à des stratégies d'adaptation. Le consensus semble être que la définition actuelle de l'établissement stable est, malgré ses imperfections, globalement très opérationnelle.
250. Il n'empêche que certaines conventions signées par les pays développés avec des pays moins avancés comportent une clause d'établissement stable de service. La France l'a par exemple acceptée dans sa convention bilatérale du 25 juin 2015 avec la Colombie (article 5 § 3)¹⁰⁸ ou celle du 26 novembre 2013 signée avec la Chine (article 5 § 3)¹⁰⁹.
251. Quoi qu'il en soit, l'OCDE a engagé une réflexion pour tenir compte des spécificités des activités du numérique et de la mondialisation de l'activité économique pour s'appuyer 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.
252. La convention multilatérale, la première du genre dans le domaine de la fiscalité internationale, prévue par le rapport final n° 15 du plan BEPS, a permis d'opérer une modification du réseau des conventions bilatérales des Etats signataires. Si elle a pour avantage de permettre une accélération prodigieuse

¹⁰⁸ « b) la fourniture de services, y compris les services de consultants, par une entreprise, par l'intermédiaire de salariés ou d'autre personnel présent dans un État contractant à cette fin, lorsque des activités de cette nature se poursuivent (pour le même projet ou un projet connexe) sur le territoire de cet État contractant pendant une ou des périodes représentant un total de plus de 183 jours au cours d'une période quelconque de douze mois. »

¹⁰⁹ « b) la fourniture de services, y compris des services de consultants, par une entreprise agissant par l'intermédiaire de ses salariés ou d'autres personnels qui sont présents dans l'Etat contractant à cette fin, mais seulement lorsque des activités de cette nature se poursuivent (pour le même projet ou un projet connexe) sur le territoire de l'Etat contractant pendant une période ou des périodes représentant un total de plus de 183 jours sur une période de douze mois. »

des délais de modifications des conventions, elle apparaît d'une lecture et d'un maniement relativement complexes, entre le jeu des options au sein de chaque article et la nécessité pour deux Etats liés d'avoir souscrits aux mêmes options pour qu'elles s'appliquent réciproquement. Il en résulte une nouvelle et indéniable complexité dans la lecture des conventions, avec l'élaboration notamment par les services de la direction générale des finances publiques des versions consolidées accessibles, mais non opposables.

253. On peut en particulier regretter qu'au sein de l'Union européenne, les Etats membres ne se soient pas coordonnés pour souscrire aux mêmes options pour chaque stipulation, de manière à favoriser une approche unifiée. Il est vrai aussi que toutes les conventions fiscales bilatérales entre Etats membres ne sont pas uniformes.

4.2. Le pilier 1 : vers une nouvelle répartition des profits en fonction du critère du marché.

254. Le pilier 1 tel qu'il ressort des travaux du Cadre inclusif porte spécifiquement sur la répartition des droits d'imposition en sortant du cadre actuel, c'est-à-dire de la logique de l'établissement stable pour le rattachement des contribuables à un territoire et le principe de pleine concurrence pour déterminer le juste prix des transactions et la part revenant à l'Etat de la source et l'Etat du siège. Il faut donc accepter une remise en cause du mode d'analyse et de compréhension habituelles de la fiscalité des bénéfices.

255. En effet, avec le pilier 1 est exploré un nouveau critère de rattachement des contribuables et des bénéfices tenant compte des spécificités de l'économie numérique, telles qu'elles avaient été identifiées par l'action 1 du programme BEPS, à savoir :

- la portée internationale sans masse (« cross-jurisdictional scale without mass »), c'est-à-dire la possibilité d'atteindre une clientèle dans le monde entier sans présence physique ou avec une présence physique minimale ;
- la part prépondérante de l'investissement dans les actifs incorporels (« intangible assets »), en particulier ceux relevant de la propriété intellectuelle ;
- et le rôle joué par les données et la participation des utilisateurs et importance de leurs interactions avec les actifs incorporels précités.

256. La « proposition » constituant le pilier 1¹¹⁰ 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 »), catégorie qui ne se limite pas au cas des entreprises du secteur numérique (même s'il va de soi que ces dernières sont incluses) mais sans inclure les activités extractives et les activités financières¹¹¹.

¹¹⁰ Telle qu'elle a été approuvée fin janvier par les pays de l'OCDE et du G20 : cf. <http://www.oecd.org/ctp/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-riyadh-saudi-arabia-february-2020.pdf> voir annexe 1.

¹¹¹ Les activités extractives et la vente de matières premières sont exclues parce que leurs produits sont vendus pour leurs qualités intrinsèques. Les activités financières, y compris dans le domaine des assurances, le sont parce que le rapport au client est différent et parce que l'insertion sur le territoire est assurée par les obligations réglementaires pesant sur ce type d'activités.

257. Comme l'indique le document mis en consultation, l'innovation repose sur de nouveaux critères du lien du rattachement au territoire, autrement désigné comme le « nexus », distincts et dissociés du concept existant d'établissement stable, afin d'imposer une entreprise dans une juridiction où ses ventes dépassent un certain seuil même si elle n'est pas physiquement présente sur ce marché.
258. Ainsi, il faut bien noter qu'il ne s'agit pas d'enrichir la notion d'établissement stable avec une hypothèse nouvelle de présence numérique mais de changer tout simplement de paradigme pour un type d'activités circonscrit, sans préjudice des règles traditionnelles restant applicables en dehors de cette hypothèse des « entreprises en relation étroite avec les consommateurs ».
259. Deuxième étape après le rattachement : la répartition des bénéfices. Pour assurer de la prévisibilité aux droits d'imposer, 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 doit être fixé...) ; il serait calculé à partir des comptes consolidés et du bénéfice avant impôt ;
 - le montant B correspond à la rémunération déterminée par application du principe de pleine concurrence des fonctions de base de distribution et de marketing se déployant dans la juridiction de marché ; il s'agit d'un montant standardisé, calculé avec des taux fixés à l'avance objectivement et par convention pour éviter toute contestation, ces taux étant déterminés par application du principe de pleine concurrence (mais de manière transversale) ;
 - 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 ; il s'agit d'un montant qui nécessite une procédure d'arbitrage efficace pour en arrêter le niveau.
260. Seul le montant A serait déterminé selon des formules de calcul spécifique. Les montants B et C seraient déterminés selon le principe de pleine concurrence ; ils visent seulement à améliorer la mise en œuvre de celui-ci dans le cas des entreprises en relation étroite avec le consommateur.
261. L'application des nouvelles règles ne vaudraient que pour les entreprises multinationales ayant un chiffre d'affaires au-dessus d'un certain seuil (750 millions d'euros) et en présence d'un montant à réallouer également au-dessus d'un seuil minimum.
262. Le principal critère de rattachement (« nexus ») envisagé est le revenu dégagé à partir de la juridiction de marché. Si ce critère est le seul pour les entreprises fournissant des services numériques, un autre critère, non encore déterminé, est à trouver pour l'autre secteur d'activités.
263. Il est envisagé que les obligations déclaratives soient faites uniquement dans la juridiction de siège (sur le modèle de la déclaration pays par pays) avec un guichet unique pour l'entreprise.
264. A noter enfin que l'allocation des droits à taxer le montant A implique une réflexion, encore inaboutie, sur les voies d'élimination des éventuelles doubles impositions. Le nouveau dispositif doit être également complété par un mécanisme de règlement des contestations sur les montants alloués entre Etats.

265. La réflexion sur le pilier 1 étant toujours en cours, formuler des observations et critiques peut s'avérer un exercice vain. Les évolutions apportées par rapport aux hypothèses de départ témoignent d'une attention particulière à l'exigence de prévisibilité, de simplicité et d'opérationnalité, tant pour les administrations fiscales que pour les entreprises concernées.

266. Il n'en reste pas moins que la sophistication de la construction ne peut que frapper. La sophistication présente le risque de diminuer la sécurité juridique, qu'un mécanisme d'arbitrage ne peut offrir puisqu'il est lui-même aléatoire. En outre, le risque d'alourdissement de la charge fiscale pour les entreprises multinationales, au-delà de la charge administrative induite par le nouveau système, ne paraît pas exclu : il est à craindre que la répartition de la matière imposable entre les juridictions du marché choisi de préférence à la répartition du produit de l'impôt sur les bénéfices aboutisse à un alourdissement de la charge fiscale totale pour les entreprises multinationales.

4.3. *Le pilier 2 : une refonte en profondeur du système fiscal international en vue d'une imposition minimale pour les groupes internationaux.*

267. Le pilier 2 doit aborder les problèmes non résolus par le programme BEPS. Il s'agit de trouver des règles communes permettant d'assurer une taxation minimale des résultats des entreprises multinationales de manière à priver d'intérêt toute délocalisation des profits réalisés dans des juridictions où les taux d'imposition sont faibles. La proposition discutée est appelée « GloBE »¹¹².

268. Est donc envisagée une règle de taxation minimale, consistant pour un Etat à imposer des résultats qui auraient été insuffisamment taxés dans l'Etat de la source. On se trouve dans une logique proche de la législation sur les sociétés étrangères contrôlées de l'article 209 B du CGI (ou régime CFC).

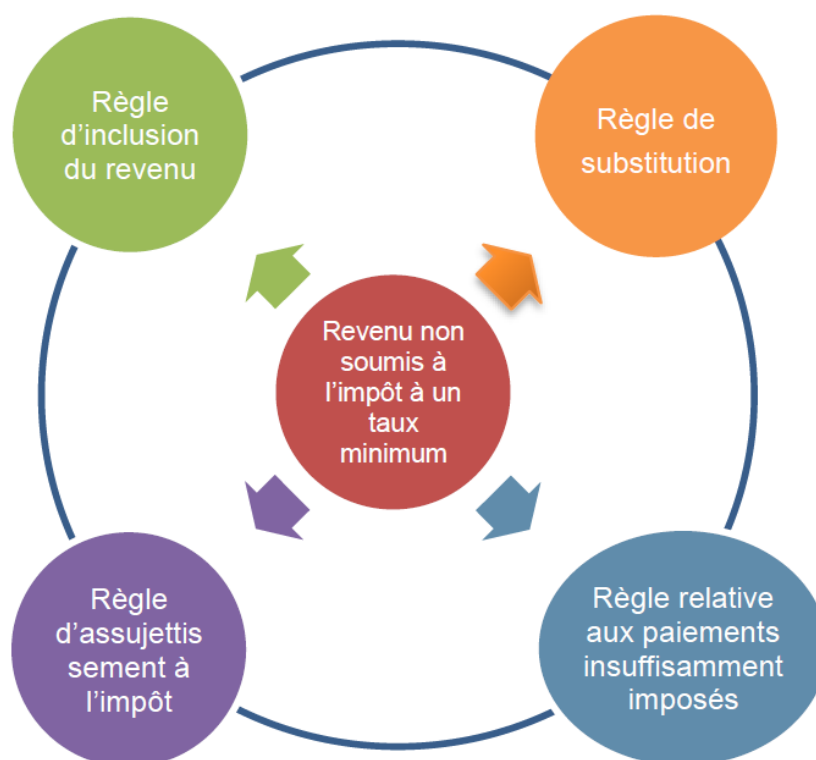
269. Le pilier 2 ne se concentre pas seulement sur les entreprises du secteur numérique mais vise l'ensemble des activités internationales. Il participe de l'objectif de limiter la concurrence fiscale entre les Etats.

270. Comme l'indique le document de consultation¹¹³ publiée à l'automne 2019, il s'agit de prévoir des règles coordonnées permettant d'assurer la taxation minimale par l'Etat de siège des revenus provenant l'Etat de source ou de paiements partant vers un autre Etat où, dans l'un et l'autre cas, la taxation serait faible. La question de la détermination du niveau minimal de taxation fait partie des points en discussion.

271. Les règles envisagées sont ainsi présentées :

¹¹² « Global anti-base erosion »

¹¹³ <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/document-consultation-publique-proposition-globale-lutte-contre-erosion-base-imposition-pilier-deux.pdf>



272. Chaque règle correspond à une situation identifiée dans le cadre du programme BEPS :

- la règle d'inclusion du revenu¹¹⁴ 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 (c'est la même logique que le régime « SEC ») ;
- par la règle relative aux paiements insuffisamment imposés¹¹⁵, serait écartée toute déduction de ces paiements dans le pays de la source ou bien il y aurait imposition de ceux-ci toujours dans le pays de la source (retenue à la source comprise) si, dans l'un ou l'autre cas, 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 substitution¹¹⁶, à insérer dans les conventions fiscales, autoriserait l'Etat de siège à substituer à la méthode de l'exemption celle de la taxation avec un crédit d'impôt si les bénéfices attribuables à un établissement stable (ES) ou provenant d'un bien immobilier (qui ne fait pas partie d'un ES) sont imposés à un taux effectif inférieur au taux minimum ;
- enfin, une règle d'assujettissement (suffisant) 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.

¹¹⁴ « Income inclusion rule ».

¹¹⁵ « Undertaxed payments rule ».

¹¹⁶ « Switch-over rule ».

273. L'un des enjeux de la proposition GloBE est de pouvoir déterminer le niveau d'imposition effectif, pour le rapporter au niveau d'imposition minimal attendu. Cela suppose une réflexion sur les outils utilisés pour évaluer l'imposition (comptabilité, états financiers, retraitements éventuels ?), une clarification des règles en cas d'activités dans des Etats à la fiscalité très différentes (est-il possible de faire une moyenne pondérant les différentes charges fiscales ?) et l'articulation avec la convention fiscale modèle de l'OCDE (par exemple sur la règle de substitution) et les législations nationales telles que celle relative aux sociétés étrangères contrôlées, qui est en concurrence avec la règle d'inclusion du revenu.
274. Enfin, la mise en œuvre des nouvelles règles doit éviter de créer des doubles impositions, qui pourraient par exemple survenir selon la méthode de détermination de l'imposition effective.
275. La réflexion en cours sur ces règles d'imposition minimale repose ainsi sur une approche combinant un niveau global d'imposition effective et l'imposition à un niveau minimal de résultats ou de sommes perçues ou versées. Si cette approche présente l'intérêt d'éliminer l'avantage comparatif d'une faible imposition de certains Etats, elle peut apparaître dans le même temps comme présumant que la localisation dans un Etat à fiscalité faible procède nécessairement d'une logique d'optimisation, indépendamment de l'activité réellement déployée dans cet Etat – ce que l'article 209 B du CGI prend en compte comme critère d'application¹¹⁷.
276. Si le dispositif peut sembler moins complexe que celui envisagé dans le cadre du pilier n° 2, il implique un choix politique lourd et sans doute difficile à obtenir par consensus sur le niveau minimal d'imposition à retenir. A cet égard, les règles permettant de déterminer le niveau d'imposition effectif pour la comparaison avec le niveau minimal arrêté paraissent plus faciles à identifier, l'enjeu étant sur ce point la limitation de la charge administrative pour les entreprises. On peut considérer que le mécanisme de déclaration pays par pays déjà mis en place montre, malgré ses imperfections intrinsèques, que l'objectif n'est pas inaccessible.

A RETENIR :

- 1/ la notion d'établissement stable de service a été pour l'instant écartée comme solution pour les entreprises du numérique, au profit d'ajustement repris dans la convention multilatérale de l'OCDE, instrument original mais d'un maniement exigeant.
- 2/ La complexité du « pilier 1 » du cadre inclusif, reposant sur une nouvelle modalité de répartition des droits à taxer, n'est pas encore aboutie mais sera vraisemblablement relativement complexe à mettre en œuvre avec une prévisibilité et donc une sécurité juridique non garanties.
- 3/ Le projet d'instituer une imposition minimale (« pilier 2 ») pourrait réduire la concurrence fiscale entre Etats mais reste à déterminer le niveau minimal de taxation acceptable.

¹¹⁷ En effet, exception faite du cas des localisations au sein de l'UE, obéissant à une règle spécifique, la réintégration des résultats de la société contrôlée est écartée « lorsque la personne morale établie en France démontre que les opérations de l'entreprise ou de l'entité juridique établie ou constituée hors de France ont principalement un objet et un effet autres que de permettre la localisation de bénéfices dans un Etat ou territoire où elle est soumise à un régime fiscal privilégié ».

5. Les premières réponses nationales unilatérales pour répondre aux défis posés aux impôts de production : des solutions non sans problèmes...

- 277. Face à l'insatisfaction du cadre international en vigueur, et avant même l'aboutissement des travaux en cours à l'OCDE, des initiatives unilatérales ont été prises pour remédier aux difficultés rencontrées actuellement, essentiellement pour l'imposition des bénéfices par l'impôt sur les sociétés ou son équivalent.
- 278. Ce sont les Etats-Unis qui ont initié une toute nouvelle approche avec la réforme de grande ampleur de leur système fiscal réalisée par le Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) de 2017.
- 279. Plus modestement, les Etats européens tentent une imposition ciblée sur les revenus de l'économie numérique, qui est critiquée sous différents angles.
- 280. Ces deux types d'approches montrent sur quoi l'insatisfaction générale pourrait déboucher faute de solution internationale adoptée par tous, en cas d'échec des travaux du cadre inclusif de l'OCDE.

5.1. *Le grand chambardement fiscal des Etats-Unis : l'innovation au détriment de la lisibilité et de la prévisibilité ?*

- 281. Promulguée le 22 décembre 2017 par le président Trump, le Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) a surtout retenu l'attention pour la baisse significative du taux d'impôt sur les sociétés américain (« corporate tax ») à un taux unique de 21 %. ou la taxe mise en place pour le rapatriement des fonds localisés hors des Etats-Unis par de grands groupes américains désireux de ne pas être taxés fortement sur leurs résultats acquis à l'étranger. Mais il constitue également une réforme d'ampleur du régime d'imposition des transactions internationales visant à la fois à consolider le développement international de sociétés américaines tout en préservant les intérêts du Trésor américain.
- 282. Cette réforme, dont la logique d'ensemble est de favoriser la relocalisation et le développement de l'activité aux Etats-Unis, comprend deux volets particulièrement intéressants dans le cadre de ce rapport sur les frontières des impôts de production : les mesures visant à assurer une taxation minimale, en tenant notamment compte des spécificités des actifs incorporels, et celles visant à prévenir l'érosion de la base taxable aux Etats-Unis.

5.1.1. Présentation de la logique d'ensemble de la réforme pour les entreprises.

- 283. Les commentateurs s'accordent pour dire que le TCJA constitue une réforme d'ampleur de la fiscalité américaine, la plus grande depuis 1986, que l'on se place du point de vue des entreprises ou de celui des particuliers. Elle est le résultat d'une conjonction favorable avec une majorité républicaine au Congrès pouvant voter le projet proposé par le président Trump.
- 284. Mais il faut avoir à l'esprit qu'avant même la réponse apportée aux défis posés par la nouvelle organisation de l'économie, la réforme répond à un objectif de rationalisation des règles de fiscalité internationale appliquées par les Etats-Unis, qui étaient jugées trop complexes et globalement inadaptées.
- 285. Jusqu'à la réforme, la fiscalité des entreprises reposait sur le principe de mondialité : tous les bénéfices des sociétés résidentes américaines étaient

déclarés aux Etats-Unis L'ancien système reposait, si l'on simplifie, sur deux éléments principaux :

- premièrement, le report de l'imposition (« deferral ») pour les bénéfices des filiales non résidentes tant qu'ils n'étaient pas distribués à la société mère résidente ; les entreprises américaines pouvaient ainsi choisir le moment où elles souhaitaient imposer certaines de leurs revenus de source étrangère ;
- deuxièmement, un crédit d'impôt étranger (« foreign tax credits ») permettait aux sociétés résidentes d'éliminer l'impôt payé sur les revenus de source étrangère, limité au montant de l'impôt américain ; les crédits d'impôts étaient fongibles (« cross-crediting »), à l'intérieur de certaines catégories de revenus de source étrangère (« basket »), comme la catégorie des revenus passifs, celle des revenus passifs, etc., les imputations de crédit d'impôt se faisant entre revenus d'une même catégorie.

286. Ce système était critiqué parce qu'il permettait notamment aux entreprises américaines de piloter leur imposition aux Etats-Unis par un jeu habile avec la règle du report et les règles du crédit d'impôt aboutissant à des minorations des charges fiscales très importantes. Le passage à un système de territorialité (partielle) de l'impôt sur les sociétés à la place du système de mondialité constitue donc une transformation importante, mais en même temps un danger nouveau pour le Trésor américain : les résultats distribués des filiales étrangères n'étant plus pris en compte dans le bénéfice imposable aux Etats-Unis (avant crédit d'impôt), il en découle un risque d'optimisation de la base imposable accru par délocalisation de celle-ci hors des Etats-Unis. D'où une réforme s'accompagnant de différentes mesures tendant à rendre attractive l'activité aux Etats-Unis et à éviter le transfert de bénéfices et l'érosion de la base imposable.

287. En outre, à côté des mesures favorables pour les contribuables américains¹¹⁸, les mesures destinées aux entreprises devaient stimuler la croissance américaine en y favorisant l'activité et l'investissement, favoriser en particulier le développement de la propriété intellectuelle aux Etats-Unis et enfin limiter l'érosion de la base imposable.

288. Ainsi, on peut relever la baisse substantielle du taux d'impôt sur les sociétés américain à 21 % le rapatriement des profits maintenus à l'étranger par l'application d'une taxe perçue en une fois, plus faible que le taux d'impôt antérieur et que le nouveau taux¹¹⁹, ou encore l'amortissement accéléré sur un an de certaines immobilisations. Toutes ces mesures devaient augmenter la capacité d'investissement des entreprises américaines aux Etats-Unis. Mais le changement principal des règles de fiscalité internationale a porté sur l'exonération des dividendes reçus par les sociétés américaines de filiales étrangères¹²⁰ : si la société américaine bénéficiaire des dividendes détient au moins 10 % de la société distributrice, aucun impôt n'est dû aux Etats-Unis sur ces dividendes – et ce qui met fin au système des crédits d'impôt pour ce type de revenus et plus spécifiquement au régime du « deferral ».

¹¹⁸ Réduction des taux marginaux de l'impôt sur le revenu, suppression de niches fiscales, remontée du seuil des droits de succession. Voir le site French Treasury in the U.S., blog du service économique de l'Ambassade de France aux Etats-Unis : <https://frenchtreasuryintheus.org/fr/la-reforme-fiscale-americaine/>

¹¹⁹ 15,5 % sur la trésorerie et 8 % sur les actifs non liquides.

¹²⁰ Cet aspect de la réforme a fait dire que les Etats-Unis quittaient le régime de mondialité pour se rapprocher du régime de territorialité de l'impôt.

289. Sur le premier point, la réforme tient compte de ce que l'économie est aujourd'hui à la fois internationale et fondée sur le numérique et plus généralement sur les actifs incorporels de la propriété intellectuelle, des mesures spécifiques ont été introduites pour que l'investissement favorisé puisse se porter sur ces actifs incorporels. C'est l'objet même des mesures dits GILTI (« Global Intangible Low-Taxed Income » pour revenus mondiaux tirés d'incorporels faiblement imposés) et FDII (« Foreign Derived Intangible Income » ou revenus de source étrangères tirés d'actifs incorporels) sur lesquelles les développements suivants portent.
290. Enfin, si l'activité doit se développer aux Etats-Unis, il importe que la matière taxable s'y maintienne. Si les Etats-Unis ont décidé de ne pas appliquer le plan d'actions élaboré dans le cadre du programme BEPS, ils ont néanmoins pris diverses mesures s'en inspirant. A cet égard on peut citer la limitation de la déductibilité des charges financières ou la réforme du régime des sociétés étrangères contrôlées (régime des CFC pour « Controlled Foreign Corporation » ou régime « Subpart F »). Mais pour éviter l'érosion de la base imposable, ils ont pris non seulement des mesures limitant les déductions mais aussi des mesures incitatives qui sont d'une logique différente du plan BEPS et avec un dispositif original d'imposition minimale sur les paiements « érosifs » avec le BEAT pour « Base Erosion and Anti-Abuse Tax », soit une taxe anti-abus et sur l'érosion de la base imposable.
291. Il faut noter toutefois que plusieurs mesures sont transitoires et seront ajustées à la baisse (comme le FDII ou l'amortissement exceptionnel sur un an), étant précisé que la baisse du taux d'impôt sur les sociétés est quant à elle pérenne.

5.1.2. GLTI et FDII : la carotte et le bâton. Nouvelle approche pour les incorporels.

292. Le TCJA a pris des mesures ciblées sur les actifs incorporels, de manière à encourager leur localisation aux Etats-Unis et décourager leur localisation hors des Etats-Unis.

▫ Le GILTI : le bâton

293. L'objectif de relocalisation des actifs a débouché sur la création d'un nouveau régime fiscal, la nouvelle section 951A de l'IRC¹²¹, prévoyant que les associés de sociétés étrangères contrôlées, au sens de la législation CFC (« Subpart F »), sont désormais taxés sur certains revenus des sociétés étrangères contrôlées¹²², sans préjudice de l'imposition selon le régime CFC. Le revenu spécifique soumis à un régime d'imposition particulier est le « "Global Intangible Low Tax Income » aussi dénommé GILTI.
294. Contrairement à ce que l'acronyme pourrait laisser entendre, les revenus en cause ne sont pas seulement les revenus tirés d'actifs incorporels (« intangible ») détenus par les CFC.
295. Il participe aussi au mouvement tendant à imposer une imposition minimale sur les revenus faiblement imposés à l'étranger.

¹²¹ « Internal Revenue Code ».

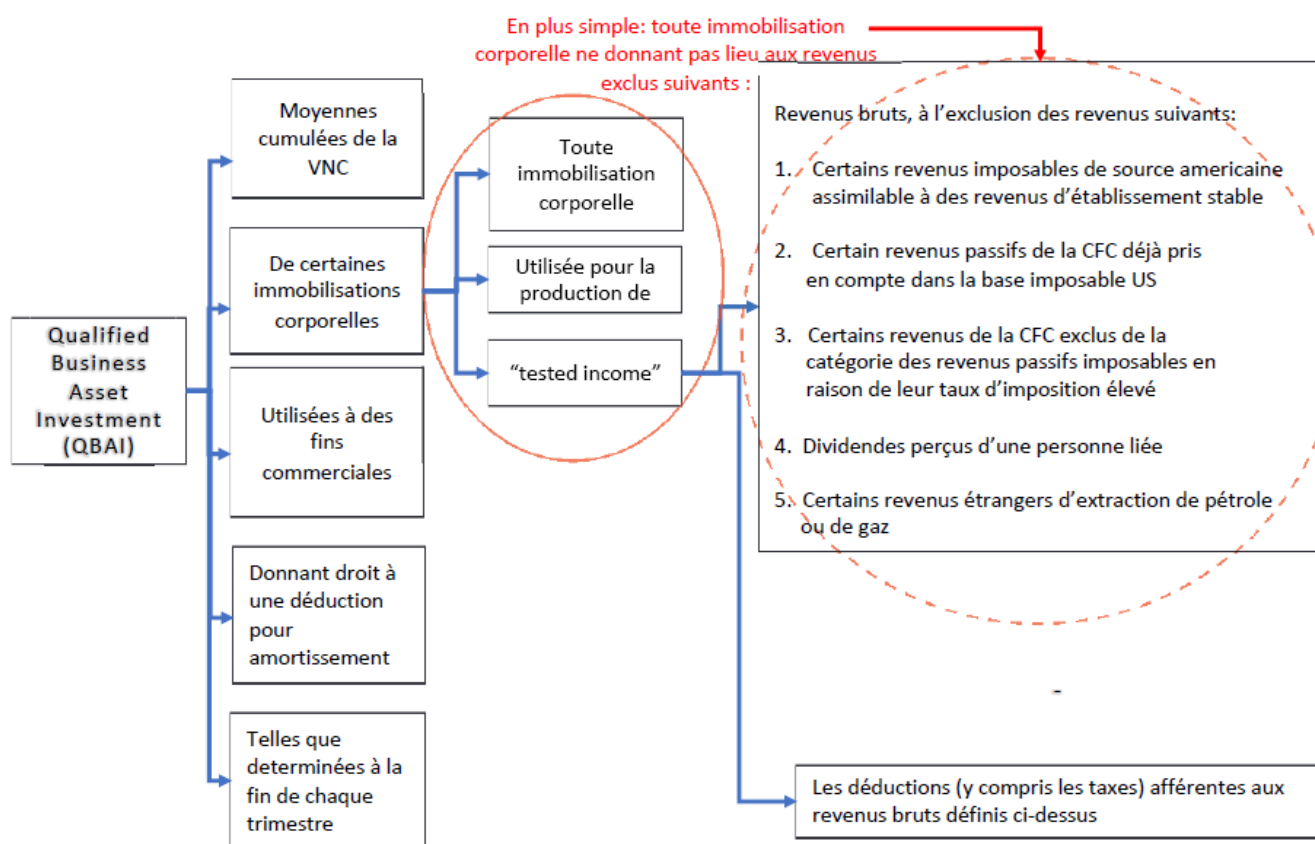
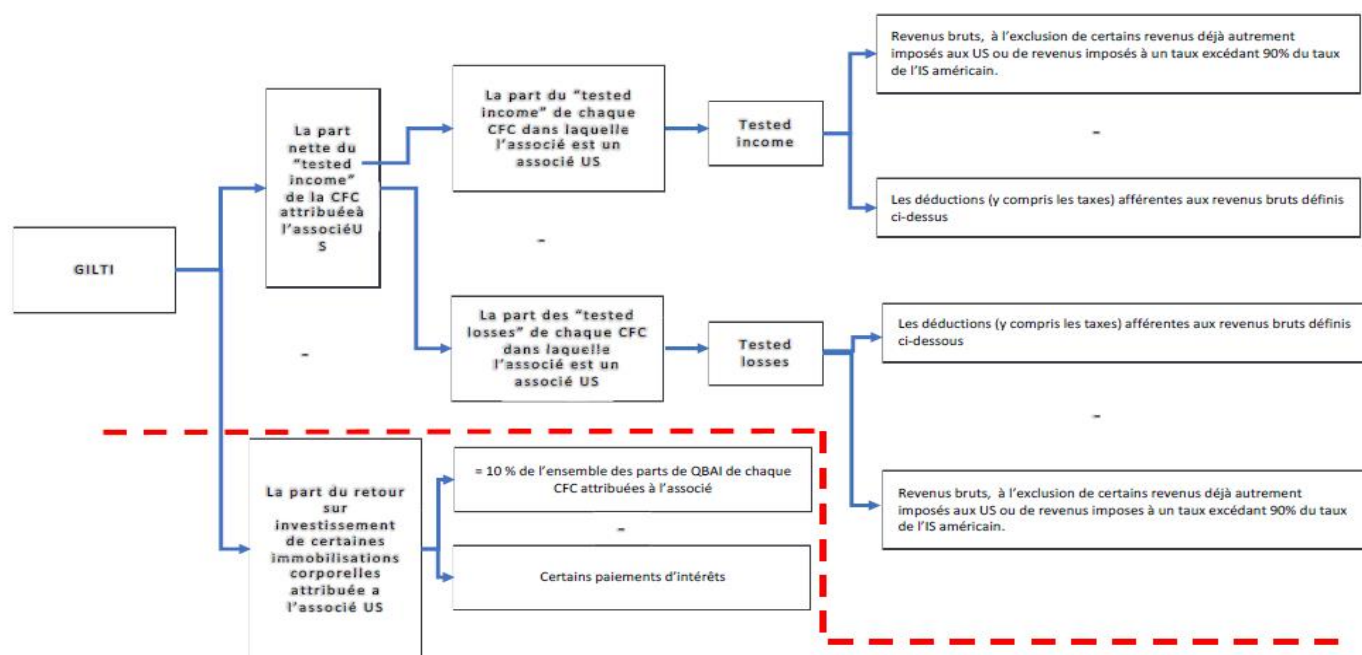
¹²² On les appellera pour simplifier les « CFC » par la suite.

296. Même si Subpart F et GILTI sont distincts l'un de l'autre, le GILTI s'applique aux mêmes personnes que celles pour lesquelles s'appliquent la Subpart F, qui a été modifié avec le TCJA. Il faut donc au préalable présenter cette modification avant d'exposer le régime GILTI.
297. Avant la réforme de 2017, le régime des CFC¹²³ prévoyait qu'un contribuable américain détenant 10 % d'une société non américaine dont l'ensemble des parts était détenu à plus de la moitié par des associés américains devait inclure dans ses revenus imposables certains revenus passifs de cette société non résidente, quand bien même ils ne lui étaient pas versés (si elle pouvait être regardée comme une CFC pendant 30 jours consécutifs), sauf si, notamment, ces revenus passifs étaient soumis dans la juridiction étrangère à une imposition correspondant à au moins 90 % de la tranche la plus élevée de l'impôt américain (35 % donc 31,5 %).
298. La réforme de 2017 a supprimé la condition de 30 jours et, par l'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés, réduit le montant d'imposition minimale à atteindre dans l'autre juridiction (avec 21 % le taux à atteindre est de 18,9 %) ; elle a également modifié le critère de détention de 10 % qui ne se limite plus aux droits de vote mais inclut aussi la détention de la valeur de la société non-résidente.
299. A côté de ces modifications propres au régime de la Subpart F a été introduite la nouveauté du GILTI : un nouveau type de revenu en provenance de la CFC qui doit être pris en compte par l'associé américain. Dès lors que les conditions, nouvelles et assouplies, du régime de la CFC sont remplies, peut s'appliquer le régime nouveau propre au GILTI.
300. Ce régime fiscal porte sur une assiette déterminée selon des règles particulièrement complexes : elle correspond à la différence entre la somme des fractions de revenus à prendre en compte (« tested income ») revenant à l'associé CFC et la somme des fractions de pertes à prendre en compte (« tested loss ») revenant à l'associé CFC, étant précisé que les deux sommes agrègent toutes les participations dans des CFC.
301. Le GILTI ne se limite pas à une taxation des revenus générés par des actifs incorporels dans la mesure où le « tested income », selon la définition légale, correspond au chiffre d'affaire de la CFC sous réserve de certaines exclusions (en particulier les revenus soumis au régime Subpart F ou les revenus déjà taxés à 90 % du taux américain ou les dividendes perçus) ; le chiffre d'affaires inclut la vente de biens, de prestations de service ou correspondant à des intérêts et donc pas seulement les revenus tirés de l'exploitation d'actifs incorporels.
302. Par ailleurs est calculé le montant du retour sur investissements de certaines immobilisations corporelles (« Qualified Business Asset Investment » ou QBAI), forfaitairement évalué à 10 % de ces immobilisations (qui ne comprennent pas les actifs incorporels tels que les droits de propriété intellectuelle). Une part du revenu en cause revient à l'associé CFC à proportion de ses droits dans la CFC.
303. En version simplifiée, on peut dire :

$$\text{GILTI} = \text{« tested income » net de CFC} - [(10 \% \text{ du QBAI}) - \text{intérêts pour le QBAI}]$$

¹²³ Pour la suite du rapport, l'expression CFC désignera les entreprises entrant dans le champ du régime CFC ou « Subpart F » pour les commodités de la présentation.

304. Les deux schémas suivants permettent de saisir la logique – et la complexité...- du dispositif dans le détail :



Source : Fanny Karama, « La réforme fiscale américaine, essai d'explication des régimes GILTI et FDII », Fiscalité internationale, 4-2019, n° 11-2

305. Avec le GILTI, il s'agit donc d'imposer le revenu commercial de la CFC, dépassant le montant du retour sur investissement de ses immobilisations

corporelles. On cible ainsi tout particulièrement, et *a contrario*, les revenus dégagés par les immobilisations incorporelles tout en laissant intact l'investissement dans des actifs corporels.

306. Dernière étape, cette base imposable est retraitée avant d'être soumise à l'impôt sur les sociétés américain. L'associé américain personne morale a droit à un abattement de 50 % du montant GILTI, laquelle sera réduite à 37,5 % à compter de 2026. Du montant d'impôt (américain) obtenu est déduit un crédit d'impôt plafonné à 80 % de l'impôt payé par la CFC dans son Etat de siège (ce crédit d'impôt n'est pas reportable). Selon le montant du crédit d'impôt, un supplément d'IS américain est dû ou non.
307. Avec la réduction de 50 % du GILTI, le taux effectif d'imposition apparaît ainsi mathématiquement correspondre à la moitié de ce qu'il serait aux Etats-Unis (21 % / 2). Une fois la réduction remontée à 37,5 %, le taux effectif d'imposition remontra en principe à 13,125 %. La limitation du crédit d'impôt à 80 % de l'impôt payé dans le pays de siège fera remonter, *in fine*, le taux effectif d'imposition à 16,406 %.

Exemple n° 1 : détention d'un brevet par une CFC

Cet exemple permet de comprendre quel est l'effet de l'exclusion des immobilisations incorporelles dans la détermination du GILTI dans un cas simple où la CFC vend des produits fabriqués grâce à un brevet qu'elle détient, et qu'elle vend hors du marché américain :

Revenus de la CFC (ventes de produits) :	1 000 000
Taux effectif d'imposition (siège de la CFC) :	25%

CALCUL DU GILTI

Immobilisation associée :	propriété intellectuelle (brevet)
Valeur nette comptable de l'immobilisation associée :	100 000
Déduction de 10 % VNC actifs <u>corporels</u> :	0

Imposition effective de la CFC :	250 000
Crédit d'impôt US (80%) :	200 000

TRAITEMENT FISCAL AUX ETATS-UNIS du GILTI

Montant imposable après déduction	
10 % VNC aux USA - GILTI :	1 000 000
Revenus imposables après réduction de 50 % :	500 000
Impôt US (taux de 21 %) :	105 000

Impôt US après crédit d'impôt :	0
--	----------

308. Deux paramètres sont au cœur du GILTI :
- La détention d'actifs incorporels par la CFC ne peut avoir pour effet de diminuer le montant du GILTI puisque ceux-ci ne sont pas pris en compte ; la place des actifs incorporels est réputée correspondre au 90 % du QBAI. La part respective des actifs corporels et incorporels joue donc un rôle important ;
 - le deuxième paramètre est le taux d'imposition ; plus le taux d'imposition auquel est soumis une CFC est faible, plus le crédit d'impôt est faible.

309. Combinés, les deux paramètres doivent dissuader les sociétés américaines de localiser les actifs incorporels dans des juridictions à fiscalité faible, ainsi que l'illustre le tableau suivant¹²⁴ :

TABLE 2

Simplified Examples of Taxation of GILTI in 2019

	COMPANY A	COMPANY B	COMPANY C
Foreign Subsidiary Profit	1,000	1,000	1,000
Foreign Tax	100	100	50
Foreign Tax Rate (Foreign Tax / Foreign Profit)	10%	10%	5%
Offshore Tangible Assets	10,000	2,500	100
Deduction for Tangible Assets (Offshore Tangible Assets x 10%)	1,000	250	10
GILTI (Foreign Profit - Deduction for Tangible Assets)	0	750	990
GILTI Tax (10.5% x GILTI)	0	78.75	103.95
Foreign Tax Credit (80% x Foreign Tax)	80	80	40
Residual U.S. Tax Owed (GILTI Tax - Foreign Tax Credit)	0.00	0.00	63.95
U.S. Residual Tax Rate	0.0%	0.0%	6.4%
Total Worldwide Rate (U.S. Tax + Foreign Tax)	10.0%	10.0%	11.4%

310. Mise à part l'extrême sophistication de la réforme, qui implique une charge administrative de mise en conformité remarquable, des critiques se sont déjà exprimées sur ce dispositif qui fonctionne avec l'autre dispositif dit FDII pour « Foreign Derived Intangible Income » qui doit récompenser la localisation aux Etats-Unis des actifs incorporels.

311. Il faut bien avoir en tête que :

- le GILTI ne s'appliquant que pour les CFC ; même si les conditions pour une qualification de CFC ont été assouplies pour embrasser plus largement, le régime GILTI est très ciblé ;
- le GILTI donne lieu à un crédit d'impôt utilisable uniquement pour l'exercice fiscal où il est né, sans possibilité de report en avant ou en arrière ; l'absence de report est critiquée par les contribuables soumis, en ce qu'il est trop rigide ;
- l'allocation de dépenses réalisées aux Etats-Unis aux revenus dégagés à l'étranger (essentiellement la R et D et les intérêts d'emprunt) diminue ces revenus et donc le crédit d'impôt imputable aux Etats-Unis et mécaniquement majore le montant GILTI, qui est taxé bien que le revenu a été taxé au moins à un taux de 13,125 % à l'étranger¹²⁵.

312. Le GILTI peut s'appliquer aussi bien à des filiales de sociétés mères américaines qu'aux filiales de société mère étrangère si ces filiales sont dans une relations de CFC avec d'autres filiales ; cela implique donc pour les groupes étrangers implantés aux Etats-Unis une certaine vigilance, même si, en principe,

¹²⁴ <https://itep.org/understanding-and-fixing-the-new-international-corporate-tax-system/>

¹²⁵ Voir par exemple <https://www.lopinion.fr/edition/wsj/comment-reforme-fiscale-a-touche-benefices-entreprises-americaines-a-l-182380>

l'hypothèse d'une situation de CFC pour une filiale américaine d'un groupe étranger devrait être rate ;

313. Parmi les critiques formulée par le Congressional Research Service, placé auprès du Congrès américain¹²⁶, on peut relever une critique particulièrement intéressante dans le cadre de ce rapport, qui revalorise le principe de pleine concurrence. Le GILTI s'applique indépendamment de tout débat sur le bon niveau des prix de transfert ; même si le prix de transfert pour la rémunération d'actifs corporels ou incorporels est conforme au principe de pleine concurrence, le mécanisme forfaitaire des 10 % entraîne l'application du nouveau régime. Cela implique une sur-taxation potentielle des revenus entrants alors même que la convention fiscale bilatérale est fondée sur le respect du principe de pleine concurrence pour la détermination des prix de transfert.

▣ Le FDII : la carotte

314. Parallèlement au régime GILTI, qui doit décourager, le régime FDII¹²⁷ pour « Foreign-Derived Intangible Income », doit encourager la localisation d'actifs incorporels aux Etats-Unis. Rapprochés, les deux régimes doivent conduire les sociétés résidentes des Etats-Unis à réfléchir au mode d'organisation de leurs activités et en particulier à la localisation de leurs actifs incorporels.

315. Le FDII est (un peu) moins complexe dans son régime que le GILTI. Il s'agit d'un abattement de 37,5 % (ramené à 21,875 % en 2016) dont bénéficient les revenus tirés par une société résidente américaine de la vente de biens et services (y compris location, licences ou cession) auprès de clients non-résidents qui proviennent (« derived ») d'incorporels qu'elle détient.

316. A proprement parler, il ne s'agit pas d'un abattement directement sur les revenus générés par des actifs incorporels. Comme le GILTI, il repose sur des règles de calcul sophistiquées (et pour partie forfaitaires) faisant intervenir un taux de rendement forfaitaire de 10 % permettant de déterminer un revenu théorique.

317. Le régime est réservé aux personnes morales (le GILTI pénalise aussi les associés personnes physiques de CFC). Grâce à l'abattement de 37,5%, le taux effectif d'impôt sur les sociétés américain sur les revenus envisagés tombe à 13,125 % (et remontera à 16,406 % à compter de 2016).

318. Le FDII n'est pas réellement un régime de « patent box », puisqu'il ne cible pas spécifiquement les brevets ou les logiciels, mais s'applique aussi aux marques et autres actifs incorporels. Il cible spécifiquement les revenus réalisés hors des Etats-Unis grâce aux actifs incorporels.

319. La formule de calcul peut être présentée ainsi :

- On commence par déterminer le DII, à savoir le revenu réputé dérivé d'actifs incorporels (« deemed intangible income »). Celui-ci est défini comme le montant éligible (DEI ou « deduction-eligible income »), correspondant au chiffre d'affaires réalisé diminué de certaines sommes (subpart F et GILTI notamment), diminué de 10 % de la valeur des actifs corporels

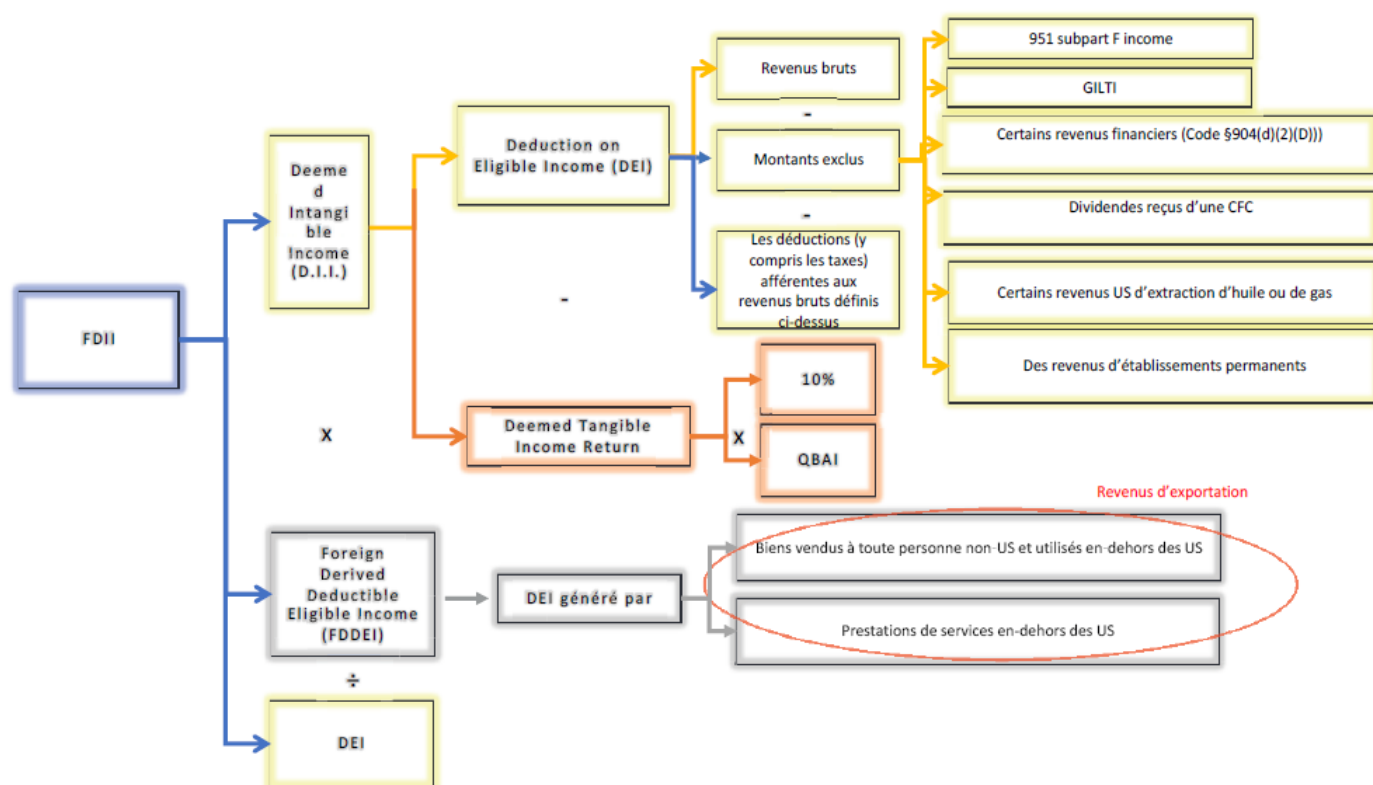
¹²⁶ Voir notamment Congressional Research Service, Issues in International Corporation Taxation : the 2017 Revision (P.L. 115-97), mis à jour en février 2020, p. 33 sqq.

¹²⁷ Section 250 de l'IRC.

amortissables utilisés pour la réalisation du revenu éligible, réputé être le rendement des éléments corporels en cause ; ce montant, également appelé QBAI, est calculé selon des règles différentes de celle pour le GILTI ; la différence entre le DII et le rendement de 10 % constitue le DII, ou « deemed intangible income », soit le revenu présumé retiré des actifs incorporels ;

- Dans un deuxième temps, on calcule le revenu éligible à la déduction généré par l'activité à l'étranger (FDDEI ou « foreign driven deduction eligible income ») ; on détermine alors la part représentée par le FDDEI par rapport au chiffre d'affaires global (DEI) ;
- Dans un dernier temps, le ratio retenu sert à déterminer la part du DII correspondant aux opérations réalisées avec les non-résidents et donne le FDII ; la fraction représentant 37,5 % du FDII peut alors être déduite du montant de l'assiette de l'impôt sur les sociétés américain.

Le schéma suivant illustre cette formule de calcul :



Source : Fanny Karama, « La réforme fiscale américaine, essai d'explication des régimes GILTI et FDII », Fiscalité internationale, 4-2019, n° 11-2

Un exemple chiffré¹²⁸ peut compléter cette présentation. Prenons le cas d'une société américaine qui a un brevet dont elle se sert pour produire des biens qu'elle vend sur le marché américain et hors des Etats-Unis. Le brevet a une valeur nette comptable (VNC) de 100 000. Elle ne génère pas de revenu sur le marché américain et 800 000 sur les marchés étrangers.

¹²⁸ <https://itep.org/understanding-and-fixing-the-new-international-corporate-tax-system/>

	Ventes USA	Ventes hors USA
Revenus	0	800 000
VNC du brevet	100 000	100 000
Rendement présumé des actifs corporels (DTIR : 10 % du QBAI)		0
Revenus éligibles retirés de l'étranger (FDDEI)	0	800 000
Part du revenu retiré de l'étranger par rapport au total du revenu	0	100 %
Montant du revenu réalisé à l'étranger à partir d'actifs incorporels (FDII)	0	800 000
Déduction de 37,5 %	0	- 300 000
Montant imposable	0	500 000
Imposition au taux de 21 %	105 000	
Soit un taux effectif de	13,125% (105/800)	

320. Comme le taux de rendement est calculé sur les seuls actifs corporels, les sociétés américaines sont en théorie incitées à relocaliser les actifs incorporels aux Etats-Unis pour réduire la réduction due aux actifs corporels. L'effet de la localisation des actifs corporels aux Etats-Unis peut être illustré par le tableau suivant¹²⁹ :

TABLE 3

Simplified Examples of Taxation of FDII in 2019

	COMPANY A	COMPANY B	COMPANY C
Foreign Derived Profit	2,000	2,000	2,000
Onshore Tangible Assets	20,000	10,000	5,000
Deduction for Tangible Assets (Onshore Tangible Assets x 10%)	2,000	1,000	500
FDII (Foreign Derived Profit- Deduction for Tangible Assets)	0	1,000	1,500
Deduction on FDII (FDII x 37.5%)	0	375	563
Total Tax Break (Deduction on FDII x 21%)	0	79	118
Total As a Percent of Foreign Derived Profits	0	3.9%	5.9%

321. Si le dispositif doit encourager la relocalisation d'activités aux Etats-Unis, de nombreuses critiques¹³⁰ ont souligné les effets pervers :

- comme le mode de calcul du FDII dépend de la part des ventes à l'étranger, il a été souligné qu'une entreprise américaine pourrait vendre ses biens à l'étranger avant de les réimporter ou encore privilégier l'approvisionnement auprès d'un fournisseur étranger pour générer un montant de FDII, ce qui implique pour l'administration américaine un contrôle vigilant et une définition précise de ce qui est « étranger » dans les opérations prises en compte ;

¹²⁹ Même source que le tableau note 123.

¹³⁰ Voir notamment Congressional Research Service, précité, p. 36 sqq.

- le régime peut être analysé comme une pratique fiscale dommageable au sens de l'OCDE, en ce qu'elle est un avantage pour les actifs incorporels situés aux Etats-Unis, indépendamment de tout règle de lien (« nexus ») et en dehors des règles de prix de transfert du fait du montant forfaitaire de 10 %.
322. Le dispositif peut enfin être regardé comme un soutien à l'exportation des sociétés américaines, contraire aux règles de l'OMC, du fait de l'imposition inférieure au taux normal réservée aux revenus générés par les ventes hors des Etats-Unis. En outre, cette avantage pour l'exportation peut paraître comme contreproductif pour l'emploi, la fabrication à l'étranger à partir des actifs incorporels détenus hors des Etats-Unis pouvant apparaître plus rentable qu'une fabrication sur le sol américain.

5.1.3. BEAT (Base Erosion and Anti-Abuse Tax).

323. Les Etats-Unis sont confrontés comme tous les Etats à un risque d'érosion de leur base fiscale, à raison des redevances, intérêts ou paiement de prestations de services à des non-résidents appartenant au même groupe que la société débitrice.
324. La taxe « BEAT »¹³¹ pour « Base Erosion Anti-abuse Tax » constitue une réponse originale à ce risque d'érosion en prévoyant une imposition minimale, ciblée sur les groupes réalisant un chiffre d'affaires (annuel moyen) supérieur à 500 millions de dollars. Cette taxe a été substituée au projet de taxe d'ajustement aux frontières
325. Plus concrètement, la taxe vise à assurer une taxation minimale sur des paiements faits à des non-résidents (« outbound payments ») liés (par la détention d'au moins 25 % de l'entité liée) qui diminuent la base imposable aux Etats-Unis et qui constituent son assiette. Ne sont pas compris parmi les paiements en cause les frais d'achat de marchandises (« cost of goods sold » ou COGS) et les paiements soumis à une retenue à la source aux Etats-Unis notamment.
326. La taxe s'applique lorsque les versements « érosifs » à un non-résident lié dépassent un seuil de 3 % du montant total des déductions du contribuable.
327. La taxe, fixée à 5 % en 2018, 10 % en 2019 et devant monter à 12,5 % en 2026, s'applique au revenu imposable du contribuable après réintégration des paiements « érosifs » (et prise en compte des pertes, des réductions liées aux dépenses de recherche et crédits d'impôts le cas échéant). Si ce montant est supérieur au montant d'impôt normal, le contribuable paie la différence.
328. La taxe doit frapper aussi bien les sociétés américaines que les sociétés étrangères résidentes ou succursales, telles que des filiales américaines de groupes français, qui versent des sommes importantes à des sociétés liées non résidentes, dont les sociétés mères françaises.
329. N'étant pas envisagée par les conventions fiscales, en particulier la convention fiscale franco-américaine, la mise en place de BEAT est susceptible de conduire à une double imposition si les paiements érosifs du côté américain sont inclus dans les revenus taxables des sociétés françaises bénéficiaires sans possibilité d'élimination par un éventuel crédit d'impôt en France par exemple¹³².

¹³¹ Section 59A de l'Internal Revenue Code (IRS).

¹³² Reste tout au plus la possibilité de déduire l'impôt payé en charges (article 39, 1., 4° du CGI).

330. Toutefois, avec un taux de 12,5 % à terme, représentant presque la moitié du taux normal d'imposition, la taxe minimale peut être lue comme une recherche d'un partage équitable du montant du bénéfice correspondant aux paiements érosifs, l'Etat américain prélevant la moitié de l'impôt théorique, à tout le moins pour les plus gros contribuable compte tenu du seuil d'entrée dans l'impôt minimal.
331. On peut trouver ci-après¹³³ un exemple chiffré illustrant les modalités de calcul de la taxe :

Illustration de la « Base erosion anti-abuse tax » (« BEAT »)

Une société américaine a un résultat imposable de 100 millions de dollars au titre de l'exercice 2019.

Sur la période 2016-2018, elle a enregistré une moyenne annuelle de recettes brutes supérieure à 500 millions de dollars.

Elle verse à deux entreprises étrangères liées les sommes suivantes :

- des intérêts déductibles à hauteur de 45 millions de dollars ;
- des redevances à hauteur de 80 millions de dollars.

Le total des dépenses déductibles du résultat de cette société s'élève à 400 millions de dollars.

- La société entre dans le champ d'application de la « BEAT » :

- elle satisfait à la condition tenant à la moyenne des recettes brutes ;
- les versements susceptibles d'être réintégrés à l'assiette (45 + 80 millions = 125 millions) excèdent 3 % du total des sommes déductibles ($125/400 = 31,25\%$).

- La charge due au titre de la taxe correspond à 10 % (taux 2019) de la différence entre, d'une part, la somme de son résultat imposable normal 2019 (100 millions de dollars) et des versements réintégrés (45 + 80 = 125 millions de dollars) et, d'autre part, l'IS normalement dû (21 % de 100 millions = 21 millions de dollars) :

$$= [10\% (100 + (45 + 85))] - 21$$

$$= 10\% (225) - 21$$

$$= 22,5 - 21$$

$$= 1,5 \text{ million de dollars.}$$

La charge fiscale totale de la société en 2019 sera donc de 22,5 millions de dollars, dont 1,5 million au titre de la « BEAT ».

Si la présentation simplifiée est retenue (application du taux en vigueur de la taxe à la somme de l'assiette normale et des versements réintégrés), la taxe anti-érosion conduira la société à supporter une charge de 10 % $(100 + 125) = 10\%$ de 225 = 22,5 millions de dollars. Plus rapide, cette méthode ne permet toutefois pas d'isoler le montant dû au titre de la nouvelle taxe.

La somme de l'assiette imposable normale et des versements réintégrés est appelée « MTI », pour « *modified taxable income* », soit « revenu imposable modifié ».

¹³³ Cf ; p. 149 du rapport d'information de Mme Peyrol et Mme Parigi, députés, du 12 septembre 2018 cité note n° 52.

332. La Commission européenne¹³⁴ a émis des doutes sur la compatibilité de la BEAT (comme du régime FDII) avec le droit de l'OMC, en ce que la première crée un risque de discrimination au détriment des paiements effectués vers l'étranger qui seraient taxés quand les mêmes paiements dont les bénéficiaires sont résidents aux Etats-Unis ne le seraient pas.
333. La nouvelle taxe présente en outre plusieurs inconvénients¹³⁵ :
- Divers montages permettent d'y échapper, comme l'intégration dans les COGS de frais de marketing ou de distribution puisque les COSG ne sont pas dans le champ de la taxe, ou la fragmentation des contrats entre une société liée et une société non liée pour diminuer le montant érosif payé à une société liée ;
 - Elle s'applique à tous les paiements faits à des entités liées, sans ciblage particulier sur les Etats à faible taux d'imposition ni sur ceux qui pourraient être faits dans un but d'optimisation fiscale ;
 - Elle fait double emploi avec les règles sur les prix de transfert, qui sont censées aboutir à la répartition « normale » de la valeur entre l'Etat de la source et l'Etat de siège ;
 - Son application aux intérêts est moins pertinente qu'une règle spécifique à ceux-ci mettant en relation le montant des intérêts payés aux Etats-Unis et la part de l'activité aux Etats-Unis par exemple.

5.2. *Les taxes sur les services numériques : des tentatives de taxer une partie du chiffre d'affaires*

334. La France, parmi plusieurs autres pays, a souhaité s'engager dans la mise en place d'une taxation spécifique des services numériques, par la création d'une taxe de 3 % sur les services numériques énumérés¹³⁶.
335. Parmi les intérêts de la taxe on peut mentionner les critères utilisés pour caractériser un service fourni en France¹³⁷ : « l'utilisateur d'une interface numérique est localisé en France s'il la consulte au moyen d'un terminal situé en France. La localisation en France de ce terminal est déterminée par tout moyen, y compris en fonction de son adresse IP (protocole internet), dans le respect des règles relatives au traitement de données à caractère personnel ». Elle est donc due même en l'absence d'entreprise exploitée en France au sens de l'article 209 du CGI ou d'établissement stable au sens des conventions fiscales bilatérales.
336. Elle fonctionne comme une taxe sur le chiffre d'affaires en ce qu'elle est déclarée en même temps qu'elle.
337. L'Autriche a également mis en place une taxe sur la publicité en ligne, appelée aussi « Digitalsteuer » (taxe digitale) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020¹³⁸.

¹³⁴ Réponse de P. Moscovici, au nom de la Commission, le 22 mars 2018, à la question écrite n° E-000381-18 du député européen Wolf Klinz.

Voir http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-000381-ASW_EN.html?redirect

¹³⁵ Voir notamment Congressional Research Service, Issues in International Corporation Taxation : the 2017 Revision (P.L. 115-97), mis à jour en février 2020, p. 42 sqq.

¹³⁶ Article 299 du CGI.

¹³⁷ Article 299 bis du CGI.

¹³⁸ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010780>

Elle est de 5 %. Elle définit, comme la loi française, la territorialité de la taxe à partir du critère de localisation de l'utilisateur de l'appareil sur lequel la publicité s'affiche.

Ces projets anticipent sur la proposition de directive de la Commission européenne concernant le système commun de taxe sur la publicité numérique applicable aux produits tirés de la fourniture de services de publicité numérique, en cours de discussion. Elle prévoit de taxer à 3 % les services numériques qui tirent une part importante de leur valeur de la participation active des internautes, à savoir la publicité ciblée, la vente de données personnelles et enfin les services d'intermédiation tels que les places de marché. La proposition de directive prévoit deux seuils à franchir pour que la taxe s'applique, un premier de chiffre d'affaires mondial, un second de montant des produits imposables réalisés dans l'Union¹³⁹.

Les taxes mises en place sont critiquées et fragilisées :

- Les menaces de représailles de l'administration américaine ont conduit le Gouvernement français à reporter le paiement des acomptes de taxe à la fin de l'année ;
- Google a indiqué qu'il répercutait la taxe sur les factures de ses clients et allait augmenter les prix pratiqués à ces clients autrichiens du montant de la taxe, même s'ils achètent des prestations pour l'affichage de publicité hors d'Autriche.

A RETENIR :

1/ La réforme fiscale américaine de 2017 a introduit une nouvelle approche de l'imposition des revenus tirés des actifs incorporels en prévoyant une imposition minimale pour ceux réalisés à partir de tels l'actif l'étranger et un régime d'imposition favorable pour les revenus générés par ceux localisés aux Etats-Unis, signe que la question des incorporels peut donner lieu à des solutions innovantes

2/La complexité de la réforme concernant les incorporels est telle qu'elle n'est sans doute pas totalement transposable, étant précisé qu'elle s'apparente à une mesure de subvention en faveur des revenus générés par les incorporels localisés aux Etats-Unis, bénéficiant d'un régime fiscal favorable

3/ La taxe BEAT, réponse américaine en marge du plan BEPS pour une imposition minimale, constitue probablement une mesure discriminatoire au détriment des entreprises étrangères

4/ les projets européens de taxe sur le numérique, lancés dans l'attente d'un aboutissement des négociations lancées dans le « cadre inclusif » de l'OCDE, est une solution, imparfaite, mais fragile en raison des ripostes prévisibles

¹³⁹ En l'état actuel de la négociation, ces seuils sont respectivement de 750 et 50 millions d'euros.

Annexe 1 : actifs incorporels, comment les impôts de production peuvent-ils les prendre en compte ?

La réflexion sur le travail gratuit et sur les actifs incorporels s'est surtout développée au regard de l'impôt sur les sociétés et tout ou presque a été analysé dans le rapport de P. Collin et de N. Colin sur la fiscalité du numérique. Était en particulier questionnée la prise en compte du travail gratuit réalisé par les utilisateurs dont les données sont exploitées par les entreprises du numérique pour établir un établissement stable. Était également examinée la façon dont la mécanique des prix de transfert pouvait s'appliquer pour la détermination du bon niveau de redevance pour l'utilisation des actifs incorporels, dont la valeur dépend précisément du travail gratuit des utilisateurs qui fournissent leurs données, lesquelles donnent aux actifs incorporels tels que les algorithmes ou logiciels leur grande valeur. Une proposition de fiscalité incitative sur les données était également faite.

La réflexion peut se poursuivre au regard des autres impôts examinés dans le présent rapport, en particulier les impôts pour lesquels la notion d'actif est centrale, à savoir la contribution foncière des entreprises ou les taxes foncières.

Ces deux impositions sont assises sur les valeurs locatives des immobilisations. L'approche est actuellement matérielle : on prend en compte la valeur des éléments physiquement présents. Ainsi, dans le cas d'un établissement industriel, la valeur locative est établie à partir de la comptabilité, et plus précisément de la valeur comptable de certains éléments (terrain, sols, constructions, matériels, etc.). Dans le cas d'un établissement commercial, on détermine un loyer théorique pour calculer la valeur locative.

Alors que les nouvelles activités économiques comme celles plus anciennes ne supposent plus nécessairement la présence physique sur le territoire, l'idée pourrait être envisagée de retenir comme base de calcul une immobilisation liée au territoire, à savoir les données des utilisateurs situées en France, telles qu'elles sont exploitées et valorisées par l'entreprise du numérique. On retiendrait alors non plus une immobilisation corporelle mais incorporelle.

Tout effort dans ce sens butte néanmoins sur une contrainte qu'il apparaît aujourd'hui très difficile à surmonter : la comptabilité. La notion d'actif est bien identifiée en comptabilité, y compris celle d'actif incorporel. On sait ainsi valoriser la valeur d'une clientèle, qui fait partie du fonds de commerce,

Le plan comptable général¹⁴⁰ définit une immobilisation incorporelle, en imposant deux modes d'identification :

- elle doit être « séparable des activités de l'entité, c'est-à-dire susceptible d'être vendue, transférée, louée ou échangée de manière isolée ou avec un contrat, un autre actif ou passif » ;
- elle doit résulter « d'un droit légal ou contractuel même si ce droit n'est pas transférable ou séparable de l'entité ou des autres droits et obligations ».

Or, la qualification même d'actif incorporel des données et des résultats de leur exploitation se heurte aux limites du droit comptable que rappelait le rapport Collin et Colin. Tout d'abord, le contrôle de l'entreprise sur les données, qui est un des critères d'identification de l'actif incorporel, n'est pas évident parce qu'en droit elles sont la propriété du client ou de l'utilisateur. Mais on pourrait, pour les besoins du droit fiscal et sans préjudice des règles de protection des données, imaginer un contrôle présumé de ces données par l'entreprise qui les exploite.

¹⁴⁰ Article 211-3.

Ensuite, le droit comptable ne prévoit en principe pas qu'on puisse comptabiliser un actif incorporel que l'on a soi-même créé¹⁴¹. Dès lors que l'on considère que la collecte des données et leur exploitation n'est pas dissociable des activités de l'entreprise, la voie semble fermée pour identifier un élément d'actif à prendre en compte.

Mais là encore, si l'on a une méthodologie pour isoler les données et leur valeur, le droit fiscal pourrait réputer qu'il existe un actif spécifique, qui ne serait certes pas retracé en comptabilité mais dont la valeur pourrait être intégrée pour la valeur locative soumise à la CFE ou à la TF ou assimilé, qui identifierait la valeur retirée de l'exploitation des données dont le lien avec le territoire français serait assez facile à établir – comme dans le cas de la taxe sur les services numériques. L'approche retenue par le droit fiscal américain à travers le GILTI ou le FDII pour identifier les actifs corporels et la surprofit tiré de leur exploitation pour le regarder comme un profit tiré des incorporels montre que l'on ne doit pas nécessairement se laisser enfermer par les règles comptables et qu'il ne faut pas s'interdire d'imaginer des solutions originales, sous réserve qu'elles ne soient pas excessivement complexes.

S'agissant d'impôts locaux, la CFE et les TF sont facilement attribuables aux collectivités dès lors qu'il y a un lien entre son territoire et l'établissement redevable. Dans le cas d'une taxation des données ou des revenus tirés de l'exploitation de celles-ci, le rattachement à une zone du territoire donnée comme pour la CFE ou la TF serait sans doute plus difficile, sauf à utiliser un critère d'allocation comme la part de la population.

¹⁴¹ Article 311-3 du PCG : « (...) Les dépenses engagées pour créer en interne des fonds commerciaux, des marques, des titres de journaux et de magazines, des listes de clients et autres éléments similaires en substance, ne peuvent pas être distinguées du coût de développement de l'activité dans son ensemble. Par conséquent, ces éléments ne sont pas comptabilisés en tant qu'immobilisations incorporelles. Il en est de même pour les coûts engagés ultérieurement relatifs à ces dépenses internes. »

Annexe 2 : introduire un dispositif d'intérêts notionnels pour encourager la constitution de fonds propres par les entreprises ?

L'impôt peut aisément introduire des distorsions économiques ; le biais en faveur de la dette¹⁴² en constitue une, du fait du traitement différencié entre la charge d'intérêts d'un emprunt, déductible, et un financement par fonds propres qui ne donne lieu à aucun droit à déduction (et en particulier pas des dividendes versés qui constituent la « rémunération » des sommes avancées par les apporteurs de capitaux).

Cette question est généralement traitée de deux façons :

- soit l'on limite le droit à déduire la charge de la dette, comme par exemple l'a prévu l'article 212 bis du CGI avec un plafond maximum de déductibilité par année (en valeur absolue ou en valeur relative) ;
- soit on autorise une déduction du montant d'intérêts fictifs, aussi appelés « intérêts notionnels »¹⁴³, comme l'a par exemple prévu le droit fiscal belge depuis plusieurs années.

Les deux solutions sont envisagées par le projet de directive de la Commission européenne d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (dite directive « Accis »¹⁴⁴). Dans sa version de 2016, son article 13 prévoit en effet une limitation du droit à déduction des charges financières tandis que son article 11 introduit une « déduction pour la croissance et l'investissement » (DCI) qui s'inspire du système des intérêts notionnels, avec en outre un mécanisme de correction en cas de variation du montant des capitaux propres sur la période de référence pour inciter les contribuables à ne pas réduire leur capital¹⁴⁵.

Le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de décembre 2016 « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte »¹⁴⁶ a formulé des réserves sur le mécanisme des intérêts notionnels au vu de l'exemple belge en raison de son coût budgétaire en l'absence d'évolution du taux nominal d'impôt sur les sociétés (l'augmentation du droit à déduction a mécaniquement pour effet de réduire l'assiette imposable et donc les recettes), étant toutefois précisé que le dispositif belge porte sur le stock de capital tandis que la proposition de la directive Accis porte sur les variations de celui-ci. Mais une fois le report du financement par la dette sur un financement par le capital abouti, le coût budgétaire ne pourra être que conséquent, ce qui nécessitera une réflexion sur le taux d'imposition.

En l'état actuel des orientations en matière d'impôt sur les sociétés, introduire des intérêts notionnels même sur le flux des capitaux nouveaux ne pourra que réduire les recettes de cet

¹⁴² « Debt bias » ou « préférence pour la dette ».

¹⁴³ La théorie économique a introduit le concept d'« allowance for corporate equity » (ACE).

¹⁴⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_fr.pdf

¹⁴⁵ Le montant de la déduction correspond à la différence entre le montant du capital de l'entreprise au premier jour de l'année et celui dont elle disposait dix ans auparavant, auquel est appliqué le taux moyen des obligations d'État à dix ans tel que calculé par la Banque centrale européenne, augmenté d'une prime de risque de 2 %. Si le capital diminue entre les deux dates de référence, le montant de la déduction calculé selon les mêmes modalités s'ajoute à l'assiette imposable. Voir Sénat, *Proposition de résolution sur les propositions de directives du Conseil COM (2016) 683 final concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (Accis) et COM (2016) 685 final concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés*.

¹⁴⁶ Cf. p. 105 sqq. (<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170112-rapport-CPO-Impots-societes.pdf>)

impôt. Une modélisation des conséquences budgétaires d'un tel choix pour les entreprises françaises s'impose encore, comme souligné par le CPO en 2016, pour cette mesure, en combinant l'évaluation du coût budgétaire pour l'impôt sur les sociétés, l'effet corrélatif sur la taxation des dividendes générés par l'accroissement du stock de capital et enfin le coût économique pour les entreprises de la dette et du capital.

Il faut noter enfin que, comme le rappelait là encore le CPO en 2016, introduite un mécanisme tel que les intérêts notionnels « fait passer l'IS d'une taxe sur le résultat comptable (*modulo* un nombre substantiel de corrections néanmoins) à un impôt sur la rente économique, c'est-à-dire le surplus de profit dégagé par l'entreprise par rapport à ce qui est considéré comme une rentabilité minimale ou normale des fonds investis »¹⁴⁷.

¹⁴⁷ *Ibid.*

Annexe 3 : Glossaire

ATAD 1 : « Anti-Tax Avoidance Directive », soit la directive (UE) 2016/1164 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.

ATAD 2 : directive (UE) 2017/952 du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers.

Assiette (de l'impôt) : montant qui sert de base au calcul d'un impôt ou d'une taxe, auquel est appliqué le taux de l'impôt ou de la taxe.

BEAT : « Base erosion anti-abuse tax », ou taxe pour limiter les paiements érosifs.

BEPS : « base erosion and profit shifting », soit « érosion de la base fiscale et transfert de bénéfices » En septembre 2013, le G20 a donné mandat à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour élaborer un plan d'action contre les pratiques d'érosion des bases imposables et de transfert de bénéfices auxquelles se livrent certaines multinationales au détriment des États, des recettes publiques et, plus grave encore, des populations.

Butoir (règle du) : lorsqu'un crédit d'impôt doit éliminer un impôt payé dans l'Etat de la source du revenu, le montant de crédit d'impôt imputable sur l'impôt (en France) est plafonné au montant de l'impôt appliquant aux revenus générant le crédit d'impôt.

CbCR : Country by Country Reporting » ; voir déclaration pays par pays.

CFC : « Controlled Foreign Compagny » ; voir SEC.

Clause de brutage (« goss up ») : Clause qui prévoit le remboursement par le débiteur de la retenue à la source qui serait éventuellement due au titre de revenus payés à des non-résidents.

Crédit d'impôt : méthode d'élimination des doubles impositions, qui consiste à assujettir à l'impôt l'ensemble des revenus du contribuable résident (y compris tous les revenus étrangers), mais à lui accorder un crédit d'impôt qui, s'agissant des revenus étrangers pour lesquels la convention fiscale bilatérale attribue le droit exclusif d'imposition à l'Etat de source, est égal à l'impôt payé dans cet Etat correspondant à ces mêmes revenus, dans la limite de l'impôt français dû sur ces mêmes revenus (règle du butoir).

Convention modèle OCDE : modèle élaboré par le comité des affaires fiscales de l'OCDE, révisé régulièrement depuis sa première version publiée en 1963.

Convention modèle ONU : modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement, révisé depuis sa première publication en 1980.

Déclaration pays par pays : obligation de déclaration pays par pays, en matière de prix de transfert (Article 223 quinquies C du CGI), issue de la loi de finances pour 2016 correspondant à la transposition, en droit français, d'une recommandation de l'OCDE exposée dans l'action 13 de son plan BEPS ; elle concerne les multinationales établies en France, réalisant un chiffre d'affaires mondial consolidé supérieur ou égal à 750 millions d'euros et remplissant certaines conditions.

Dividendes : revenus de valeurs mobilières, pouvant inclure parfois des revenus assimilés (comme des distributions occultes)

Évasion (« evasion ») : terme utilisé généralement pour caractériser les dispositions illégales grâce auxquelles les obligations fiscales sont occultées ou ignorées. Le contribuable acquitte un impôt moins élevé qu'il ne le devrait juridiquement en dissimulant des revenus ou des informations aux administrations fiscales.

Évitement (« avoidance ») : terme utilisé généralement pour caractériser les dispositions prises par un contribuable dans le but de réduire sa charge fiscale et qui, bien qu'elles puissent être strictement légales, sont généralement en contradiction avec l'esprit des législations qu'elles prétendent respecter.

Etablissement stable : concept utilisé par le droit fiscal pour rattacher une entreprise à un territoire pour l'exercice du pouvoir fiscal ; la notion d'établissement stable est utilisée dans les conventions fiscales bilatérales pour définir si un pays contractant est ou non fondé à exercer son droit d'imposition sur des bénéfices d'entreprise perçus par un contribuable non résident.

Etablissement stable de service : selon la définition de la convention modèle de l'ONU, il y a établissement stable lorsqu'il y a « La fourniture, par une entreprise, de services, y compris de services conseils, par l'intermédiaire d'employés ou autre personnel engagés par l'entreprise à cette fin, mais seulement si des activités de cette nature se poursuivent (pour le même projet ou un projet connexe) dans un État contractant pour une période ou des périodes totalisant plus de 183 jours d'une période de 12 mois commençant ou s'achevant au cours de l'année fiscale concernée ».

FDII : « foreign-derived intangible income », soit revenu tirés d'actifs incorporels provenant de l'étranger.

Fraude fiscale (« fraud ») : la fraude fiscale est une forme délibérée d'évasion qui revêt généralement un caractère pénal. Le terme inclut des situations au titre desquelles des déclarations délibérément erronées, de faux documents sont transmis (aux administrations fiscales), etc.

GILTI : « Global intangible low tax income », soit « revenu mondial à faible taux d'imposition tiré d'incorporels »

Incorporel (actif) : actif non monétaire sans substance physique (marque, licence, savoir-faire)

IP Box : « intellectual property box » ; voir Patent Box.

Mondialité (principe) : en vertu de ce principe, une juridiction fiscale impose l'intégralité du bénéfice mondial des entreprises ayant leur siège sur son territoire.

MLI : « multilateral instrument » pour Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfice élaborée par l'OCDE.

Nexus : « lien » ; approche ou règle « nexus » qui a pour objet de définir un critère de rattachement à un territoire pour l'exercice du pouvoir fiscal (présence physique, marché, part des dépenses de recherche et développement pour le bénéfice d'un régime de faveur en matière de propriété intellectuelle, etc.).

Patent Box : variante des régimes d'imposition préférentielle appelé aussi « box » (ou « boîte fiscale »), selon lequel sont séparés les revenus de la propriété intellectuelle des revenus ordinaires pour les imposer de manière privilégiée.

Prix de transfert : « tout flux intragroupe et transfrontalier (achat et vente de biens, de services, redevances, intérêts, garantie, honoraires, cession ou concession de biens incorporels tels que les marques, brevets, savoir-faire), refacturation de coûts...» (DGFIP)

Optimisation fiscale (« tax planning ») : dispositions prises par le contribuable dans la conduite de ses affaires fiscales professionnelles ou privées dans le but de minimiser sa charge fiscale.

Redevance : prix de la mise à disposition d'un actif incorporel, comme par exemple une technologie ou un savoir-faire industriel.

Régime mère/fille : régime fiscal utilisé dans les groupes de sociétés dans le but de faire remonter les produits de participation issus des filiales en limitant les impacts fiscaux. Il permet à la société mère de bénéficier d'une exonération d'impôt sur les sociétés sur les dividendes reçus par ses filiales, dans la limite d'une quote-part de frais et charges sur le montant des dividendes reçus qui doit être réintégrée dans le résultat fiscal de la société mère et qui est donc taxée.

Retenue à la source : soit un moyen de recouvrement un impôt soit une imposition spécifique frappant les revenus versés à des non-résidents prélevé par le débiteur résident.

SEC : « société étrangère contrôlée » : Les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC) ont pour effet de réattribuer les revenus d'une filiale contrôlée soumise à une faible imposition à sa société mère (et ce même en l'absence de distribution de dividendes). La société mère devient alors imposable sur les revenus qui lui ont été ainsi affectés.

Source (Etat) : Etat d'où provient un revenu réalisé.

Siège (Etat) : Etat où est situé le bénéficiaire d'un revenu réalisé à l'étranger.

Territorialité (principe) : en vertu de ce principe, une juridiction fiscale n'impose que l'activité réalisée sur son territoire (par opposition du principe de mondialité).

Annexe 3 : Bibliographie

Ouvrages :

- COLLET, Martin, Droit fiscal, PUF, 8^{ème} édition, 2020.
 COZIAN, Maurice, CHADEFaux Martial, DEBOISSY Florence, Précis de fiscalité des entreprises, LexisNexis, 43^{ème} édition, 2019.
 GOUTHIERE, Bruno, Les impôts dans les affaires internationales, Editions Francis Lefevre, 13^{ème} édition, 2019.
 GUTMANN, Daniel, Droit fiscal des affaires, LGDJ, 10^{ème} édition, 2019.

Articles :

- BAUER, Michael, « Protecting the (tax) base: Anti-Base erosion provisions in the Tax Cuts and Jobs Act », Pittsburgh Tax Review, automne 2018.
 M. KYSAR, Rebecca, « Critiquing (and repairing) the new international tax regime », Yale Law Journal Forum, 25 octobre 2018
 HERZFELD, Mindy, « Can GILTI + BEAT = GLOBE ? », Intertax, vol. 47, n°5, 2019.
 MILHAC, Édouard et PASQUIER, Céline, « États-Unis : chronique de l'année 2017 », Droit fiscal, n°9, 5 Mars 2018.
 PÉREZ GAUTRIN, Carlos, « US Tax Cuts and Jobs Act: Part 1 – Global Intangible Low-Taxed Income (GILTI) », Bulletin for International Taxation, janvier 2019
 PÉREZ GAUTRIN, Carlos, « US Tax Cuts and Jobs Act: Part 2 – The Base Erosion and Anti-Abuse Tax (BEAT) », Bulletin for International Taxation, mars 2019.
 PIEKLIK, Stephen J. et a., « Deducting success: congressional policy goals and the Tax Cuts and Jobs Act », Pittsburgh Tax Review, automne 2018.
 SHERLOC, Molly F. K et MARPLES, Donald J., The 2017 Tax Revision (P.L. 115-97): Comparison to the 2017 Tax Law, Congressional Research Service, 6 février 2018.

Rapports :

- ASSEMBLEE NATIONALE, Commission des affaires étrangères, Rapport sur le projet autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, par Benjamin Birx, député, en date du 20 juin 2018.
 COLLIN Pierre, COLIN, Nicolas, « Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, janvier 2013.
 LIGNEREUX, Bastien, Le principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés, Conseil des prélèvements obligatoires, juin 2016
 COUR DES COMPTES, référé sur les conventions fiscales internationales, 31 mai 2019
 CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, « Issues in International Corporate Taxation: The 2017 Revision (P.L. 115-97) », 23 août 2019

Annexe 4 : Entretiens menés

1. Membres du Conseil des prélèvements obligatoires

Pierre Collin, conseiller d'Etat, président de la 8^{ème} chambre de la section du contentieux

Daniel Gutmann, professeur de droit public à l'Ecole de droit de la Sorbonne, avocat

Nathalie Moggetti, directrice fiscale du groupe Total

2. Conseil d'Etat

Philippe Martin, président de la section des travaux publics

3. Ministère de l'action et des comptes publics – Direction générale des finances publiques

Gaël Perraud, sous-directeur (sous-direction E Prospective et relations internationales – Direction de la législation fiscale)

Edouard Marcus, chef du service juridique de la fiscalité

4. Praticiens

Bruno Gouthière, avocat associé (CMS Francis Lefevre Avocats)

Fabienne Sorin, directrice fiscale du groupe Hermès

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

PROJET DE RAPPORT PARTICULIER n° 3

**L'impact sur le système fiscal des nouveaux
modèles économiques**

Olivier Brandouy
Conseiller référendaire en service extraordinaire
Cour des comptes

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. MODÈLES ÉCONOMIQUES ET CHAÎNES DE VALEUR DANS UNE ÉCONOMIE NUMÉRISÉE	5
1.1. UN CONCEPT POLYSÉMIQUE : LA VALEUR	8
1.2. COMMENT S'ORGANISENT LES MODÈLES D'AFFAIRES ET LA CHAÎNE DE VALEUR DANS L'ÉCONOMIE NUMÉRISÉE	11
1.2.1. <i>Les modèles d'affaires de l'économie numérique sont-ils vraiment nouveaux ?</i>	<i>11</i>
1.2.1.1. Ce que sont les modèles d'affaires.....	11
1.2.1.2. Les modèles de l'économie numérique ne sont que partiellement nouveaux	12
1.2.2. <i>Comment les nouveaux modèles d'affaires créent et répartissent la valeur.....</i>	<i>13</i>
1.2.2.1. Quelques principes généraux.....	13
1.2.2.2. Quelques cas de chaînes de valeurs archétypiques	14
1.2.2.3. De la valeur au cash-flow	16
2. INTANGIBLES ET IMMATÉRIELS AU CŒUR D'UNE COMPÉTITION AUX RÈGLES NOUVELLES..	19
2.1. UNE APPROCHE PAR LES RESSOURCES.....	19
2.1.1. <i>Des ressources difficiles à évaluer</i>	<i>19</i>
2.1.2. <i>Comment ces ressources permettent-elles aux modèles d'affaires de « pivoter » ?... ..</i>	<i>20</i>
2.2. UN POINT SUR LE NIVEAU DE CES INVESTISSEMENTS ET SUR LEURS EFFETS	23
2.2.1. <i>Une économie de l'immatériel gagnée par le numérique</i>	<i>24</i>
2.2.2. <i>Le numérique dévore-t-il vraiment toute l'économie ?</i>	<i>27</i>
2.2.3. <i>Les TIC et productivité dans l'économie Française</i>	<i>32</i>
2.3. VERS UN CAPITALISME DE PLATEFORMES ?	34
2.3.1. <i>Plateformes et bouquets de services</i>	<i>35</i>
2.3.2. <i>Les bouquets de service, arme anticoncurrentielle</i>	<i>37</i>
3. LES DÉFIS FISCAUX POSÉS PAR CETTE NOUVELLE DONNE.....	40
3.1. ÉROSION ET DÉPLACEMENT DES BASES FISCALES	40
3.1.1. <i>Les tentatives de quantification</i>	<i>40</i>
3.1.1.1. Pourquoi on ne peut naïvement attaquer cette question	40
3.1.1.2. Ce que dit la recherche sur ce point.....	43
3.1.2. <i>L'effet de la mobilité des ressources clefs sur le résultat taxable.....</i>	<i>46</i>
3.1.2.1. Une mobilité incitant à la délocalisation	46
3.1.2.2. Le jeu des prix de transfert.....	48
3.1.3. <i>Le travail gratuit modifie-t-il la composition de la valeur ajoutée ?</i>	<i>51</i>
3.1.3.1. Le travail gratuit, une dimension non négligeable des nouveaux modèles d'affaires.....	51
3.1.3.2. Travail d'extraction des données et structuration de l'information : quel « travail » crée la valeur chez Facebook ?	53
3.1.4. <i>Les effets sur l'équilibre des différentes recettes publiques à envisager globalement (droits de douane).....</i>	<i>57</i>
3.2. LA RÉPONSE DES ÉTATS	58
3.2.1. <i>Des réponses de fiscalité sectorielle</i>	<i>58</i>

3.2.2. Une réponse globale : le cas de la réforme fiscale américaine.	62
4. BIBLIOGRAPHIE	64
5. TABLE DES ILLUSTRATIONS	67
6. ANNEXE	69
6.1. COMMENT LE NUMÉRIQUE ENVAHIT LE MONDE DE L'ÉNERGIE	69

Introduction

1. Les nouveaux modèles d'affaires, notamment liés à la digitalisation croissante de l'économie, avivent un débat de fond sur la répartition des droits à imposer.
2. Une première série de réflexions est liée au fait que la valeur créée découle en grande partie de ressources immatérielles (la marque, les données par exemple) qui sont par nature facilement transférables et parfois difficilement localisables. Le rôle des externalités de réseau déplace une partie de la réflexion sur le champ de la source de la création de valeur, qui peut paraître paradoxale, les données et les technologies qui les inventent étant étroitement liées.
3. Par ailleurs, biens et services peuvent être conçus et commercialisés au travers de filiales propres à faire circuler les profits, notamment grâce aux prix de transfert, de façon à optimiser la charge fiscale qui leur est attachée. Un double mouvement de mondialisation et de réorganisation de la chaîne de valeurs (qui peut, par exemple, être aisément coordonnée entre de multiples acteurs) offre la possibilité de localiser les profits, de les répartir, de manière efficace du point de vue fiscal, même si on peut s'interroger sur l'aspect premier de cette motivation. La réorganisation même des chaînes de valeur pourrait avoir une incidence sur les bases fiscales, au-delà de toute considération géographique.
4. De surcroît, les modèles d'affaires qui gouvernent ces activités sont parfois d'appréhension complexe, spécifiquement en raison des technologies qui les animent et qui en rendent l'appréhension confuse. Que ce soit par leur mode de distribution de la valeur (plateformes, places de marché), par leur mode de monétisation (modèles bi ou multi-face) ou bien encore par la délimitation du champ concurrentiel pertinent qu'ils exploitent (les frontières étant très mouvantes, par exemple entre les services de téléphonie et de télédiffusion), ces nouveaux modèles ne se laissent pas saisir facilement. Leur plasticité, leurs mutations fréquentes, rendent ce défi d'autant plus ardu. Sont-ils cependant nouveaux, au sens où le droit fiscal ne les aurait jamais appréhendés sous une expression plus familière ?
5. **Ce rapport établit d'une part que le comportement contemporain des entreprises n'est pas fondamentalement nouveau.** Elles cherchent à capturer le surplus du consommateur, en prenant des positions oligopolistiques ou monopolistiques chaque fois que cela est possible. **Il montre d'autre part que le contexte économique** dans lequel ces comportements s'observent est **marqué par l'emprise croissante du numérique** et une **internationalisation accrue des modèles d'affaires** qui, conjointement, offrent des possibilités étendues d'optimisation des bases d'imposition et posent de redoutables questions fiscales. Tels sont les axes problématiques de ce travail.
6. Dans la **première partie**, il est proposé d'éclairer concrètement les termes qui structurent la réflexion : **valeur, création de valeur, chaîne de valeur, modèles économiques** en ce qu'ils ont de nouveau, seront examinés dans un contexte de numérisation croissante de l'économie.
7. Une fois ces points établis, la **seconde partie** se concentre sur la **place et les spécificités des actifs intangibles, immatériels**, sur lesquels reposent les mécanismes de valeur **dans les modèles d'affaires** qui font question. On s'appuie sur

des cas précis issus de différents secteurs. Elle fait également un **point sur la numérisation croissante de l'économie** contemporaine.

8. Enfin, la **troisième partie** se concentre sur les **défis fiscaux** que les éléments de cette **nouvelle donne économique** proposent. Y sont discutés **l'érosion ou le déplacement de la base taxable** (les prix de transfert, le travail gratuit, les effets sur les marges de la réorganisation des chaînes de valeur), ainsi que **des réponses actuelles** qui sont données par les Etats.

1. Modèles économiques et chaînes de valeur dans une économie numérisée

9. Des pans entiers de l'économie sont entrés dans ce que certains appellent « l'âge de la disruption »¹. Les exemples sont nombreux et se trouvent dans des secteurs aussi variés que les transports, l'enseignement supérieur, la banque ou bien encore la musique et, plus généralement, les médias. On en trouve également dans l'industrie, à l'heure où les données paraissent en modifier les processus. Exemple emblématique, le secteur de l'hôtellerie a été bouleversé par ce qu'il est convenu d'appeler la digitalisation de l'économie durant ces 20 dernières années.
10. Traditionnellement fondée sur une forte intensité capitaliste, une relation client asymétrique structurée entre les agences de voyages et les chaînes hôtelières, de nouveaux acteurs ont bouleversé cet équilibre durant les années 2000 : les nouvelles agences de voyages en ligne, les agences de voyages en ligne ou OTA² (parmi lesquelles, Expedia, Booking, LastMinute) sont devenus les principaux moteurs de la réservation hôtelière ; les systèmes de notation et de recommandations (TripAdvisor), les moteurs de recherche pour identifier les prix les plus bas (Liligo, Trivago), les blogs d'influenceurs innombrables (par exemple, Tourdu Monde) ou bien encore les médias sociaux (Instagram, Twitter, Facebook) ont également contribué à ce mouvement de fond et ont redonné un pouvoir jusque-là réduit, aux courtiers et aux consommateurs.
11. Si la relation client a été profondément modifiée par ces nouveaux canaux digitaux, en amont de l'activité, des acteurs comme Airbnb ont également participé de ce bouleversement ou disruption. Airbnb aurait ainsi fait perdre près de 450 MUSD de recettes hôtelières pour la seule ville de New-York en 2015.
12. Loin d'être anecdotique, la place croissante de cette plateforme est aujourd'hui attestée par une valeur de marché³ d'un ordre similaire à celle des plus grands opérateurs historiques comme Marriott ou Hilton⁴.
13. Des travaux académiques⁵ permettent de quantifier l'effet de l'accroissement de l'offre de logements provoqué par la plateforme sur les indicateurs de performance des hôtels sur les différents segments de marché (revenu par chambre, taux d'occupation, prix moyen de l'hébergement), qui tous sont affectés négativement.
14. Si l'effet économique de la plateforme est à certains égards avantageux (en permettant notamment une mobilisation optimale des ressources en période de pic anormal de la demande), son incidence fiscale doit également être regardée avec attention.
15. Pour les finances locales, les taxes de séjour peuvent être accrues et mieux réparties sur le territoire (alors qu'elles sont concentrées plus naturellement là où les hôtels

¹ (Christensen C. M., 1997); « une façon de définir le processus de transformation d'un marché [qui] se manifeste par un accès massif et simple à des produits et services auparavant peu accessibles ou coûteux. La disruption change un marché non pas avec un meilleur produit - c'est le rôle de l'innovation pure -, mais en l'ouvrant au plus grand nombre. » (Christensen, « La disruption est une transformation irréversible du capitalisme », 2014)

² On-line travel agencies

³ Estimée autour de 31 Md€ pour Bloomberg fin 2019, la société n'étant pas cotée à ce jour et prévoyant une introduction en bourse en 2020

⁴ Respectivement estimée, début 2020, à 46,2 Md€ et 30,4 Mds€

⁵ (Dogru, Mody, & Suess, 2019), (Zervas, Proserpio, & Byers, 2017)

sont présents), les gains de pouvoir d'achat liés aux tarifs des hébergements pouvant alors bénéficier à d'autres segments de l'économie par effet de transfert⁶.

Encadré 1: Airbnb

Créée en novembre 2008 par deux étudiants américains (Brian Chesky et Joe Gebbia) à court d'argent, Airbnb est une plateforme communautaire qui permet à des particuliers de louer leur propre habitation comme logement de courte durée et de monétiser facilement un espace inoccupé. Le site offre une plateforme de recherche et de réservation entre une personne qui offre son logement, que ce soit un appartement, une villa ou une simple chambre, et un vacancier qui souhaite le louer pour une nuit, quelques jours ou plusieurs semaines. Les prix sont attractifs, la transaction rapide et l'interface très simple, proche de celle des médias sociaux.

Initialement implantée dans les grandes capitales, Paris, New York ou Londres, l'offre Airbnb s'est progressivement diffusée aux destinations touristiques de moindre importance ou aux villes de taille moyenne. Si la mise en ligne de l'offre est gratuite, le modèle économique d'Airbnb repose sur une double commission, versée respectivement par l'hôte (3 %) et par le voyageur [8 %]. Fondée au départ sur l'idée du partage, la société glisse lentement mais sûrement vers un projet beaucoup plus ambitieux. Via son partenariat annoncé avec RXR Realty, promoteur immobilier basé à New York, c'est sur les terres des hôteliers qu'Airbnb vient chasser.

16. L'impact négatif sur les résultats des hôtels pourrait cependant être à la base d'une attrition de la substance fiscale partout où la plateforme opère (à l'exception de l'Irlande où elle est imposée). Au-delà de cet impact potentiel immédiat, des effets de chaînage sont possibles, la saturation de la demande qu'elle occasionne étant un frein à l'investissement hôtelier⁷. Plus largement, les prélèvements obligatoires peuvent être affectés par son impact sur l'emploi qui n'est pour l'instant, pas globalement quantifié (des gains nets agrégés seraient cependant observés sur le secteur du tourisme)⁸.
17. Synthétiquement, le bouleversement dans le secteur de l'hôtellerie s'est opéré par la conjonction de trois facteurs : la place croissante des plateformes de partage d'hébergement, la mise en œuvre efficace de réseaux permettant de connecter les offreurs et les demandeurs rapidement, en quasi temps réel, et le paiement digitalisé ; chacun de ces facteurs concourt à la redéfinition des règles du jeu concurrentiel sur ce marché très dynamique, au demeurant en expansion jusqu'à la crise du COVID-19.⁹

⁶ (Tussyadiah & Pesonen, 2016)

⁷ (Williams & Horodnic, 2017)

⁸ (Dogru, Mody, Suess, McGinley, & Line, The Airbnb paradox: Positive employment effects in the hospitality industry, 2020)

⁹ Les capacités hôtelières ont progressé en moyenne de 4 % par an depuis 2013, jusqu'à 10% par an pour les 10 premiers groupes : source, (Gattet, 2019).

18. Face à ce bouleversement, le groupe Accor, leader européen et 6ème groupe mondial (plus de 50 marques, pour une capitalisation boursière de 10,2 Md€ en 2019 et de 5,2 Md€ aujourd'hui), fondé en 1967 à Lille, présent dans 110 pays et offrant environ 720000 chambres, a engagé une stratégie de transformation numérique au début des années 2010, pariant sur une structure plus légère en actifs fondée approximativement sur un équilibre composé à 40 % d'hôtels sous gestion, 40 % d'hôtels franchisés et 20 % de structures portées en pleine propriété¹⁰.
19. Cette stratégie, qui s'appuie sur une gamme complète d'hébergements, couvrant tous les segments du luxe au bon marché, devait être complétée par une surveillance étroite des avis clients, positifs comme négatifs, collectés sur les réseaux de réservation, les agences de voyages en ligne et les sites influenceurs. Le groupe devait être en mesure de comprendre où se créait (et potentiellement, se détruisait) la valeur pour les voyageurs, depuis les opérations d'identification de la destination choisie jusqu'aux diverses activités qui suivent le séjour, en passant par la réservation du séjour et l'expérience vécue dans les établissements sélectionnés.
20. La reconnaissance de l'importance de ces données a également modifié l'approche du groupe dans sa communication propre (le descriptif des hébergements comme le contrôle des images de ceux-ci) mais aussi dans sa volonté d'influencer celle de ses consommateurs appelés à apporter une évaluation critique rationnelle plutôt qu'émotionnelle. Ce qu'on nomme la « *e-reputation* » se trouvait ainsi devenir centrale dans l'approche du groupe, des opérations de commercialisations aux opérations et à leurs suites, une part des bonus attribués aux équipes en dépendant directement.
21. Un partenariat avec TripAdvisor facilitant la diffusion de ces informations et favorisant la réservation sur le site propre du groupe était pensée pour contourner la place croissante des agences de voyages en ligne dans le processus de réservation.
22. Le nouveau modèle économique du groupe, esquissé en 2016, devait reposer sur trois piliers : le premier, qui devait fournir 70% du résultat, concentrerait les services liés à l'hôtellerie (exploitation d'hôtels, franchiseur). Le second, orienté « services à la communauté », permettrait de mieux utiliser les ressources humaines des hôtels dans la journée pour enrichir leur offre, en mobilisant notamment des moyens numériques et des services de conciergerie. Ces services ne seraient plus réservés à la clientèle des hôtels mais au tissu local à proximité de ceux-ci.¹¹ Le troisième enfin devait articuler son offre d'hébergement avec celle d'hôtels indépendants et de logements privés haut de gamme au travers d'une place de marché.¹² Cette dernière a cependant été fermée 2 ans après son lancement, faute de résultats probants, laissant peser la menace du déplacement de la valeur du secteur des opérateurs métiers aux fournisseurs de services de réservation.
23. Ce cas montre comment les OTA ont pris une place stratégique entre les consommateurs et les producteurs de service. Ces acteurs ont permis aux premiers d'améliorer sensiblement leur efficacité dans la recherche, en réduisant l'asymétrie d'information (quels prix sont-ils pratiqués pour une prestation type dans un environnement donné ?), leur permettant ainsi de prendre des décisions de meilleure qualité. Les producteurs de services se sont vu offrir en contrepartie une exposition à

¹⁰ Une partie importante du parc d'hôtel ayant été cédée à une filiale, AccoInvest.

¹¹ Ces services sont commercialisés en France via l'application AccorLocal.

¹² <https://www.accor.birchstreetsystems.com>

une vaste population de consommateurs et des espaces de promotion et de commercialisation de leurs offres. La valeur, qui historiquement était donc partagée dans un contexte plus opaque directement entre les deux faces du marché, est maintenant plus largement partagée entre trois catégories d'acteurs.

24. La prochaine section traite précisément de ce concept et l'étend pour discuter les notions de création de valeur et de chaîne de valeurs.

1.1. Un concept polysémique : la valeur

25. Une première difficulté à résoudre ici est d'ordre sémantique. Le mot « valeur » est utilisé dans des sens et des contextes finalement assez différents ; il convient de les préciser.
26. Dans une acception **technique, comptable et fiscale**, la **valeur ajoutée** correspond à la différence entre les produits d'exploitation (chiffre d'affaires et production de l'exercice) et les consommations externes de l'entreprise. C'est au final un résultat de « haut niveau », avant imputation de la rémunération du travail, des ressources financières mobilisées (capital et dettes), de la consommation progressive du capital productif et des prélèvements obligatoires¹³.
27. A cette vision soustractive de la valeur ajoutée s'adjoint sa lecture additive : elle devient alors **la somme de inputs ajoutés aux consommations en provenance des tiers**, c'est-à-dire tout ce que l'entreprise agrège à celles-ci pour proposer un bouquet de biens et services monétisés.
28. Le concept de **création de valeur** (pour l'actionnaire)¹⁴ est plus restrictif que celui, classique, retenu dans une optique stratégique, lequel a nourri très longtemps le discours des managers. Dans l'approche stratégique, la valeur est **synonyme de profits ou de revenus**. Ainsi, Porter (1985)¹⁵ la définit comme « *le montant que les acheteurs sont prêts à payer pour ce que l'entreprise leur fournit. La valeur est mesurée par les **revenus totaux** [...]. Une entreprise est profitable si la valeur dont elle dispose dépasse les coûts liés à la création du produit* ». Cela renvoie implicitement à des notions de résultats ou simplement de chiffre d'affaires.

¹³ L'incidence des événements exceptionnels étant négligée.

¹⁴ Popularisée par le cabinet Stern Stewart, est également souvent évoqué, sans qu'il soit ici pertinent de s'y arrêter. Il s'agit d'un surplus entre le résultat opérationnel (corrigé d'un impôt estimé) et le coût du capital économique (c'est-à-dire le produit entre le coût moyen pondéré du capital et le capital économique). Des extensions de ce concept ont été proposées avec la « *market value added* » assez largement équivalente au Q de Tobin.

¹⁵ p. 38

Encadré 2 : Un bref tour d'horizon sur les théories économiques de la valeur

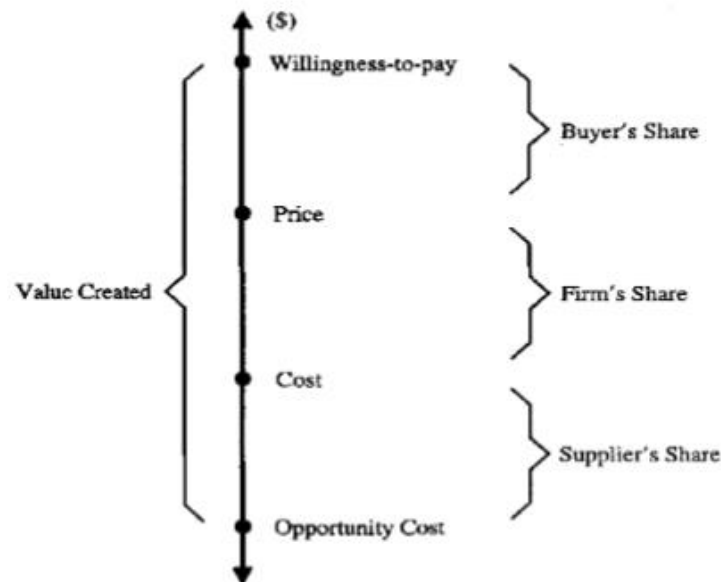
La notion de valeur est abordée par les pères fondateurs de l'économie. Cette notion est connue au XVII^{ème} siècle (par exemple, Petty) ; elle est fondamentalement liée à la terre (vue comme un espace géographique), principal facteur de création de richesse dans un monde encore agreste, annonçant le courant des physiocrates du XVIII^{ème} siècle.

Une première contribution marquante remonte aux travaux d'Adam Smith, liés à la première révolution industrielle, énoncée dans la « *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* » en 1776. Smith y souligne l'aspect polysémique du terme, en séparant la valeur « usage » (« utilité », dira Jean-Baptiste Say), la valeur « échange », et la valeur « travail ». Le célèbre paradoxe de l'eau et du diamant est emblématique de la controverse qui alors va nourrir le débat intellectuel : l'utilité de l'eau était évidente, mais ne coutait rien ; le diamant présentait des caractéristiques diamétralement opposées.

Ricardo, en 1815, fera du travail la base centrale de la notion de valeur qui devient alors concept, mais il faut attendre la fin du XIX^{ème} siècle, avec les écrits du philosophe matérialiste Marx, pour que s'exprime la tension entre le travail, créateur de valeur, et cette dernière. La valeur est répartie entre les travailleurs, qui n'en captent qu'une faible partie, et le capitaliste qui en bénéficie plus largement. Cette approche tente d'objectiver la valeur en la liant à la quantité de travail, mesurable, intégrée aux biens.

Progressivement, la notion de valeur va devenir « subjective », notamment avec les néoclassiques (Jevons, Walras, Menger, puis Pareto), qui la lient aux désirs des agents économiques. Le paradoxe de l'eau et du diamant est résolu en fondant la valeur sur l'utilité marginale : l'utilité totale de l'eau est toujours évidente, mais son utilité marginale est très faible, la satiété qu'elle procure étant quasi instantanée. Le diamant présente toujours des caractéristiques diamétralement opposées. Pour les néoclassiques, les facteurs de production (capital, travail) sont rémunérés sur le marché libre à hauteur de leur contribution à la création de valeur. Les travailleurs reçoivent le fruit de leurs efforts sous forme de salaires, les propriétaires sous la forme de profits (industriels) ou de rentes (propriétaires fonciers). Le système est qualifié de socialement équitable, chacun recevant une quote-part de la valeur fondée sur sa contribution à la production.

Un dépassement de l'opposition valeur objective / valeur subjective sera proposé par Marshall, au début du XX^{ème} siècle, en introduisant un facteur temporel. A court terme, l'approche subjective a tout son sens (les prix s'ajustent notamment en fonction des désirs des agents économiques), à long terme, l'approche objective retrouve sa place (un producteur doit à long terme, pour équilibrer son activité, tenir compte des coûts de production, donc du travail). Ainsi, si le coût de production et la marge réalisée forment le prix (valeur d'échange) d'un bien, les ajustements liés aux variations de la demande ou du prix des facteurs de production dépendent de l'élasticité. Si l'élasticité prix est négative, la marge décroîtra en premier et le prix tendra vers le coût de production, En revanche, si l'élasticité-prix est très faible, les prix pourront augmenter, la marge également.

Figure 1: Création et répartition de la valeur

Source : Brandenburger et Stewart, 1996, p.6

29. Pour autant, un **glissement sémantique s'est fait jour plus récemment**, la valeur étant définie comme le **bénéfice client**, ou ce que le client valorise (Magretta, 2002). Autrement dit, il s'agirait du **prix payé et du surplus du consommateur**. En ce sens, la valeur serait celle « *créée pour l'utilisateur par l'offre technologique* » (Chesbrough & Rosenbloom, 2002)¹⁶. Cette idée renvoie au prix d'acceptabilité, ou prix psychologique au-delà duquel le consommateur n'est plus disposé à entrer en transaction (quand son surplus devient nul)¹⁷. La Figure 1 illustre bien cette idée : au surplus du consommateur (*Buyer's share*) s'adjoint le profit de l'entreprise (*Firm's share*) et le surplus des fournisseurs (*Supplier's share*).¹⁸
30. Or certaines activités s'inscrivent très naturellement dans ce schéma, comme celles relevant de l'audiovisuel. « La radio et plus tardivement la télévision ont diffusé gratuitement sur les ondes à toute personne disposant d'un poste récepteur durant une grande partie du siècle passé. Le diffuseur fait partie d'un réseau complexe de distributeurs, de créateurs de contenus, d'annonceurs (et de leurs agences), d'auditeurs et de téléspectateurs. Qui gagne de l'argent et dans quelle proportion n'est pas toujours clair d'emblée. Le résultat financier dépend de nombreux facteurs croisés » (Rappa, 2001).¹⁹

¹⁶ p. 533 : « *the value created for users by the offering based on the technology* »

¹⁷ « *Willingness to pay* ».

¹⁸ C'est-à-dire le prix qu'ils obtiennent pour leur prestation au-delà du prix plancher qu'ils auraient accepté de percevoir pour cette dernière.

¹⁹ Enfin un dernier courant doit être mentionné, qui élargit encore la notion de valeur pour lui donner une dimension partenariale, en s'appuyant notamment sur des fondements de théories de la firme où l'entreprise est vue comme un nœuds de contrats.

1.2. Comment s'organisent les modèles d'affaires et la chaîne de valeur dans l'économie numérisée

31. Une partie non négligeable de l'économie contemporaine a recours à **deux concepts** : les **modèles d'affaires** (ou leur équivalent, les « modèles économiques » d'entreprise), et la **chaîne de valeurs**. Or ce sont là précisément deux éléments qui ont trait aux défis fiscaux que rencontrent nos sociétés.

1.2.1. Les modèles d'affaires de l'économie numérique sont-ils vraiment nouveaux ?

32. Schématiquement, les « nouveaux modèles d'affaires » dont il va être question évoquent les **formes contemporaines du positionnement stratégique dans la chaîne de valeur** (ou le « réseau de valeur »). Comme on le verra à la section 2 de ce rapport, la chaîne de valeur nécessite l'acquisition et la préservation de ressources rares et difficilement imitables (humaines, technologiques, marque...) qui déterminent les coûts supportés par la firme. Ce faisant, elle conditionne également la valeur créée et perçue par le consommateur qui découle des caractéristiques techniques, d'usage, de design et de tarification proposées. La chaîne de valeur conditionne ainsi les revenus engendrés. **Les profits, et la base taxable, mécaniquement, en résultent.**

1.2.1.1. Ce que sont les modèles d'affaires

33. La **notion même de « modèle d'affaires »** passée dans le langage courant, reste cependant discutée et reçoit des **définitions** variées, qui ne sont **aucunement stabilisées**.

34. Née dans les années 60, synonyme alors de réduction informatique du processus industriel et commercial, essentiellement à des fins pédagogiques pour désigner des jeux d'entreprises, elle garde cette filiation jusqu'au milieu des années 90 où son usage se popularise sous l'influence de la première révolution de l'Internet. Les premières définitions académiques, pour l'acception moderne de cette notion, apparaissent dans les années 2000²⁰ sans qu'aucune ne s'impose vraiment. Toutefois un **consensus pragmatique** émerge et autorise à lui donner un quasi statut de concept. **Un modèle d'affaires permet de répondre à trois séries de questions** jugées fondamentales et popularisées par Osterwalder (Osterwalder, 2010) :

- **Comment, où, et pour qui** la valeur est-elle produite ?
- Comment est-elle délivrée aux consommateurs ?
- **Comment est-elle capturée** sous forme de revenus par les organisations ?

35. Cette tentative de définition soulève un autre problème, lié à la notion de valeur, souvent évoquée, rarement explicitement définie. Or, on le verra, le concept est également polysémique et sujet à controverses.

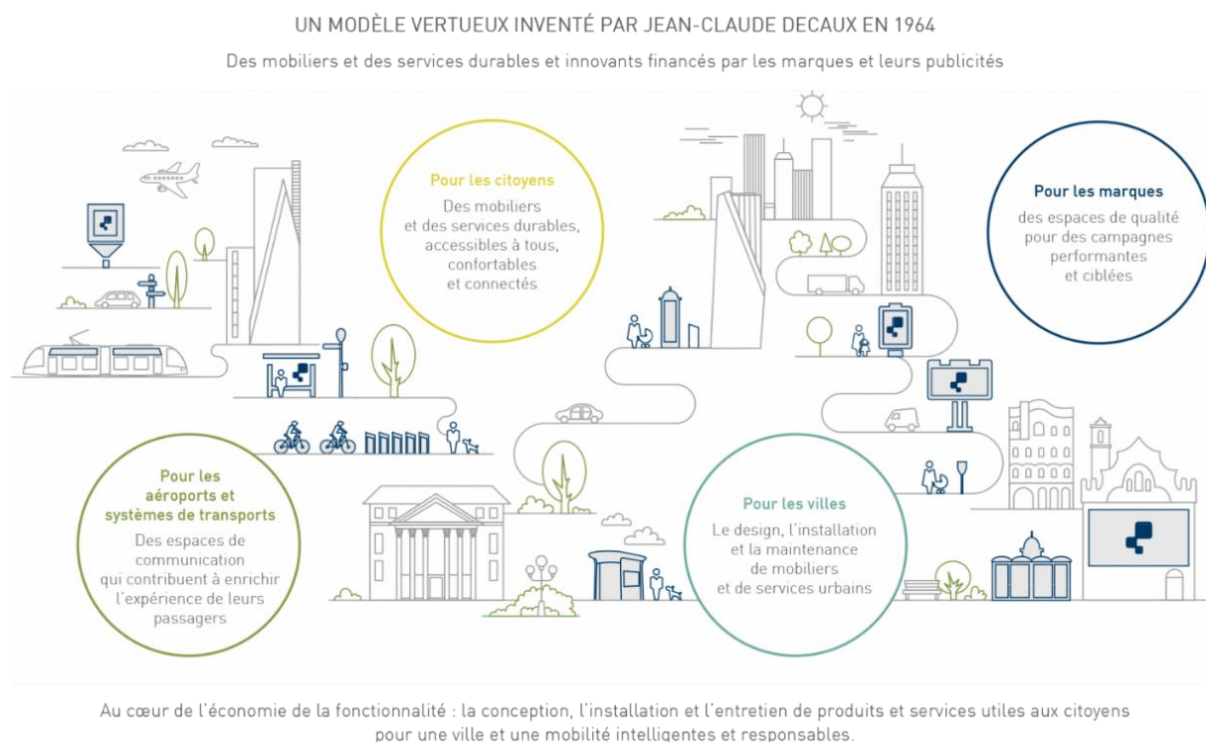
²⁰ Par exemple, (Venkatraman & Henderson, 1998) : « *plan coordonné pour définit la stratégie selon trois vecteurs* (la relation client, la combinaison des actifs et l'exploitation des connaissances) *plutôt que de dominer dans l'un d'entre eux.* » (p.46)

36. **La plasticité des modèles d'affaires**, leur fort taux de mutation, complique leur appréhension, **rend fuyants** les points de repères classiques qui jusqu'alors avaient marqué l'organisation productive et partant, **les bases sur lesquelles l'imposition était fondée**. Certes, la numérisation de l'économie a rendu ces interrogations, plus actuelles encore, mais cette capacité à s'adapter, à réinventer ce triptyque sont en émergence depuis la fin des années 1990, alors que le paradigme de la position concurrentielle promu par M. Porter touchait ses limites (Porter, 1980).
37. Plus encore que l'analyse de la compétition, qui change de nature au tournant du siècle dernier, c'est bien aux processus stratégiques qui redéfinissent en profondeur les paramètres de marché qu'il convient de s'intéresser.

1.2.1.2. Les modèles de l'économie numérique ne sont que partiellement nouveaux

38. Si le digital en est souvent aujourd'hui le moyen, **la cause du bouleversement** tient donc au **changement de modèle d'affaires**.
39. Des exemples déjà anciens permettent d'illustrer ce constat, ce qui tend à montrer que de ce point de vue, **les choses ne sont probablement pas nouvelles**.
40. Ainsi, **dès les années 60, JC Decaux** proposait un nouveau modèle d'affaires qui lui permit de bâtir une position dominante dans le mobilier urbain. Alors que ses compétiteurs proposaient des éléments d'aménagement classiques à la vente, organisant la compétition sur le couple qualité/prix, JC Decaux les mis gratuitement à la disposition des collectivités, contre l'assurance de pouvoir bénéficier des recettes engendrées par la publicité pour laquelle il offrait les supports. Ce modèle d'affaires, **avatar de celui des chaînes de radiodiffusion ou de télévision gratuites**, est toujours en place à ce jour.
41. Le modèle d'affaires de Google est similaire, pour une partie de ses services à tout le moins, en ceci que, média gratuit, son chiffres d'affaires est essentiellement constitué des recettes publicitaires.
42. **Le modèle du géant Netflix** est celui de l'abonnement pour l'accès à un catalogue très large dont la consultation est assistée par un service de suggestions. L'accès à ses services est illimité (une fois l'abonnement pris), et relativement permissif (plusieurs accès par abonnement). C'est une **évolution d'un modèle déjà ancien** (par exemple déployé par Canal+) qui s'étend maintenant à divers secteurs comme l'habillement (Nike lance des offres de ce type depuis 2019), l'électroménager, la téléphonie ou bien encore, sous une forme encore embryonnaire, l'automobile (avec des offres de location de longue durée flexibles) ou les logiciels (Software as a service, ou SaaS). **L'idée générale** de ces modèles est **d'abaisser le coût d'accès à l'utilisation d'un bien ou d'un service, en transformant en charge récurrente** ce qui pouvait apparaître de l'ordre de **l'investissement** préalablement.
43. Des **modèles plus originaux**, comme celui de Facebook ou de LinkedIn, **tout en s'appuyant sur ce même levier de valorisation**, diversifient leurs sources de revenus en offrant une **gamme plus large de services marketing** (études, référencements payants –Ad-words pour Google par exemple-...)

Figure 2 : Modèle d'affaires de JC Decaux



Source : site institutionnel JC-DECAUX

44. Ces entreprises adoptent **des modèles biface** ou multi-faces, et valorisent sur un segment de leur activité la ressource accumulée sur un autre segment (souvent liée à la fréquentation d'un site). C'est en quelque sorte une **forme moderne** (et numérique) du modèle **du marché communal** (ou du centre commercial), d'accès libre pour les clients pour y trouver une offre large et un certain niveau de compétition, la location des espaces et la disposition des utilités (eau, électricité, ressources communes d'autre nature) pour les vendeurs étant fonction de l'attractivité du lieu.
45. Ces **modèles multi-faces existent donc depuis fort longtemps** ; la banque, les médias, les centres commerciaux en sont des exemples, sans que le numérique ne les ait alors vraiment concernés. C'est pourtant **un des aspects qui pose aujourd'hui un des défis fiscaux** déjà évoqués **en raison de la facilité qu'ils donnent à faire circuler les bénéfices**, à les **localiser** au mieux, pour mettre en œuvre des stratégies d'optimisation fiscale concourant à l'érosion des bases.

1.2.2. *Comment les nouveaux modèles d'affaires créent et répartissent la valeur*

46. Si la nouveauté des modèles discutés ici n'est pas vraiment établie, il est intéressant, **pour mieux comprendre leur effet sur les prélèvements obligatoires**, d'en saisir **leur forme contemporaine** et les **leviers** sur lesquels ils reposent.

1.2.2.1. *Quelques principes généraux*

47. D'un point de vue très général, les modèles économiques contemporains sont axés sur les services. Ces derniers sont aussi importants ou l'emportent sur les biens proposés,

qui parfois peuvent devenir les simples auxiliaires de la captation d'un marché. Ainsi, « *l'avantage concurrentiel est de moins en moins lié aux produits et de plus en plus lié aux services associés au digital* » (Zablit, 2018). A grands traits, les caractéristiques générales de ces modèles d'affaires peuvent être ainsi résumées :

— « **L'orientation client** » y est une préoccupation quasi systématique.

48. Cela fonde l'importance des données pour la compréhension fine des besoins des clients sur toutes les faces du modèle

— En conséquence, ces nouveaux modèles économiques s'appuient sur une **forte digitalisation**.

— L'organisation du champ concurrentiel par la **création d'externalités**, permettant de protéger la position de l'acteur dominant (Marchés biface : Rochet et Tirole 2003, plateformes biface Hagiu 2006 et 2009), y est fréquente. Les **effets de réseau** sont donc recherchés, comme le sont les **économies d'échelle**, et ceux, indirects, qui peuvent en découler (comme par exemple les **économies d'envergure** favorisant l'innovation)

— Les propositions de valeur sont en conséquence renouvelées et/ou étendues à un rythme soutenu.

Cela peut être fait par le biais de manœuvres de diversification obliques (hardware/software; B2B/B2C), à partir d'une ressource « pivot » (compétence, technologie, humaine, marque...)

— Enfin, ces modèles cherchent la **maximisation du surplus du consommateur** (modèle de la « gratuité » ou du bouquet de services)

1.2.2.2. *Quelques cas de chaînes de valeurs archétypiques*

49. **Au-delà de ces principes, qui ne valent d'ailleurs pas systématiquement** (une grande partie de l'économie n'ayant pas encore « basculé » dans cette logique, ne seraient-ce que de très nombreuses TPE et PME), **chaque société organise sa chaîne de valeur** selon une formule qui lui est propre. On ne peut donc pas véritablement se lancer dans un essai de typologie. Quelques cas emblématiques méritent toutefois d'être présentés, ne serait-ce que pour fixer les idées sur ce que ces termes recouvrent en termes concrets.

50. **La gestion de fonds**, par exemple (Amundi, BlackRock...) propose une gamme de prestations qui part de la conception des produits qu'ils commercialisent (FCP, SICAV, ETF...). Cela nécessite de l'ingénierie financière (définition du produit et de la stratégie « I », aspects techniques) et commerciale (trouver la cible de marché réceptive à ces supports d'épargne, collecter des fonds...). Définition du produit et de la stratégie « II ». Il lui faut ensuite être à même d'exécuter sa stratégie d'investissements, et d'assurer le *reporting*, le suivi des risques et des opérations. Sa chaîne de valeur se décompose ainsi en quatre étapes, qui s'appuient sur des actifs spécifiques (dont on verra plus loin dans le texte qu'ils sont à la base de la valeur produite). Chacune d'entre elle l'expose à des risques catégorisés. Sur le chemin critique de la création de valeur, au fil de cette chaîne de valeur, un certain nombre de facteurs clé de succès sont à maîtriser.

Figure 3: Chaîne de valeur type d'une société de gestion de fonds

Source : adapté de NERA Consulting

51. Les industries technologiques et de la conception de logiciels présentent une chaîne de valeur type très différente. L'innovation et le marketing stratégique forment le premier maillon de la chaîne, suivis par le marketing opérationnel (la détermination du mix). La dernière étape est celle de la distribution.

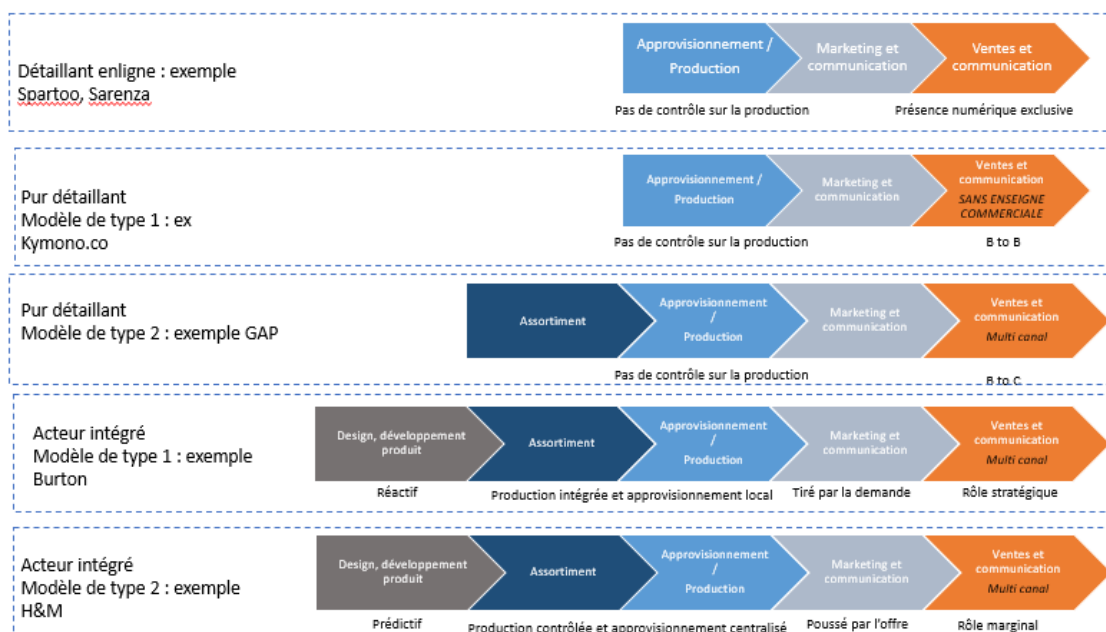
Figure 4 : Chaîne de valeur type d'une société technologique ou de création de logiciels

Source : adapté de NERA Consulting

52. Les actifs essentiels ici sont clairement les intangibles technologiques et le marketing. On voit qu'un maillon crucial de la création de valeur pour un gestionnaire d'actif (back et middle office), n'appartient pas à cette chaîne qui a peu d'avantage à en tirer.

53. Le dernier exemple de chaîne de valeur présenté est celui du secteur de la **grande distribution et de l'habillement**. Il montre la complexité des choix qui doivent être opérés selon que l'entreprise se positionne comme un détaillant en ligne (type Spartoo ou Sarenza), un « pur player » B2B (Kymono.co) ou B2C(GAP), ou un acteur intégré (type 1, Burton, type 2, H&M). Si pour les premiers la chaîne de valeur est relativement courte (approvisionnements, marketing, ventes), elle s'allonge considérablement pour intégrer, en amont de ces étapes, l'assortiment et le design.

Figure 5: Exemples de chaînes de valeurs dans la grande distribution et l'habillement, Chaîne de valeur type d'une société de gestion de fonds,



Source : adapté de NERA Consulting

1.2.2.3. De la valeur au cash-flow

54. La valeur créée au cœur des nouveaux modèles économiques a été abordée au travers d'exemples. Les développements suivants présentent brièvement quelques méthodes liées à sa monétisation.

Plusieurs techniques peuvent être utilisées, dans des marchés mono ou biface.

55. L'abonnement

Si le modèle est **mono face**, l'abonnement est une **modalité courante**. Elle **suit** souvent **une phase de gratuité**, soit dans le développement de l'entreprise, soit dans le parcours de l'utilisateur. C'est ainsi que fonctionnent les plateformes de communication entreprises (Slack) ou des opérateurs son-vidéo (Skype). Il en va de même dans le secteur des MOOCs.

56. Le modèle **Lead-Time**

Des écosystèmes comme WordPress, plateforme de développement de sites web (*content managers systems*, ou CMS), la brique de base est gratuite, ainsi que de nombreuses extensions dans leur format limité. C'est ce qu'on appelle le modèle *Lead-Time*.

57. Recettes publicitaires

Dans les modèles multi-faces, une ou plusieurs faces sont gratuites (par exemple, 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**. C'est le

modèle de Google par exemple, pour une large partie de ses services. Ainsi, près de 80 % de son chiffre d'affaires était formé par les recettes publicitaires (personnalisée, comportementale ou contextuelle) au premier trimestre 2020²¹. Pour JC Decaux, les comptes consolidés 2018 font apparaître des revenus publicitaires qui peuvent atteindre 90% du chiffre d'affaires.²²

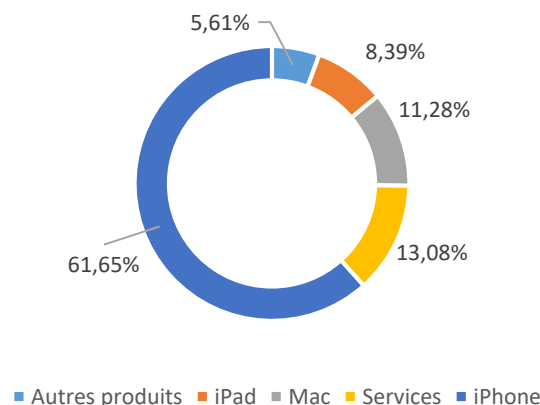
58. Apporteur d'affaires ou Finder's-fees et commissions

Certaines plateformes utilisent le *finder's fees* (**rémunération de l'apporteur d'affaires**) en se positionnant comme intermédiaire : c'est le cas de Booking, BlaBlaCar, La ruche qui dit Oui, d'un ordre variant entre 5% et 30%.²³

59. Modèles hybrides

Le modèle de monétisation d'Apple est un modèle intermédiaire. Tout d'abord, il convient de rappeler que les recettes liées aux services (Apple Pay, App Store, iTunes, Apple Music, iCloud) de la plateforme d'Apple, en 2018, comptaient pour relativement peu dans son chiffre d'affaires total (environ 18%). Le principe d'une partie des recettes d'Apple sur ce segment venait d'abonnements et d'un partage des recettes de toutes les applications déposées sur son système (30% pour Apple, 70% pour le développeur). Cette commission a été abaissée à 15% si l'application vendue implique un abonnement auprès de son développeur.

Figure 6 : Chiffre d'affaires d'Apple par type de produits en 2018



60. Du point de vue fiscal, **deux problèmes émergent clairement.**

61. D'une part, la monétisation de la valeur créée sur une face du modèle peut très bien être réalisée à un endroit très distant. Cela crée une première source d'injustice potentielle. Une analyse plus approfondie sur ce qui crée la valeur (par exemple, les informations collectées ou les algorithmes qui les transforment en données) doit, à ce sujet, être conduit. Il l'est dans les parties suivantes.

62. D'autre part, les modèles d'affaires reposent sur des combinaisons d'actifs qui peuvent, en raison de la mondialisation des chaînes d'approvisionnement ou de la mobilité de ces actifs, **être répartis dans différentes juridictions aux règles**

²¹ Source. "Alphabet Announces First Quarter 2020 Results", <https://abc.xyz/investor/>

²² Calcul réalisé sur la base du document de référence sur les comptes consolidés du groupe.

²³ D'après un rapport (Amar & Viossat, 2016) cité par (Nicot, 2017)

fiscales hétérogènes. Par le jeu des prix de transfert, est opérée une optimisation fiscale qui peut paraître injuste dès lors que le lieu de création des ressources est différent de celui de leur localisation, en ce qu'elle érode l'assiette des prélèvements obligatoires (notamment l'IS).

Tels seront les thèmes discutés dans la partie 2 de ce rapport.

2. Intangibles et immatériels au cœur d'une compétition aux règles nouvelles

63. Cette section s'attache à montrer en quoi les **actifs intangibles et les actifs immatériels**²⁴ (produits comme ressources du capital immatériel) **sont centraux** dans les nouveaux modèles économiques. **Elle discute** également la question d'une évolution du système économique dans les pays les plus avancés vers une forme singulière d'organisation dénommée « **capitalisme de plateforme** ».

2.1. Une approche par les ressources

64. Selon la « **resource based view** »,²⁵ l'avantage concurrentiel d'une entreprise doit être appréhendé au travers des **ressources et capacités rares, inimitables et difficilement substituables** qu'elle mobilise dans son modèle d'affaires. C'est à partir de ces ressources **servant à « pivoter »** régulièrement pour s'adapter au champ de la concurrence, pour le modifier parfois, qu'une firme forme sa « *stratégie créatrice de valeur qui n'est mise en œuvre simultanément par aucun concurrent actuel ou potentiel* ».

2.1.1. Des ressources difficiles à évaluer

65. La **Direction Générale des Entreprises** propose depuis 2017 un outil destiné à identifier, agencer et activer les **ressources immatérielles**, soulignant ainsi leur caractère stratégique²⁶.

66. Si leur recensement est en soi une opération délicate, leur évaluation et leur enregistrement comptable le sont également.²⁷ Certaines de ces ressources sont inscrites au bilan des sociétés qui les détiennent (par exemple, pour LVMH, les marques acquises, figurent à son bilan pour un montant net de 16 Md€), d'autres non (pour la même société, la marque Hermès, développée en interne), bien qu'elles aient une valeur parfois non négligeable.²⁸ **L'approche classique** invite alors à *mesurer la valeur de ces ressources* au travers du **goodwill**²⁹.

67. Il est à noter que l'action 8 du projet BEPS donne une définition élargie de ces actifs incorporels qui tombent dans le champ d'application de la réforme fiscale attendue : « le terme « incorporel » désigne une chose qui n'est pas un actif corporel ni un actif financier, qui peut être possédée ou contrôlée aux fins d'utilisation dans le cadre d'activités commerciales, et dont l'utilisation ou le transfert serait rémunéré s'il avait lieu dans le cadre d'une transaction entre parties indépendantes dans des circonstances

²⁴ Les actifs immatériels sont séparables (une marque ou un brevet par exemple), tandis que les intangibles ne le sont pas (la culture d'entreprise, la compétence et l'efficacité des salariés...)

²⁵ Voir par exemple (Wernerfelt, 1984) et (Barney, 1991),

²⁶ <https://www.cap-immateriel.fr/>

²⁷ (Disle, Périer, Bertrand, Gonthier-Besacier, & Protin, 2016) font le point sur la réflexion comptable élargie autour de la notion du modèle d'affaires.

²⁸ Voir le règlement de l'Autorité des normes comptables n° 2014-03 relatif au plan comptable général (PCG)

²⁹ On se reportera à l'IFRS 3 par exemple, ou à la norme FAS 142. L'IAS 36 est également une source pertinente.

comparables ». Ainsi, certaines dépenses de R&D qui ne seraient pas prises en compte en comptabilité entrent bien dans le cadre de la réflexion proposée par l'action 8.³⁰

68. Pour fixer l'enjeu de ces valorisations (sur lesquelles la partie 3 du rapport revient), il faut noter que **la capitalisation boursière du CAC 40 s'élevait, au 31 décembre 2018, à 1 422 Md€**. D'après un rapport EY de 2019,³¹ **le capital immatériel mesuré comme la somme des actifs incorporels à la fois inscrits et non-inscrits au bilan (y compris les goodwill) représente 76 % de la valeur boursière totale, en augmentation par rapport à 2017 (74 %)**. Le Price-to-Book ratio³² s'établit à cette date à 1.46, **ce qui témoigne du poids important des immatériels dans la valorisation**.

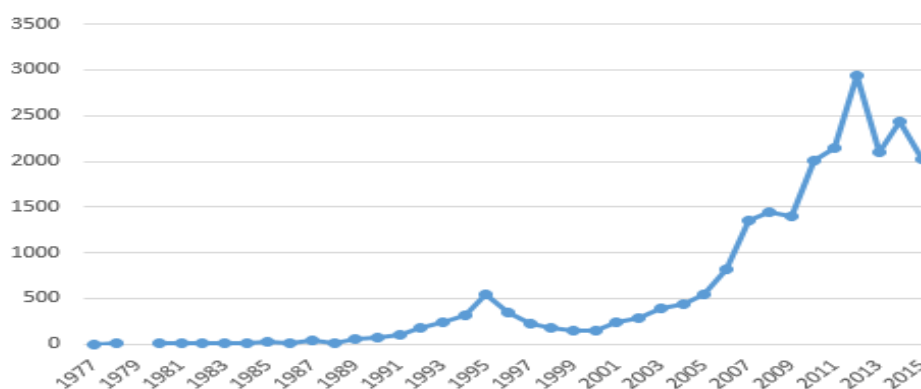
2.1.2. Comment ces ressources permettent-elles aux modèles d'affaires de « pivoter » ?

69. Une **illustration de l'usage « pivot »** des ressources clé permet de comprendre comment certains « modèles d'affaire » ont évolué ces dernières années.

*La firme de Cupertino, **Apple**, s'est développée initialement au travers d'innovations technologiques et ergonomiques de ses produits. Apple est engagée depuis des années dans une course aux brevets contre ses principaux concurrents sur l'ensemble de ses marchés. Elle en aurait déposé depuis 1977 plus de 25000 aux Etats-Unis (Figure 7*

70.). **Ces brevets** sont des **ressources immatérielles** qui entrent pleinement dans une **lecture RBV** des activités de cette firme. L'essentiel de ses brevets (Figure 8) concernent le traitement des données, les communications, les systèmes d'enregistrement, les microprocesseurs et les composants électroniques.

Figure 7 : Nombre de brevets déposés aux USA par Apple



³⁰ L'action 8 du BEPS propose la liste des actifs incorporels suivants, en insistant sur la nécessité d'une analyse fonctionnelle pour les caractériser : brevets, savoir-faire et secrets industriels ou commerciaux, marques de fabrique, noms commerciaux, marques commerciales, droits conférés par les contrats, concessions, licences et droits limités sur des actifs incorporels, survalueur et valeur d'exploitation

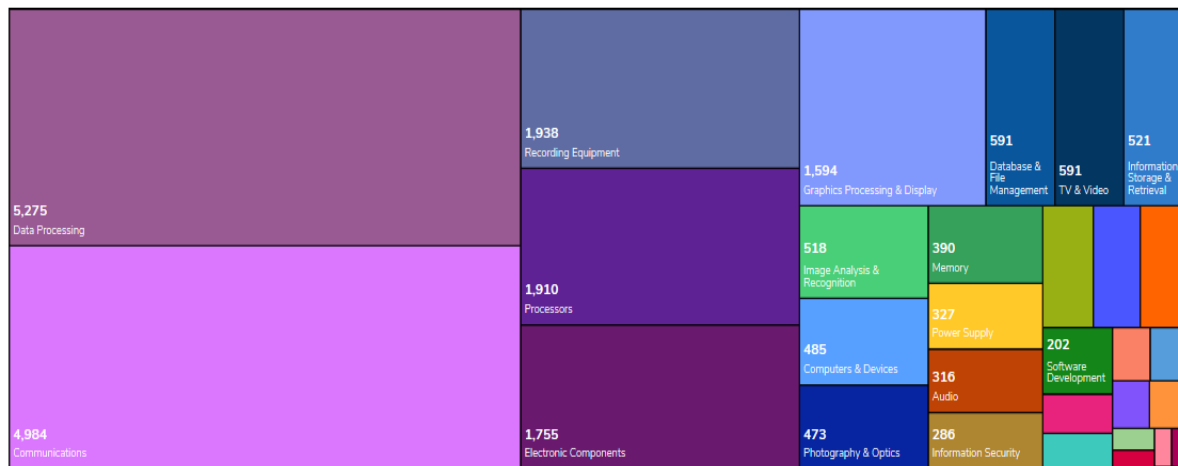
³¹ Etude EY « Profil financier du CAC 40 – 13ème édition », Sonia Bonnet-Bernard et Marc Lefèvre

³² Rapport de la valeur boursière de la société / capitaux propres comptables (part du groupe)

Source : www.theukdomain.uk

71. La **marque** « Apple » est également un **intangible de grande valeur**, associée, au-delà de sa forte teneur technologique, à des produits d'usage simples centrés sur l'expérience utilisateur qui peuvent avoir le sentiment d'appartenir à une communauté distincte. Ces éléments, joints avec la promotion d'un écosystème technique et marchand fermé, lui ont permis de créer une clientèle captive.

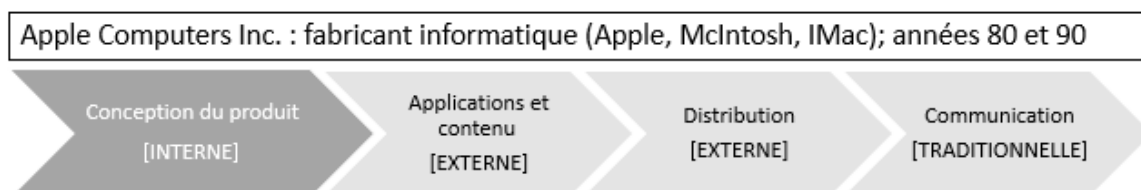
Figure 8: Carte des brevets détenus par Apple



Source : www.theukdomain.uk

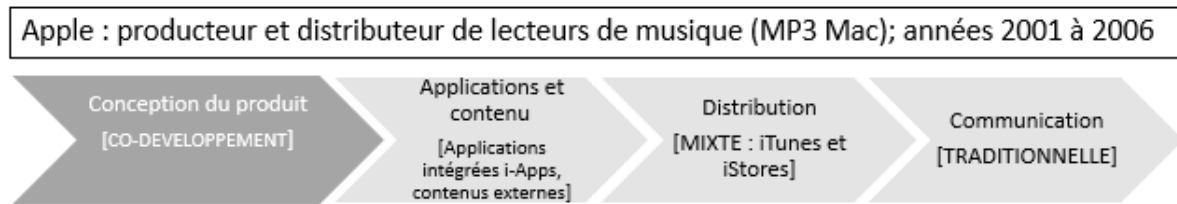
72. Le **modèle d'affaires a progressivement évolué**, Apple devenant un fournisseur de services en changeant profondément les chaînes de valeur qui dominaient les segments de l'informatique, puis de la musique et des télécommunications.
73. Les **années 80-90** ont été celles du démarrage d'Apple, qui se heurtait alors à une concurrence importante sur le **marché des microordinateurs**, alors en plein essor. La marque établit alors sa notoriété et les traits distinctifs qui feront son succès (ergonomie, facilité d'utilisation, design différenciant). Le **modèle d'affaires était** celui, traditionnel, d'un **fabricant informatique** (Figure 9). Il reposait sur une politique **d'innovation fermée** (sans interopérabilité avec les autres systèmes).

Figure 9 : Modèle d'affaires d'Apple, années 80-90



Source : d'après (Besson & Colla, 2010)

74. Une **première inflexion du modèle, qui pivote sur les ressources clé** que sont la marque et ses attributs, fut opéré en 2001, avec une extension dans l'édition logicielle et la musique (Figure 10).

Figure 10 : Modèle d'affaires d'Apple, années 2001-2006

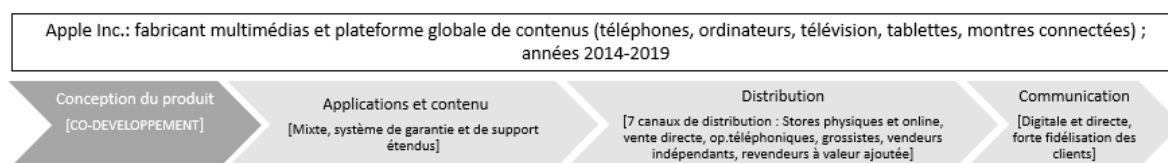
Source : d'après (Besson & Colla, 2010)

75. Celle-ci **s'opère en conjonction avec le lancement des lecteurs MP3 (iPod)** en renforçant les dimensions « simplicité d'utilisation » et « design ». La **distribution évolue** avec l'ouverture de magasins physiques dédiés (Apple Stores) et le développement d'une offre conséquente sur le web. C'est aussi le moment où Apple décide qu'un **co-développement de ses produits** (hardware et software).
76. Un nouveau point d'inflexion apparaît en 2007 avec le lancement de l'iPhone. Dès lors, Apple n'est plus un simple fabricant d'ordinateurs. iTunes, qui servait de plateforme de distribution de musique, devient le vecteur de diffusion des applications implémentées sur l'iPhone. Le changement de nom de la firme en 2010 est lié à la place croissante que prennent les contenus dans l'offre de la firme. Les mêmes ressources rares et inimitables servent de pivot à cette inflexion. Apple joue de son image, de la fidélité de ses clients (probablement liée au sentiment d'appartenance « communautaire » induite par l'adoption de ses produits). Les compétences de ses équipes (tant pour ce qui est de l'innovation de procédés, de produits qu'en marketing et design) sont au cœur de ces ressources (
77. S).
78. Plus récemment, Apple est devenu une firme globale axée sur le multimédia (son, image, flux). Les inflexions récentes sont liées à l'introduction de nouveaux objets connectés et à l'utilisation de l'intelligence artificielle (SiRi est lancé en 2011).

Figure 11 : Modèle d'affaires d'Apple, années 2007-2014

Source : d'après (Besson & Colla, 2010)

79. Apple propose ainsi une assistance personnelle qui n'a cessé de progresser. Ici encore, la trajectoire de la firme se lit aisément au travers des ressources clé mobilisés (Figure 12).

Figure 12: Modèle d'affaires d'Apple, années 2014-2019

80. En résumé, les « ressources » mobilisées par Apple peuvent être ventilées ainsi, auxquelles on adjoindra un avantage « pionnier » qui rend sa position inimitable.

Figure 13: Ressources mobilisées par Apple, à date

TANGIBLES	INTANGIBLES	
Ressources physiques	Ressources humaines	Ressources intellectuelles
Usines Fox Conn en Chine	Equipes de développement (logiciel et matériel)	Marque : évaluée à environ 310 milliards USD
Apple Stores (1/3 des ventes en 2019)	1) Très compétentes, expérimentées, et capables de résoudre une gamme étendue de problèmes.	De nombreux brevets (plus de 25000)
CA total 2019 estimé : 260 Milliards USD	2) Capacités créatives mobilisées pour obtenir des produits ergonomiques et au design de qualité	Partenariats stratégiques (avec Microsoft ou AT&T par exemple)

81. Si les ressources rares et inimitables sont souvent immatérielles dans l'économie contemporaine, si le numérique paraît y jouer un rôle central, apprécier l'effet de ces investissements au niveau global mérite un examen particulier.

2.2. Un point sur le niveau de ces investissements et sur leurs effets

82. Parler « **d'économie numérique** » ou de « **numérisation de l'économie** » impose tout d'abord de tenter une définition de l'objet considéré. L'économie numérique est comprise dans le présent rapport comme ***l'ensemble des entreprises et des personnes qui ont recours aux technologies de l'information et de la communication*** (notamment, mais non exclusivement, la production, la collecte et le traitement de données massives via le *World Wide Web*, les objets connectés les télécommunication et l'informatique –l'intelligence artificielle--)³³ ***dans leurs activités***. Elle est le lieu où s'opèrent des transactions sur des biens immatériels, non

³³ Voir par exemple (Bourreau & Pénard, 2016) ; les auteurs soulignent également la dimension sociale que cette économie revêt en proposant de nouveaux modes d'action collective et de sociabilité.

rivaux³⁴, à coûts marginaux faibles, voire nuls. Ces biens partagent avec les biens publics certaines caractéristiques, et sont en général non dégradables et pour certains non-excluables (comme le sont par exemple les émissions radiodiffusées). Ils sont produits par des acteurs privés, et n'étant pas des biens naturels, il faut évidemment les financer (redevance, financement par un tiers, impôts...). On s'attachera dans un premier temps à faire un point sur la numérisation de l'économie Française.

2.2.1. Une économie de l'immatériel **gagnée par le numérique**

83. L'économie française fait une place croissante depuis 20 ans à l'activité tertiaire. Au plus haut niveau de généralité, on constate que **la place des services a fortement augmenté entre 1970 et 2017 en Europe**, que ce soit en pourcentage de la valeur ajoutée ou en nombre d'employés. La France n'échappe pas à ce constat.
84. Elle laisse également une place importante aux biens et services immatériels.³⁵ C'est un constat partagé par beaucoup, alors même que **la mesure précise de ces éléments est difficile et souvent sujette à caution**. Par exemple, la comptabilité nationale ne retient la R&D que depuis 2008, **mais bien des éléments immatériels échappent à la mesure de la formation brute de capital fixe (FBCF)**.³⁶ Par ailleurs, **le numérique génère une valeur qui n'est pas capturée en totalité dans le PIB**, du fait de la « gratuité » de nombre de ses usages, ou à tout le moins, de l'existence de prix dans ce champ qui sont inadaptés aux services rendus (notamment ceux rendus par les plateformes). Un autre problème s'adjoint aux précédents : la production, dans l'économie digitalisée, rend difficile l'identification du lieu où elle est réalisée³⁷.
85. En utilisant les données de la comptabilité nationale en dépit de ses imperfections³⁸, on observe que le taux d'investissement dans l'immatériel n'a cessé d'augmenter depuis 1995,³⁹ tandis que sa fluctuation reste erratique pour les investissements matériels, même après la crise de 2008 (Figure 15).

³⁴ Par exemple, la transmission d'un fichier *mp3* ne prive pas son expéditeur de son usage, ce qui différencie la transaction d'une vente de support physique. On verra également (Lessig, 2001)

³⁵ cf. également rapport Levy-Jouyet 2006

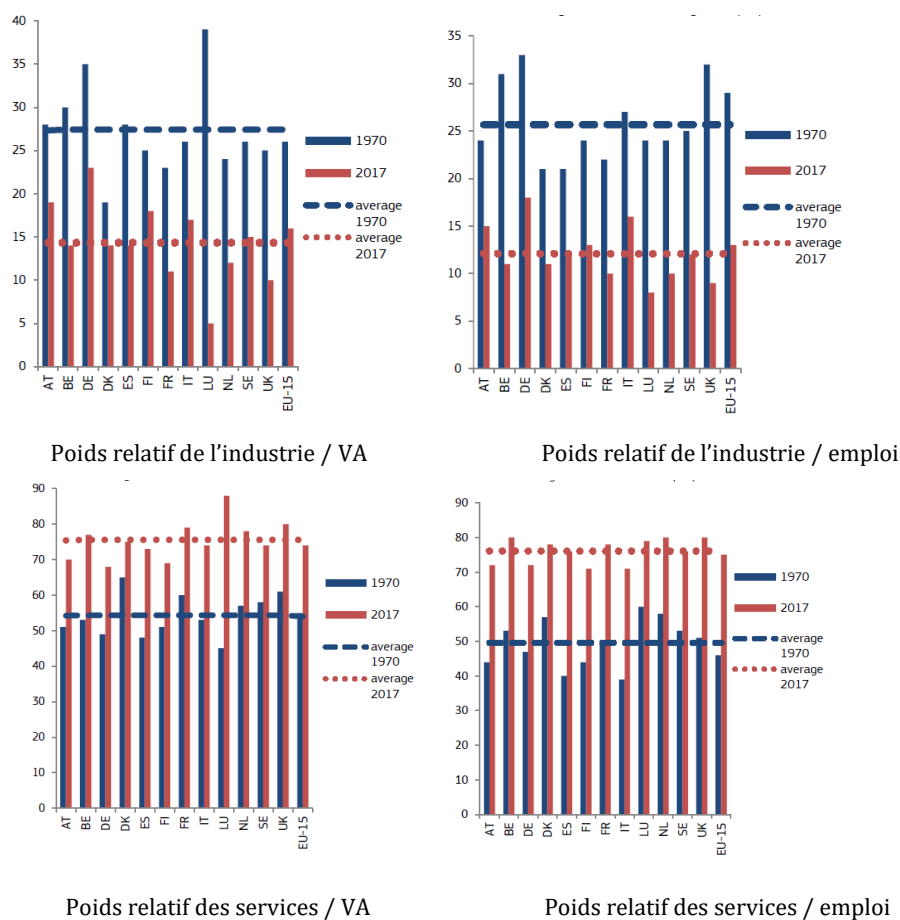
³⁶ Voir par exemple (Haskel & Westlake, 2017)

³⁷ Ainsi la croissance du PIB Irlandais en 2015 a été de 25% en raison de la localisation sur son sol de de droits de propriété intellectuelle.

³⁸ Au rang des limites à cette illustration, on notera que certains intangibles et immatériels sont mesurés par le système de comptabilité nationale (les logiciels, bases de données, la R&D, l'exploration minière ou les productions artistiques originales), tandis que d'autres ne le sont pas (designs, marque, capital organisationnel et compétence des équipes). Ces derniers ont un effet important sur la productivité (d'après (Bauer, et al., 2020)).

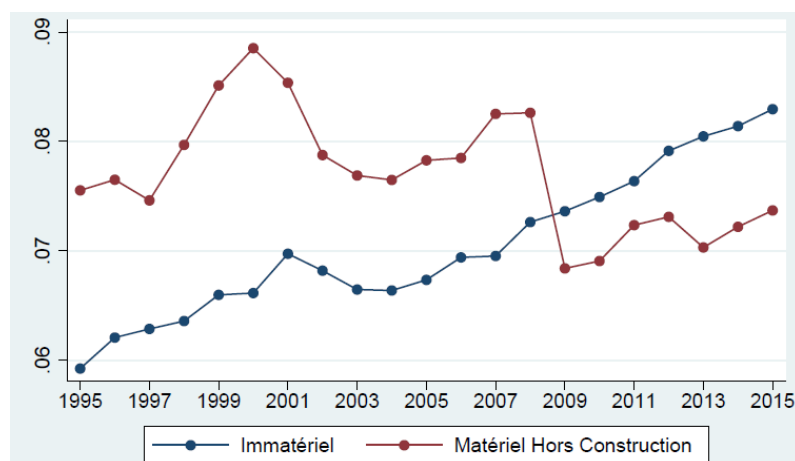
³⁹ Taux mesuré par le rapport de la formation brute de capital fixe et de la valeur ajoutée du secteur marchand

Figure 14 : Tertiariisation des économies européennes



source (Bauer, et al., 2020)

Figure 15 Taux d'investissement immatériel versus matériel dans le secteur marchand



Source : (Guilou, La singularité immatérielle de l'investissement des entreprises en France, 2018)

86. Pour autant, ce constat doit être pris avec précaution. Par exemple, l'effort du pays en matière de R&D ramené au PIB apparaît comme évoluant comme les autres pays membres de l'OCDE, s'établissant en moyenne, depuis 2003, à 10 points de base en deçà de cette référence (Figure 16).
87. Un autre indicateur mérite d'être pris en considération à ce stade : **le nombre de familles de brevets triadiques⁴⁰ déposés** par les Etats. La France apparaît au 5^{ème} rang (en 2017) des pays de l'OCDE, la Corée étant très voisine en terme de nombre de dépôts. (Figure 17).

Figure 16: Dépenses brutes de R&D en % du PIB⁴¹

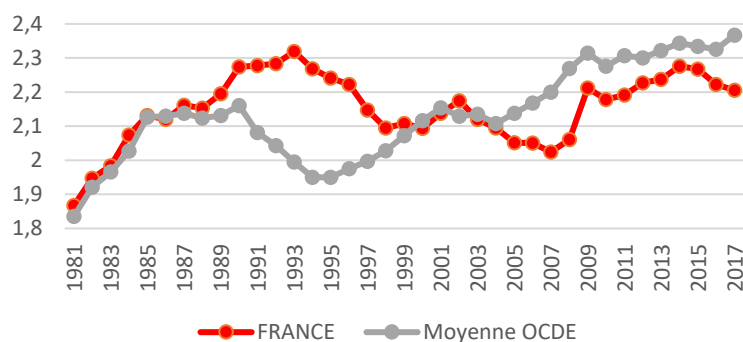
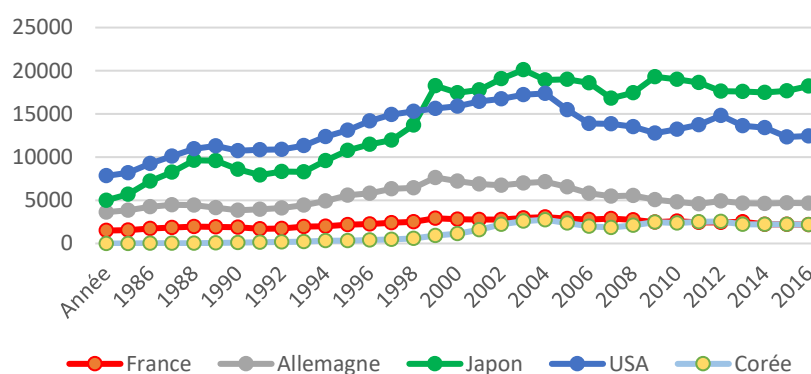


Figure 17 : Nombre de familles de brevets triadiques déposés par les 4 Etats les plus actifs⁴²



88. Or il est largement reconnu que l'investissement en immatériels et intangibles est associé à la productivité et au taux de croissance de la productivité (Haskel & Westlake, 2017) ou bien encore (Thum-Thysen, Voigt, Maier, Bilbao-Orsorio, &

⁴⁰ Pour l'OCDE, « Une famille de brevets triadiques désigne un ensemble de brevets déposés dans plusieurs pays (c'est-à-dire offices de brevets) pour protéger une même invention. Les familles de brevets triadiques sont un ensemble de brevets déposés auprès de trois des principaux offices, à savoir l'Office européen des brevets (OEB), l'Office japonais des brevets (JPO) et le Patent and Trademark Office des États-Unis (USPTO). Les décomptes de familles de brevets triadiques sont attribués au pays de résidence de l'inventeur et se réfèrent à la date à laquelle le brevet a été enregistré pour la première fois. Cet indicateur est exprimé en volume. »

⁴¹ OCDE (2020), Dépenses intérieures brutes de R-D (indicateur). doi: 10.1787/49ef953e-fr (Consulté le 16 mai 2020)

⁴² OCDE (2020), Familles de brevets triadiques (indicateur). doi: 10.1787/22efbe30-fr (Consulté le 16 mai 2020)

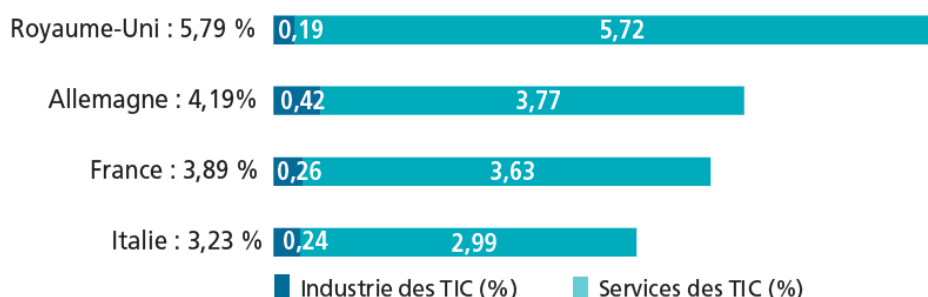
Ognyanova, 2017). C'est donc là un point d'attention particulier pour les décideurs publics qui a suscité des mesures incitatives.

89. Si on invoque volontiers l'orientation productive du pays comme facteur explicatif à ces tendances, les **règles fiscales favorisant l'investissement immatériel** par rapport aux investissements en capital et en travail ont pu jouer. Le **crédit d'impôt recherche** en est un exemple. Les **plus-values sur la cession des brevets comme leur concession étaient imposables jusqu'au 31 décembre 2018 au taux de 15 %** pour les sociétés soumises à l'IS, pour peu que les brevets aient été inscrits au bilan de l'entreprise bénéficiaire pendant au moins deux ans. Jusqu'à cette date, il était possible de bénéficier de ces mesures en **localisant en France la R&D tout en localisant les revenus des brevets bénéficiant de ces dispositions dans un autre Etat**. L'article **37 de la loi de Finance 2019** a intégré les dispositions du plan d'action BEPS en introduisant le « **nexus** » : le taux d'imposition des revenus de la propriété intellectuelle est **abaissé à 10%** pour les assujettis à l'IS si les travaux de R&D sont réalisés sur le territoire Français.

2.2.2. Le numérique dévore-t-il vraiment toute l'économie ?

90. Pour répondre à cette question, il convient tout d'abord de **faire une distinction**. L'économie numérique englobe le secteur des TIC (l'industrie des TIC), mais ne se confond pas avec ce dernier ⁴³ qui a, en France, une place relativement discrète (Figure 18).

Figure 18 : Part de la valeur ajoutée du secteur TIC dans le PIB,



Source : Eurostats 2015, illustration DGE)⁴⁴

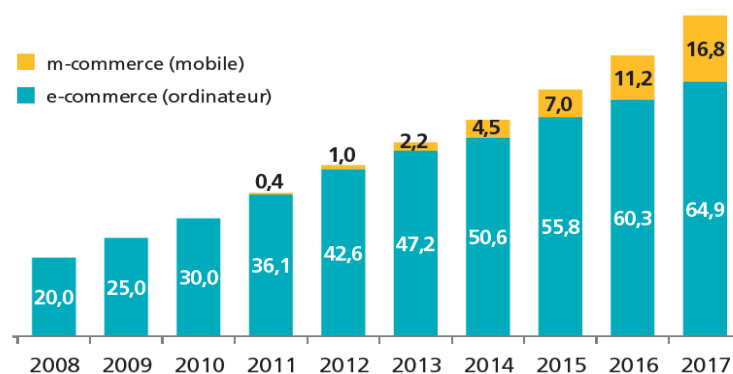
91. Cet indicateur (part de la VA du secteur TIC dans le PIB) ne reflète donc que très imparfaitement la numérisation de l'économie : les usages du numérique progressent très nettement. Dans le cadre de ce rapport, vouloir circonscrire et quantifier parfaitement la numérisation de l'économie est hors de portée. On doit se contenter d'en donner des indices et illustrer par quelques traits saillants un mouvement très nettement perceptible.
92. Le commerce électronique, une des composantes de cette économie, forme un cas d'étude approprié.

⁴³ Secteurs producteurs de TIC (fabrication d'ordinateurs et de matériel informatique, de TV, radios, téléphone...), secteurs distributeurs de TIC (commerce de gros de matériel informatique...) et secteurs des services de TIC (télécommunications et services informatiques...).

⁴⁴ « Chiffres clés du numérique », Direction Générale des Entreprises, 2018

Si on considère par exemple le montant des ventes réalisés aux particuliers via l'Internet, celui-ci a été quadruplé entre 2008 et 2017.

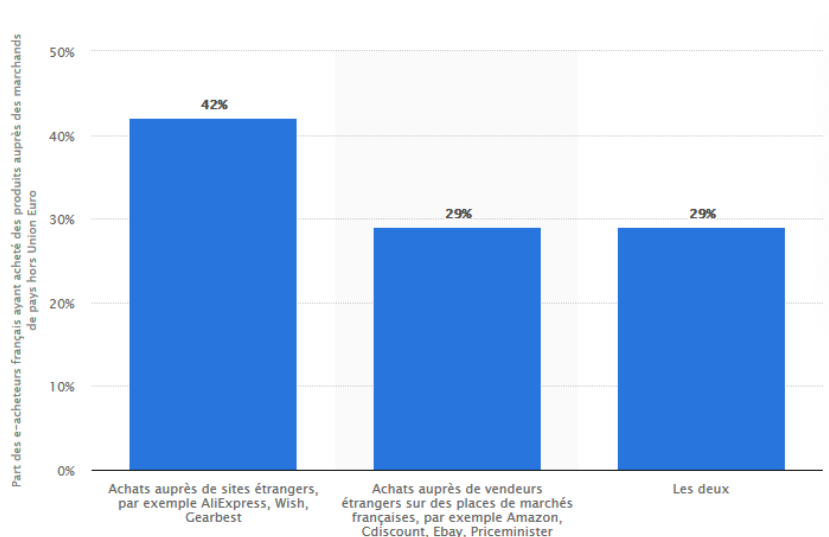
Figure 19 : Ventes aux particuliers via Internet en France (en Md€)



Source : FEVAD-ICE⁴¹

93. En 2015, ces dernières représentaient 2,2% du chiffre d'affaires des entreprises Françaises, ce qui ici encore traduit imparfaitement le mouvement de numérisation, de nombreux achats étant réalisés par les Français à partir de sites localisés à l'étranger. Ainsi, en 2017, 42% des Français ont réalisé

Figure 20: Part des Français ayant acheté des produits auprès de marchands hors UE en 2017

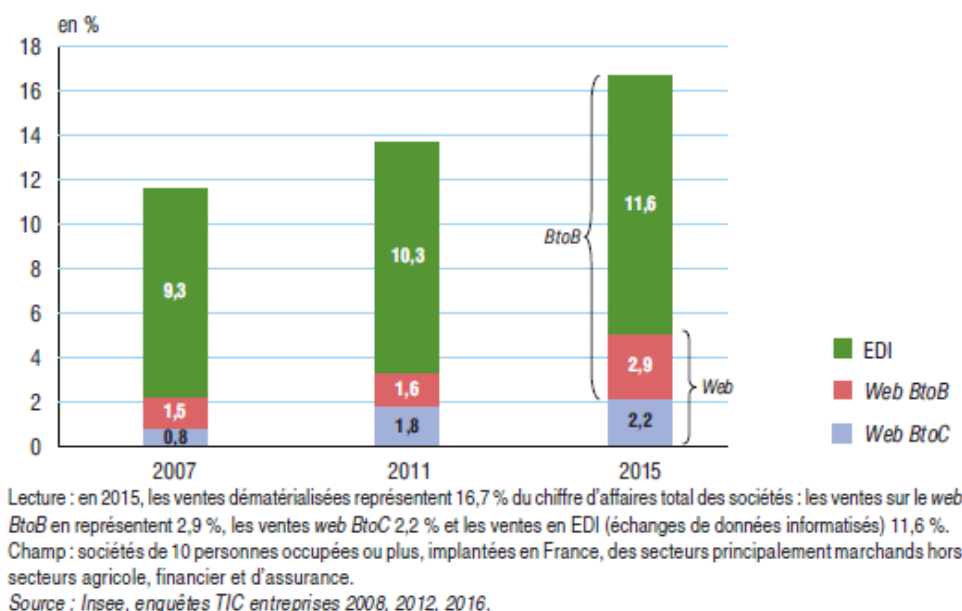


Source : STATISTA⁴⁵

⁴⁵ Ce chiffre i) rend compte des achats des ménages Français auprès de vendeurs hors UE. Il minore donc le phénomène vu du sol national. ii) est basé sur un sondage en population générale (18-74 ans, soit

94. Par ailleurs, les entreprises françaises réalisaient cette même année près de 17 % de leur chiffre d'affaires sous forme électronique, en considérant les ventes *B-to-B*.

Figure 21: Poids du commerce électronique selon le type de vente dans le chiffre d'affaires total



Source : Insee Première n° 1695

95. Comme il a été précédemment rappelé, la « numérisation » de l'économie est une dénomination qui va bien au-delà du commerce électronique, dont on vient de brosser à grands traits la place dans l'économie française.

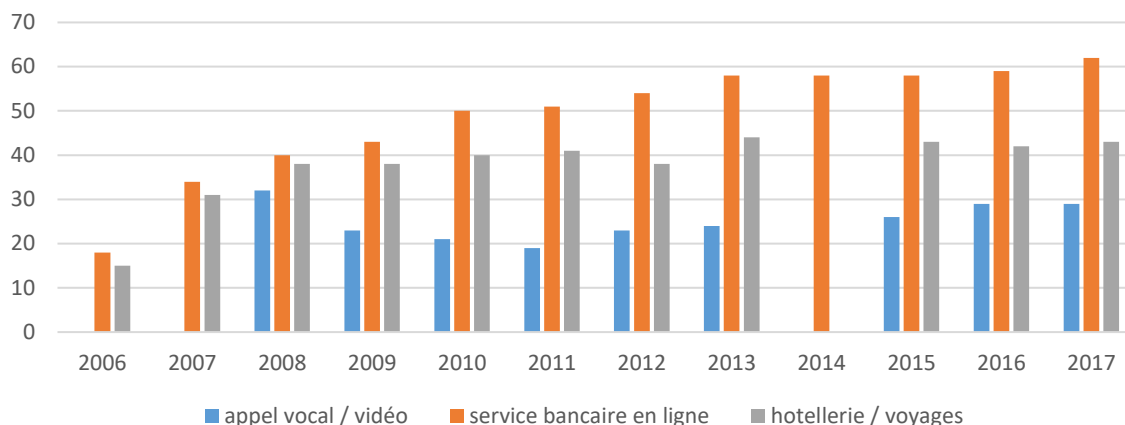
96. Le secteur tertiaire⁴⁶ est évidemment concerné par cette numérisation au premier chef.

97. Par exemple, **la part des français ayant recours à un service sous forme numérique** au cours des dernières années pour ce qui est des **services bancaires** ou bien encore pour **organiser un voyage** ou des vacances a fortement progressé entre 2006 et 2017 et dépasse à cette date 40 %. **Les télécommunications** (appel voix ou vidéo) dépassent également le seuil de 25 % en 2017, bien que la progression ait été moins spectaculaire.

environ 56 millions de Français) mobilisant 336 répondants, ce qui est très peu et expose à une imprécision estimée à 5.35% pour un intervalle de confiance de 95% et 7.03% à 99%.

⁴⁶ Où cela semble effectivement être le cas pour un grand nombre d'activités : Publicité, vente de détail, tourisme, industries culturelles, télécommunications, finance (banque, activités de financement), assurance, éducation, services urbains (*smart cities*)....

Figure 22: % des Français ayant eu recours à un service Internet pour l'une des activités suivantes : télécommunications, banque, hôtellerie/voyages.



Source : EUROSTAT

98. De fait, **tous les secteurs de l'économie sont progressivement affectés par la « numérisation »** qu'on pourrait penser à tort concerner plutôt le secteur tertiaire. A titre d'exemple, les manifestations de cette numérisation sont très variées selon les branches des secteurs primaire et secondaire :

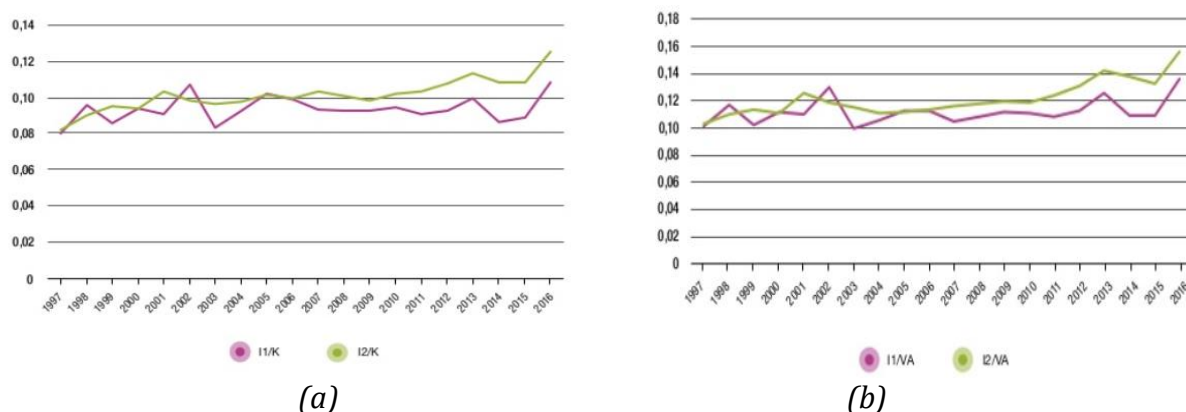
- **Agriculture numérique** : optimisation de l'exploitation agricole, services connexes à l'exploitation via les données, traçabilité et gestion des biens communs, réseaux sociaux de traçage des zoopathies et des phytopathies, places de marché favorisant le circuit court
- **Pêche** : capteurs sur les navires, journaux de pêche, traçabilité, places de marché
- **Industrie manufacturière** via l'automatisation intégrée aux *processus* de distribution
- **Energie** :⁴⁷ micro production adossées à des solutions *blockchain* et crypto monnaies (économie participative); capteurs et balises pour optimiser les coûts de production; les développements suivants font un point sur ce secteur.

99. Les investissements immatériels dans le secteur primaire et secondaire, sous l'effet de cette numérisation, ont-ils donc témoigné de cette évolution ? Le constat doit être nuancé, et les constats doivent varier selon l'angle d'analyse

100. Une étude de (Guilou & Mini, 2019) sur le secteur manufacturier mobilise des données microéconomiques pour montrer que « *le pourcentage de l'investissement immatériel dans l'investissement total [...] n'augmente que légèrement depuis 2011* » (Figure 23).

⁴⁷ L'Annexe 1 présente quelques aspects de la numérisation dans le secteur de l'énergie.

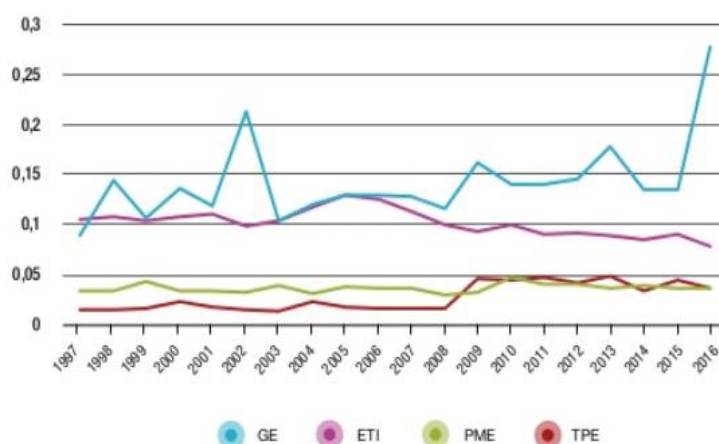
Figure 23: Ratio investissement immatériel (a) : sur l'investissement total, (b) : sur la valeur ajoutée.



Source : (Guilou & Mini, 2019)

101. Ainsi ces auteurs montrent qu'en retenant les ratios d'intensité immatérielle⁴⁸, « **les données microéconomiques françaises ne font pas état d'une immatérinalité clairement croissante du capital dans le secteur manufacturier**, mais bien plutôt d'une stabilité ⁴⁹ [...] **contrairement à ce qu'évoquent certains récits décrivant le nouveau visage de l'industrie à l'ère du numérique** ». ⁵⁰ Guilou et Mini notent également que **l'effort d'investissement immatériel est très concentré sur les grandes entreprises et les ETI** (80 % du total environ) et que leur internationalisation est un facteur explicatif de cette intensité (Figure 24).⁵¹

Figure 24 : Intensité immatérielle par groupe de taille d'entreprises



Source : (Guilou & Mini, 2019)

⁴⁸ Mesurée comme le rapport de l'investissement immatériel sur son capital matériel. I1/K est un ratio qui pondère les investissements immatériels observés sur des bases entreprises (micro) pour être réconciliées avec les données de la comptabilité nationale. I2/K est un ratio similaire pour lequel les données ne sont pas pondérées. Voir infra page 47.

⁴⁹ Page 50

⁵⁰ Page 48

⁵¹ Page 57

Les auteurs concluent également qu' « *on peut [...] écarter l'hypothèse selon laquelle un plus haut niveau d'intrants immatériels serait le corolaire d'une délocalisation de la production* ». ⁵²

Au-delà des seules industries manufacturières, quantifier cet effort global reste probablement un travail à réaliser.

2.2.3. Les TIC et productivité dans l'économie Française

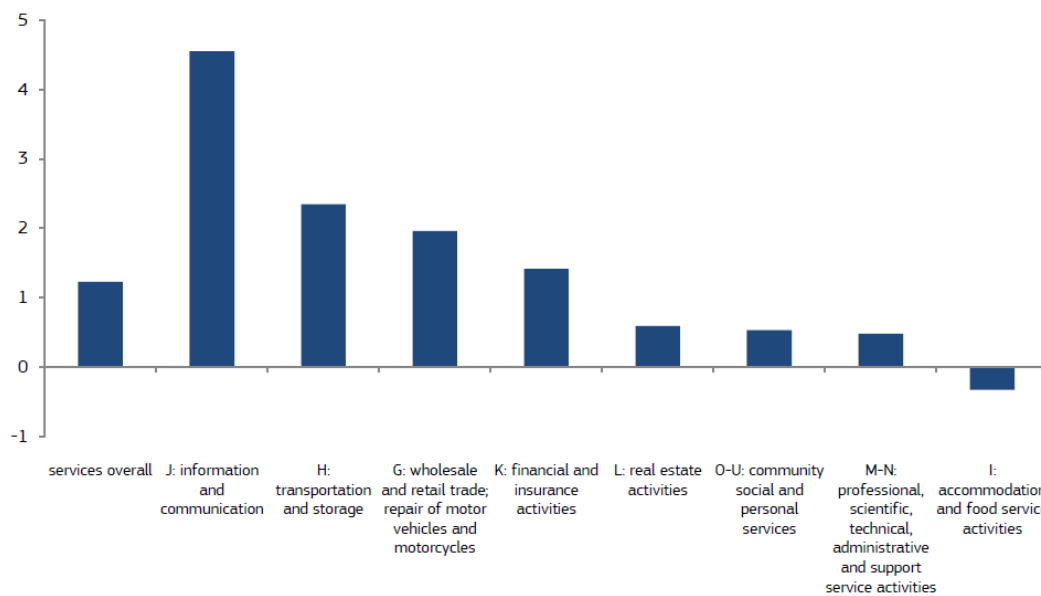
102. Les intangibles et les immatériels sont à la fois un produit et une ressource du (en) capital immatériel de l'entreprise. Ils sont également modélisés par certains comme du progrès technique. Ils peuvent être analysés comme des actifs stratégiques (par exemple, les données), notamment dans un contexte d'économie en phase de numérisation. Cette section propose un éclairage sur leur rôle dans la productivité en France.
103. **Il existe un débat nourri sur l'épuisement des gains de productivité**, fort ancien. On peut citer de nombreux pères fondateurs des sciences économiques ayant développé ce thème, sous des angles différents : Ricardo signalant la tendance à l'état stationnaire de l'économie, Malthus prenant comme référence la surpopulation, Sismondi axant son propos sur les crises de surproduction, ou bien encore Marx énonçant la loi de la décroissance asymptotique du taux de profit.
104. **Ce débat a retrouvé une actualité saisissante à l'occasion de la publication des travaux de (Gordon, 2012)** pour lequel la numérisation (les technologies de l'information et de la communication) ont épuisé les gains de productivité qu'on pouvait en attendre. ⁵³ **Le contexte économique** (notamment l'excès d'épargne généralisé, signalé notamment par (Summers, 2014) ou (Summers, 2016) en lien avec la stagnation séculaire) **peut être convoqué pour expliquer ce déclin.**
105. **Pour autant des auteurs contestent cette thèse**, comme (Brynjolfsson & Andrew, 2015) qui voient dans la puissance croissante et l'extraordinaire connectivité des systèmes numériques des vecteurs de croissance qui exploiteront la recombinaison des processus existants.
106. S'ajoute à ces thèses des **difficultés de mesure de la croissance**, liées entre autre au ambiguïtés croissantes entre activités domestiques et travail productif, et l'interrogation récurrente sur la mesure des biens et services gratuits (on verra par exemple (Aghion, Bergeaud, Boppart, Klenow, & Li, 2017)).
107. Le cadre de ce rapport ne se prête pas à une analyse exhaustive de ces controverses. Il convient cependant de les garder en mémoire. On se contentera de rappeler les résultats d'un travail récent de (Bauer et al., 2020) qui donne quelques éclairages contemporains sur le lien TIC / productivité en France

⁵² Page 62

⁵³ Une série de raison sont pointées par l'auteur, la démographie, le coût de l'éducation et les inégalités, la déflation, l'épuisement du progrès technique, les risques climatiques, le poids croissant des dettes et le coût accru des ressources naturelle. Voir (Gordon, 2012), pages 18 et suivantes.

108. La croissance de la productivité totale des facteurs (TFP)⁵⁴ a ralenti ces dernières années en Europe. Le secteur des TIC, qui a tiré la progression de la croissance du taux de productivité aux Etats-Unis, n'a pas bénéficié à l'Europe dans une même mesure. Si des difficultés d'évaluation des investissements dans les intangibles et les immatériels en Europe expliquent une partie de cet écart avec les USA, en raison de la définition du système de comptabilité nationale, les rigidités institutionnelles et régulatrices sont probablement des causes à ce phénomène.
109. Le secteur des technologies de l'information est celui qui a connu la progression en termes de productivité la plus **forte entre 1970 et 2017** (Figure 25).

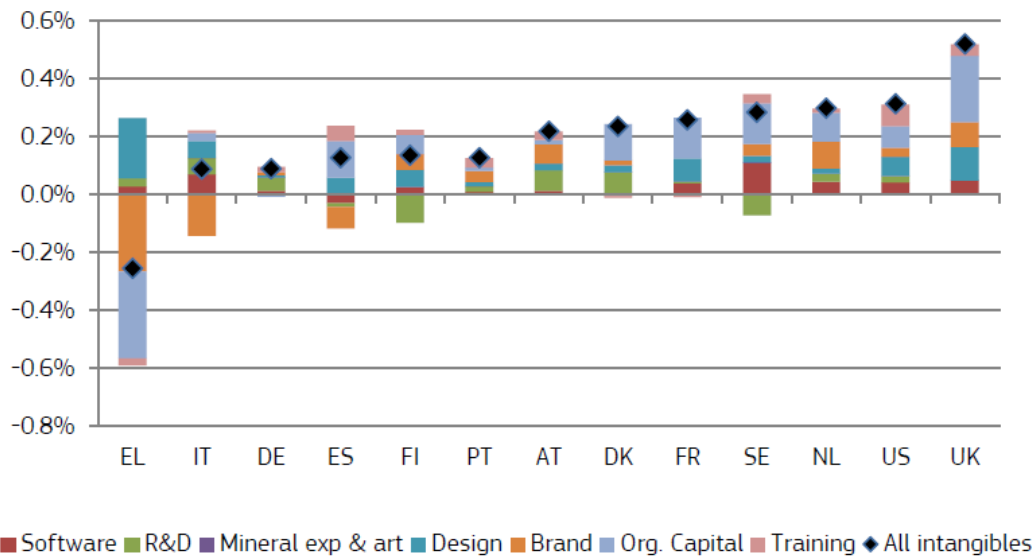
Figure 25: Taux de croissance de la productivité du travail entre 1970 et 2017 en Europe



Source : (Bauer, et al., 2020)

110. Pour autant, les gains du secteur TIC rapportés à la valeur ajoutée comme ceux en termes d'emplois sont négligeables. Cela suggère, selon (Bauer, et al., 2020), que ce secteur a assez peu contribué à la variation de la productivité totale de nos économies.
111. Cette même étude met en évidence que, pour la France, la croissance des investissements s'est concentrée sur le capital organisationnel, le design et les logiciels et explique significativement la croissance des gains de productivité (mesure effectuée sur l'année 2015 à partir de la base INTAN-Invest).

⁵⁴ Définie comme le ratio valeur ajoutée / (capital fixe + coût de la main d'œuvre)

Figure 26: Contribution de la croissance des investissements immatériels à la croissance du taux de productivité en 2015, par classe d'actifs

Source : (Bauer, et al., 2020)

112. On peut donc en conclure que ces investissements sont probablement des moteurs de la productivité et qu'encouragés, ils concourent à la croissance de la Nation. Cela justifie des mesures fiscales, mais ainsi qu'on le développera infra, à condition d'empêcher **des comportements opportunistes**.
113. Un dernier trait caractérisant l'économie numérisée dans laquelle nous évoluons doit être abordé. **De nouveaux acteurs modifient la structure des marchés dans nos économies** (la France n'échappant pas à la règle). Il s'agit des plateformes, dont la place très visible rend encore plus prégnante l'impression que le numérique dévore effectivement le monde.

2.3. Vers un capitalisme de plateformes ?

114. Dégager les lignes axes de force qui structurent la compétition à l'âge du numérique amène naturellement à considérer le rôle qu'y jouent les plateformes et les bouquets de services, qui l'un comme l'autre ont modifié l'espace concurrentiel. On s'intéressera ensuite aux principaux moyens de monétisation utilisés sur ces formes organisationnelles hybrides.
115. L'utilisation de l'expression « capitalisme de plateforme » est controversée. Sans doute cela est-il partiellement lié à la personnalité d'un des auteurs qui a popularisé son emploi (Srnicsek, 2018).
116. **Une plateforme** peut être comprise comme une **forme organisationnelle**, au sens de (Jensen & Meckling, 1976), **réduite à un simple nœud de contrats**. Au cœur de ce nœud de contrat, une ressource principale est l'objet des transactions réalisées par les différents acteurs : les données, et les algorithmes qui les emploient. Cette section discute de cette ressource et présente ensuite la logique des plateformes.

2.3.1. Plateformes et bouquets de services

117. Les plateformes sont, au sens le plus général, des intermédiaires permettant la rencontre de l'offre et de la demande sous une forme hiérarchisée, en organisant un écosystème articulé autour d'un ou plusieurs acteurs majeurs qui structurent la co-opétition⁵⁵, assurent l'émergence d'effets de réseaux, notamment en utilisant ses clients comme ressource informationnelle, ainsi que le partage de la valeur produite.
118. Toutes sortes de biens ou services peuvent y être échangés (contenus, informations, biens de consommation fournis par des tiers, offres de transport, d'hébergement, de formations...).
119. La variété des plateformes peut être saisie par un essai de typologie. (Pettersen, 2017) distingue quatre types de plateformes : classiques ; entrepreneuriales ; coopératives ; collaboratives.
120. Chacune peut s'analyser au travers du contrôle des participants à la plateforme, de sa stratégie sur les ressources, de la dominante du modèle d'affaires qui y prévaut, de ses principes organisationnels et de ses buts.
121. Au rang des stratégies dominantes, deux modalités du contrôle des ressources différencient assez nettement ces plateformes.

- Certaines proposent **un contrôle des ressources** (modèles 1 à 4, Figure 27), avec un **système de contractualisation de celles-ci, centralisé** entre les mains de ses initiateurs.

Le but de ce type de plateformes est d'augmenter autant que possible leur chiffre d'affaires, avec comme objectif final de générer un profit conséquent.


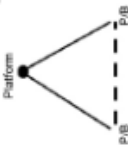




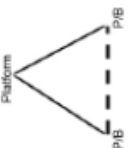
Netflix pourrait être classé dans le modèle de plateforme 1. **Skype**, **Whatsapp** et d'autres réseaux sociaux peuvent être classés en catégorie 2. Dans une certaine mesure, celle de **Bookings** pourrait être classée en catégorie 3.

- D'autres, « **collaboratives** » (modèles 5 à 7, Figure 27), proposent un **partage des ressources** en laissant une **autonomie aux contractants sous la contrainte d'un jeu de principes** souvent inscrit dans des paramètres techniques.

Le but de ces plateformes est de maximiser les interactions, chacune d'entre elles étant créatrice de valeur (même si la valorisation se fait via des modèles d'affaires multi-faces). Ces plateformes n'ont de valeur pour un groupe d'acteurs (par exemple, les consommateurs), que si un autre groupe y est présent (les producteurs). C'est par exemple le cas pour les plateformes **iTunes** d'Apple, **AirBnB**, **Uber**, **Twitter** ou bien encore **eBay** qui appartiennent au modèle 5. **L'écosystème Linux** ou **Wikipédia** peuvent être rangés en classe 6, comme pourrait l'être, au moins dans une certaine mesure, **Google**. **Indigo**, plateforme de dons entre particuliers, appartiendrait plutôt à la classe 7.

⁵⁵ Ensemble de manœuvres compétitives et coopératives, selon l'opportunité, menées par des acteurs dans un champ économique. On verra par exemple (Dyer & Singh, 1998).

Figure 27: Adapté de Pettersen 2017, une typologie des plateformes collaboratives numériques

	Classique		Entrepreneuriale	Coopérative	Collaboratives		
	Bien et services		Services	Biens	Biens	Services	Dons
Modèle							
	1	2	3	4	5	6	7
Qui contrôle la connexion entre les participants ?	Entreprise	Plateforme facilitant les connexions	Fournisseurs facilitant la connexion sur des marchés bifaces	Participants	Participants	Participants sur demande	Participants
Quel système ?	Productivité / ventes	Productivité / ventes	Plateforme de services/travail	Produits /services	1°) Redistribution 2°) Produits / services 3°) Productivité	Productivité	Collaboration sur le style de vie
Quelle stratégie ?	Contrôle des ressources			Partage des ressources			
Dominante du modèle d'affaires	Profit			Echange économique	Ecosystèmes et effets de réseaux		
Marché	marché mono ou bifaces		Marché mono face		Marché bifaces		
But	Augmenter les ventes		Augmenter les membres	Augmenter les interaction			
Principes organisationnels	Hiérarchie / contrats			Autonomie / auto-organisation en respectant les principes de la plateforme			

122. Ces plateformes créent et, pour certaines, partagent une valeur qui provient d'un effet de réseau : Whatsapp, comme FaceBook par exemple, en augmentant le nombre des utilisateurs, exploitent la loi dite de Metcalfe (effet direct)⁵⁶. Apple, Android ou bien encore Facebook s'appuient sur des biens complémentaires et services connexes (effets indirects). Google, dans son activité d'intermédiaire publicitaire, utilise des effets de réseaux croisés (souvent jugés par les internautes comme une externalité négative, peu d'internautes appréciant les sollicitations publicitaires incessantes auxquelles ils peuvent être soumis).
123. Un exemple d'effets de réseaux sur une plateforme de type 5, activant un modèle d'affaires bifaces, LinkedIn est proposé à titre d'illustration.

Figure 28: Effets de réseaux sur la plateforme bifaces LinkedIn

	Face subventionnée	Face payante
Face subventionnée	<p>Effets de réseau direct positif : plus il y a d'utilisateurs et d'entreprises sur le réseau, plus le service rendu par la plateforme est de valeur.</p> <p>Effet de réseau direct négatif : plus il y a d'adoptants, plus la compétition par compétences affichées est rude</p>	<p>Effet croisé positif : Les utilisateurs ont accès à des opportunités d'emplois plus nombreuses, les services RH à des candidats potentiels plus nombreux</p>
Face payante	<p>Effets de réseau croisés négatifs : la publicité ciblée et le démarchage peuvent être ressentis comme destructeurs de valeur</p>	<p>Effet croisé négatif : l'asymétrie d'information entre les candidats potentiels et les entreprises est réduit par la possibilité d'échanges directs avec des salariés ou par le jeu des commentaires</p>

124. Certaines plateformes utilisent une arme concurrentielle qui n'est pas nouvelle, mais prend une dimension singulière dans l'économie numérique : les bouquets de services.

2.3.2. Les bouquets de service, arme anticoncurrentielle

125. **Trois effets** sont recherchés au travers de ces bouquets : **augmenter les revenus, réduire les coûts et créer des barrières à l'entrée** pour les concurrents. Si ces effets sont atteints, on peut penser que les bénéfices pour la firme les proposant seront conséquents.

⁵⁶ La valeur d'un réseau d'un serait proportionnelle au carré du nombre de ses utilisateurs. Un seuil critique minimum d'adoptants serait toutefois nécessaire pour que cette loi s'applique.

126. **Un exemple simple**, adapté de (Zhu & MacQuarrie, 2003) illustre bien cette notion. Considérons un album de musique constitué de deux chansons. Un consommateur A pense que la chanson 1 vaut bien 5 unités monétaires (UM). Il n'est, en revanche, pas prêt à payer la chanson 2 plus de 1UM. Un second consommateur B est prêt à payer 4UM pour la chanson 2, mais pas plus de 2UM pour la chanson 1. Vendues séparément, ces chansons rapporteraient 9UM (5UM étant le prix optimal pour la chanson 1, 4UM pour la chanson 2). Si les chansons sont assemblées en album et que celui-ci est proposé pour un prix de 6UM, alors les deux consommateurs l'acquerront et les revenus du producteur s'élèveront à 12 UM. Cela ne se peut que parce que chaque consommateur potentiel est très différent de l'autre dans ses préférences. Par ailleurs, en assemblant deux chansons de qualité inégale, l'appréciation du consommateur sur le bouquet qui lui est proposé tend vers la moyenne, **ce qui rend la demande plus homogène et plus facilement prédictible**.
127. **La manœuvre permet également de décourager la concurrence** : en offrant un ensemble de services, une firme décourage celles qui voudraient entrer dans son secteur avec des produits similaires à ceux déjà présents dans le bouquet mais en nombre plus restreint. Plus il y a des produits dans le service proposé, plus cela accroît les profits (particulièrement quand leur coût marginal est quasi nul, ce qui est le cas fréquemment dans le numérique). Ainsi, pour (Zhu & MacQuarrie, 2003), « *théoriquement, sur un marché de biens digitaux, celui qui propose son offre en bouquet capturer après de 100% de part de marché [...], cela conduit à une concentration accrue dans l'industrie et augmente le pouvoir de marché des plus grandes sociétés.* »⁵⁷
128. C'est une des raisons qui poussent l'économie digitale vers l'oligopole, voire vers le monopole.
129. Aussi de nombreuses plateformes s'inscrivent-elles dans ce qu'on appelle la *convergence digitale*, c'est-à-dire celle des réseaux de télécommunication (téléphoniques, audiovisuel, données) et des applications commerciales qui en agrègent les fonctionnalités (sur une même application par exemple) et en étendent les fonctionnalités⁵⁸ dans l'optique du bouquet de services. La valeur de ceux-ci peut reposer sur ces offres conjointes : *triple play*, pour celles des opérateurs téléphoniques (dont le nom est en phase d'obsolescence), bouquets de services dans les transports avec les Maas⁵⁹ (intermodalités train, voiture, bus, métro et vélo par exemple), bouquets des *smart-cities*...
130. Les plateformes arrivées à un certain degré de maturité étendent ainsi leur gamme de service pour devenir rentables et ériger des barrières de mobilité concurrentielles difficiles à contourner : c'est une illustration du principe du gagnant qui remporte la totalité des mises (« *the winner takes all* »).
131. Au niveau des marges, la position dominante ainsi acquise va de pair avec des hausses de prix. Cela tient à l'existence de barrières à l'entrée,⁶⁰ mais aussi au fait que les consommateurs sont alors prisonniers de l'écosystème dans lequel ils évoluent. La

⁵⁷ p. 267

⁵⁸ On peut par exemple partager des données sur Facebook, communiquer, et à terme, jouer, créer des réseaux téléphoniques à petite échelle en milieu rural, réaliser des paiements...

⁵⁹ « Mobility as a service »

⁶⁰ Qui ont tendance à stabiliser le taux de marge

capacité qu'a la firme dominante de capter les recettes publicitaires maintient la structure concentrée du marché (Bergemann & Bonatti, 2018). Ainsi que le mentionnent (Steven, Gaynor, & Morton, 2019), le marché devient pour ces raisons l'objet plus que le lieu de la compétition.

132. Une question reste en suspens : il n'est pas certain qu'une régulation de ces positions dominantes permette d'obtenir un meilleur fonctionnement du marché au profit des consommateurs. Ainsi, l'administration américaine s'est-elle penchée sur la question en 2013, dans une action anti trust, soldant son action par un accord et non un procès.

3. Les défis fiscaux posés par cette nouvelle donne

133. Vouloir **imposer les bénéfices sur le lieu où se crée la valeur** ouvre un **débat compliqué en raison de l'aspect difficilement saisissable** des mécanismes par lesquelles elle émerge. Par exemple, la « valeur créée » par Google, avant qu'on cherche à la définir précisément, relève également des technologies qui y ont été développées puis déployées (travail d'ingénieurs, essentiellement localisés en Californie) et des externalités de réseau qui découlent de la traction des services proposés (localisation mondiale répartie plus ou moins proportionnellement aux populations des états). **Il y a donc une intrication entre les procédés technologiques qui permettent l'apparition de ces effets de réseau et la concentration des utilisateurs potentiels sur un réseau donné.**
134. L'exemple précédent peut être décliné dans d'autres contextes : le luxe par exemple, où la désirabilité des produits dépend de leur adoption par une frange de la population. Cette dernière n'est souvent encline à le faire qu'après que des ressources financières considérables aient été investies dans des actifs immatériels (et parfois des procédés techniques, ou des matières rares). Or celles-ci découlent au moins pour partie du chiffre d'affaires de sociétés commercialisant ces produits. **Les effets de rétroaction rendent ainsi complexe l'identification d'une source non ambiguë de création de valeur.**
135. De manière plus générale, les défis fiscaux posés par l'économie numérisée sont compliqués par la nature mouvante de cette dernière, qui rend très délicat l'usage de normes, adaptées à un monde stable. **La plasticité de cette économie soulève ainsi la question de la faisabilité d'une régulation normative globale.** Un autre type de réponse consisterait alors à rechercher des réponses sectorielles, ce qui présente d'autres inconvénients, notamment celui de proposer des réponses fragmentées et potentiellement hétérogènes (au sein d'un même espace économique, ou dans le champ d'une même économie nationale).

3.1. Erosion et déplacement des bases fiscales

136. **Etablir l'érosion des bases fiscales est une tâche délicate, qui ne peut aucunement se faire par observation directe.** Il convient tout d'abord de se reporter aux résultats de la recherche. La question centrale des prix de transfert, liée à la localisation des ressources créatrices de valeur dans différentes juridictions, est ensuite exposée.

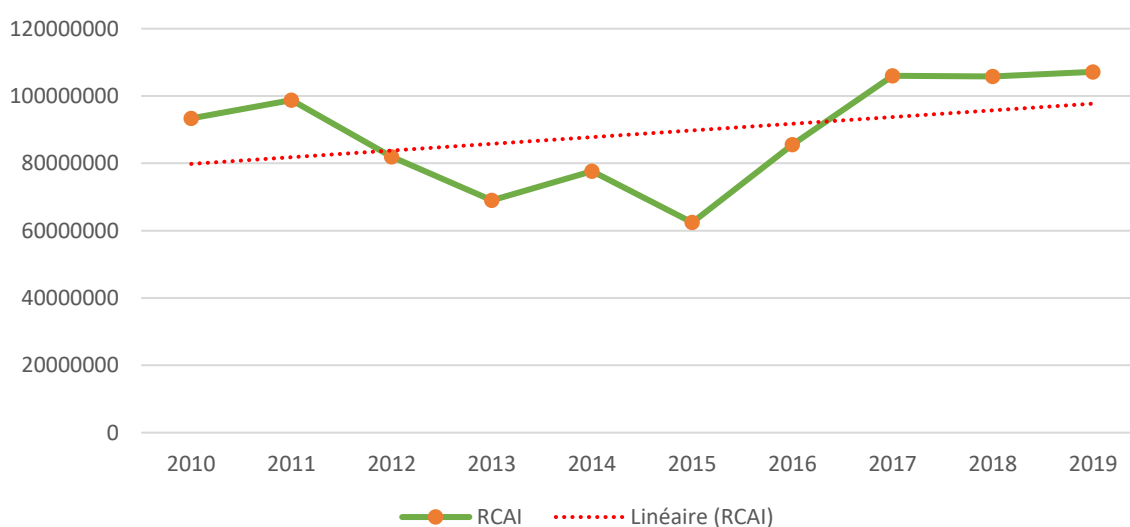
3.1.1. Les tentatives de quantification

3.1.1.1. *Pourquoi on ne peut naïvement attaquer cette question*

137. Afin d'illustrer la complexité du chiffrage, **quelques observations volontairement naïves ont été réalisées.** Elles servent à **illustrer brièvement** les raisons pour lesquelles il est inconcevable de trancher sur des bases observationnelles non structurées sur un sujet aussi technique.

138. Une extraction a donc été réalisée à partir de la base ORBIS du Bureau Van Dijk.⁶¹ L'échantillon est constitué d'un ensemble de grandes sociétés Françaises ayant leur siège social en France, comptant plus de 5000 salariés, qui sont cotées et pour lesquelles on dispose depuis 2010, jusqu'en 2019, des informations pertinentes : montant de l'IS, chiffre d'affaires, EBITDA, résultat avant impôts etc.). **81 sociétés respectent ces critères.** Il est à noter que certaines sociétés listées à l'indice CAC 40 n'y apparaissent pas, car elles ne remplissent pas ces critères. La liste des entreprises de l'échantillon est reprise en annexe.
139. Pour rappel, le taux légal de l'IS est de $33^{1/3}$ % depuis le 1^{er} janvier 1993. Il connaît une progressivité depuis 2018 une certaine progressivité qui s'est accentuée en 2019. Le taux normal d'IS pour les grandes sociétés est alors passé à 31% (pour les bénéfices supérieurs à 500 000€). Il existe par ailleurs des taux spécifiques à certains bénéfices (par exemple sur ceux en liens avec la propriété intellectuelle). Sur cet échantillon réduit, qui ne prétend pas à la représentativité statistique, quelques observations peuvent être faites.
140. Tout d'abord, le résultat avant impôts progresse (*Figure 29: Somme des RCAI pour les 81 entreprises de l'échantillon, sur 10 ans*
141.). **Ce n'est toutefois pas une mesure satisfaisante de la base fiscale**, en raison des multiples retraitements nécessaires pour arriver à plusieurs bases taxées à des taux variés. **Il donne toutefois l'impression d'une relative stabilité, voire d'une hausse** qu'il pourrait être tentant d'analyser comme contradictoire avec le phénomène BEPS.

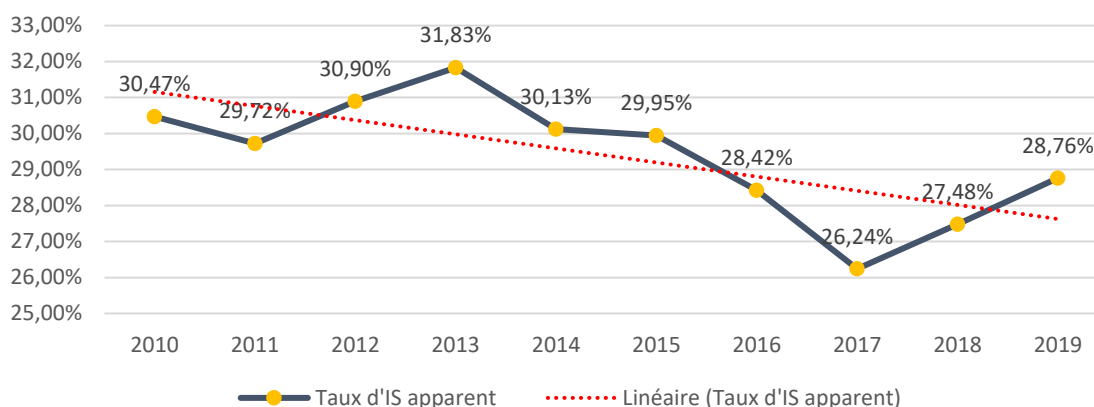
Figure 29: Somme des RCAI pour les 81 entreprises de l'échantillon, sur 10 ans



⁶¹ <https://www.bvdinfo.com/fr-fr/nos-produits/donnees/international/orbis>

142. Ensuite, le taux apparent d'IS, calculé comme le rapport entre l'IS effectivement versé et le résultat comptable avant impôts (*Figure 30*), paraît effectivement décroître légèrement depuis 10 ans.⁶²

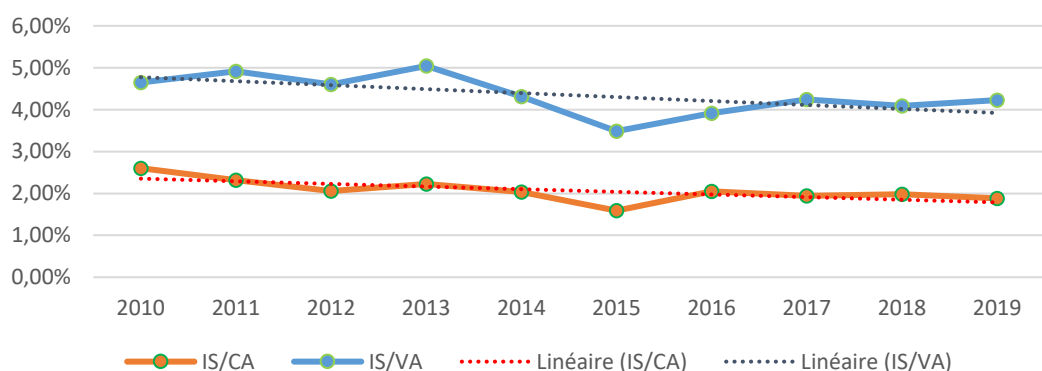
Figure 30 : Evolution du taux d'IS apparent, 2010-2019



143. D'une façon attendue, ces résultats sont en ligne avec les taux mentionnés précédemment.

144. Le résultat avant impôts progressant, tandis que le taux d'IS baisse, l'effet global devrait être donc marginal. Une autre façon de prendre la question pourrait consister à ramener le montant des impôts payés sur les CA et la VA, à fins de normalisation. Ici, la décroissance de ce taux soutiendrait plutôt la logique des BEPS.

Figure 31 : Rapport IS/CA et IS/VA, 2010-2019



145. Or aucune de ces approches, même si on tentait de les raffiner, ne démontre ni n'infirme l'érosion des bases fiscales et d'évasion des profits.

146. Pour se prononcer sur de tels effets, sur ces bases, il faudrait pouvoir, a minima, disposer d'un contrefactuel et distinguer deux groupes de sociétés :

- **celles qui ont fait muter leur chaîne de valeur ou qui nativement disposent de chaînes de valeur correspondant au schéma conduisant potentiellement à une optimisation fiscale** basée sur les éléments mentionnés dans ce rapport (des intangibles ou des immatériels délocalisés, une création de valeur non

⁶² La droite de tendance dans ces Figures doit être prise avec circonspection ; elle ne procède pas d'une analyse en panel, mais d'une simple interpolation temporelle sur 10 observations.

localisable aisément, une structure de groupe avec des jeux de filiales utilisant une politique de prix de transferts adaptée...);

- celles qui ne disposent pas de ces éléments organiques et qui sont donc peu concernées par ces mécanismes, sauf au travers du jeu concurrentiel.

Une analyse en panels avec un facteur d'interaction permettrait alors éventuellement de caractériser plus rigoureusement l'érosion.

147. **Ce ne serait pourtant pas suffisant.** Il suffit de se reporter au chapitre méthodologique du BEPS 2015 (action 11), pour s'en convaincre.

3.1.1.2. *Ce que dit la recherche sur ce point*

148. Etablir le montant agrégé des pertes de recettes fiscales liées aux pratiques d'optimisation mentionnées dans ce rapport est donc une tâche complexe qui tient pour partie à des questions de méthode. Le transfert des bénéfices induit une perte proportionnelle au taux d'IS prévalent dans le pays à partir duquel ces bénéfices sont transférés. Pour autant, circonscrire précisément le montant de ces bénéfices transféré est en soi un challenge.
149. La littérature utilise pour établir ce chiffrage une base de normalisation, rapprochant la rentabilité des entreprises au niveau des salaires versés (voir **Fuest, Parenti et Toubal, 2019**). « Avec cette méthodologie, **Tørsløv, Wier et Zucman (2018)** trouvent que 36 % des profits des multinationales étrangères ont été transférés artificiellement dans des paradis fiscaux en 2015, ce qui représente une **perte de recettes fiscales de 182 milliards de dollars**. [...] **Janský et Palanský (2018)** utilisent des données bilatérales sur les investissements directs à l'étranger (IDE) et estiment une **perte de recettes fiscales, due au transfert de bénéfices à 80 milliards de dollars**. **Crivelli et al. (2016)** exploitent les variations entre pays des recettes fiscales des sociétés et des taux d'imposition des sociétés et obtiennent **des pertes de 123 milliards de dollars de recettes fiscales dues à des transferts de bénéfices à court terme et de 647 milliards de dollars sur le long terme**». ⁶³ La variance de ces chiffres souligne la difficulté à appréhender de façon précise la réalité de cette érosion de la matière taxable et de ses conséquences.
150. Des travaux de recherche continus alimentent le débat. On peut par exemple se référer aux données produites par l'Université de Californie à Berkeley et par l'Université de Copenhague selon lesquelles près de 40% des profits des multinationales sont transférés chaque années vers des paradis fiscaux, ce qui leur permettrait une économie d'IS d'environ 200 milliards de dollars (voir également Encadré 3). ⁶⁴
151. Des tentatives de chiffrage ont été réalisées pour la France. Trois études peuvent être mentionnées ici. Celle de Tørsløv, Wier et Zucman (2018) et Tørsløv, Wier et Zucman (2019), celle de Vicard (2019) et enfin celle de Fuest, Parenti et Toubal, 2019.

⁶³ Tiré de Fuest, Parenti et Toubal, 2019.

⁶⁴ Voir <https://missingprofits.world/>

Encadré 3: Méthodologie de Tørsløv, Wier et Zucman

3 étapes sont nécessaires pour établir le montant des profits transférés.

La première détermine un ratio π rapportant le résultat avant impôts aux salaires. Ce ratio π permet des comparaisons internationales et des comparaisons au sein d'un même pays entre des sociétés filles de mères étrangères πf et des sociétés nationales πl .

1. π au niveau d'un pays, découle de l'analyse suivante. Pour la suite, toutes les grandeurs exprimées intègrent le jeu des amortissements.

Y est la valeur ajoutée engendrée par la combinaison du travail AL et du capital K . Celle-ci se décompose en deux parts : rK , la rémunération des apporteurs de capitaux, et wL , les salaires. Il vient que la part de la rémunération du capital dans la valeur ajoutée est $\alpha = \frac{rK}{Y}$. Celle de la rémunération du travail étant égale à $\frac{wAL}{Y}$ le rapport de ces deux parts est égal à $\frac{\alpha}{1-\alpha}$.

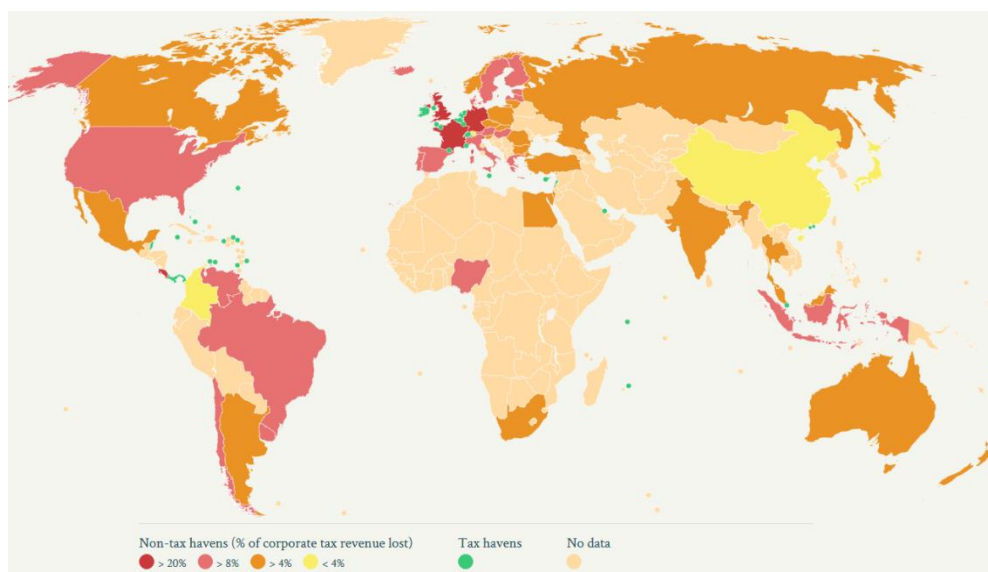
Or le résultat avant impôts est égal à $(1 - p) \times rK$ avec p le taux de charge financière estimé en proportion de la rémunération des apporteurs en capitaux. Donc $\pi = (1 - p) \times \alpha / (1 - \alpha)$.

En général, $\pi \simeq \alpha / (1 - \alpha)$ sauf dans les paradis fiscaux où $\pi \gg \alpha / (1 - \alpha)$ car ils reçoivent des intérêts des pays d'exercice. πf et πl sont définis de façon similaire.

2. Trois types de mécanismes de transfert de profits peuvent être identifiés qui tous ont pour effet d'augmenter πf dans les paradis fiscaux. Les groupes peuvent jouer sur les prix de transfert (i), échanger des flux d'intérêts (ii) ou localiser des actifs pour transférer des bénéfices par le jeu des redevances (iii). Pour identifier la part des profits qui sont transférés dans les paradis fiscaux, il convient de faire des hypothèses (qui sont relâchées dans l'article) sur la fonction de production des firmes impliquées. Une forme Cobb-Douglas peut être retenue, du type $Y = K^\alpha (AL)^{1-\alpha}$ avec une élasticité de substitution capital travail égal à 1. En revanche, les paramètres de ces fonctions peuvent différer d'un pays à l'autre (par exemple, les paradis fiscaux peuvent avoir un α . Les auteurs font d'autres hypothèses, comme l'égalité entre πf et πl au sein d'un même paradis fiscal.

3. Enfin les profits transférés attribués à un pays résultent de l'analyse des balances des paiements bilatéraux entre Etats. Les auteurs allouent les profits transférés proportionnellement aux flux d'exportation des services augmentés des paiements d'intérêts intragroupes, tels qu'ils apparaissent dans la balance des paiements des paradis fiscaux.

Figure 32 : Carte de l'estimation des pertes d'IS en % dans le monde provoquées par les transferts de bénéfices vers des paradis fiscaux.⁶⁵



Source : <https://missingprofits.world/>

152. Pour **Tørsløv, Wier et Zucman**, les profits pour la France qui ont été transférés hors de ses frontières s'établissent en 2015 à 28.83 milliards d'euros⁶⁶ et en 2016 à 32.43 milliards d'euros, ce qui en fait l'un des grands perdants dans les pays de l'OCDE (voir Tableau 1)

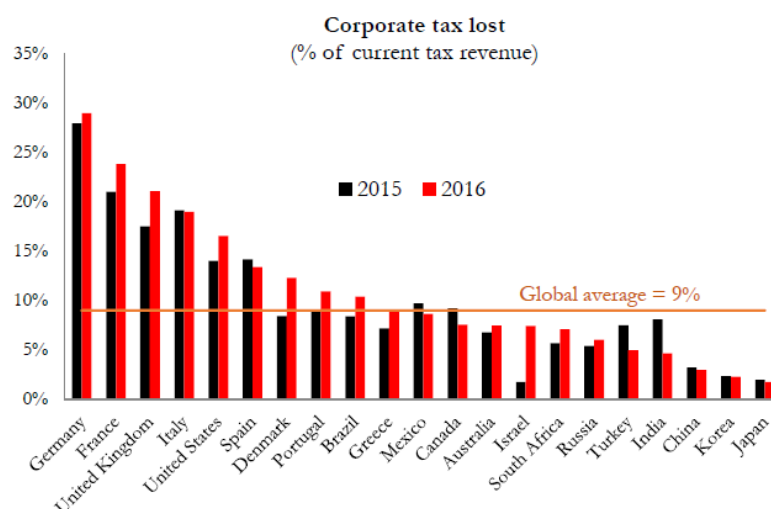
Tableau 1 : Profits transférés et perte d'IS en France

Profits transférés (en milliards de dollars US)			Perte d'IS (en % du collecté)		
2015	2016	Δ2016/2015	2015	2016	Δ2016/2015
32	36	4	21%	24%	3%

Source : Tørsløv, Wier et Zucman (2019)

⁶⁵ La France perdrait 22% de ses ressources en IS selon cette carte, soit près de 13.4 milliards de dollars, l'essentiel des transferts de bénéfices se faisant au profit de pays européens favorisés (83%).

⁶⁶ Taux moyen de change euro/USD = 1.11 en 2015 comme en 2016

Figure 32: Perte d'IS en % pour différents pays, 2015 et 2016

Méthode d'estimation retenue par **Tørsløv, Wier et Zucman**

Le cadre conceptuel et la méthodologie de Tørsløv, Wier et Zucman sont présentés dans leur article de 2018 (pages 10 et suivantes).

153. Pour **Vicard (2019)**, l'érosion des bases fiscales en 2015 s'élèverait à 36 milliards d'euros, ce qui aurait fait perdre environ **14 milliards** d'euros de revenus aux comptes publics (soit 29% des impôts sur les sociétés collectés cette année-là).
154. Enfin, pour Fuest, Parenti et Toubal, 2019, les entreprises du numérique, plus que les autres (qui ne s'en exemptent pas), ont recours aux méthodes d'optimisation fiscale. La localisation des bénéfices de sociétés Françaises dans les paradis fiscaux ferait perdre **a minima 4,6 milliards** d'euros au pays.

3.1.2. L'effet de la mobilité des ressources clefs sur le résultat taxable

3.1.2.1. Une mobilité incitant à la délocalisation

155. Les « **ressources clefs** » dont il a été discuté dans la partie 2 de ce rapport, **sont pour la plupart extrêmement mobiles**. Cela est particulièrement évident pour la marque et les brevets, mais d'autres ressources immatérielles, comme les données ou les algorithmes de traitement peuvent également être localisés de cette manière.
156. Ainsi, fin 2017, **Apple avait localisé 217 milliards de dollars hors des Etats-Unis** (à peu près l'équivalent du PIB du Chili), **soit près du tiers de sa capitalisation boursière d'alors**⁶⁷. Les nouvelles dispositions réglementaires américaines devaient permettre la relocalisation de ces sommes, alors taxées à 15,5% (contre 35%, taux auquel Apple est soumis normalement aux Etats-Unis).

⁶⁷ Source : <https://www.icij.org/blog/2018/02/what-to-look-for-from-apples-big-updates-this-month/>

157. **Les mécanismes traditionnels**, par ailleurs bien documentés, **évoluent au fil des réformes fiscales**. L'objet n'est pas dans ce rapport de les détailler. L'un d'entre eux, le « sandwich hollandais », est présenté pour mémoire à l'Encadré 4.
158. **Obtenir une information fiable sur l'ampleur de ces stratégies n'est pas chose aisée**. Les quelques chiffres publics émanent de sources qu'on ne peut facilement instruire, comme celles de l'International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ).⁶⁸ En l'espèce, le consortium analyse ce qu'il est convenu d'appeler les « *panama papers* » et cite, au-delà de ce matériel, plusieurs sources pour ses chiffres en provenance d'organisations non-gouvernementales (OXFAM, par exemple).

Encadré 4: Une méthode d'optimisation fiscale classique basée sur la localisation d'une ressource dans un « paradis fiscal » ; le « sandwich hollandais » mis en place par Nike

Nike est une « *hollow corporation* », c'est-à-dire une firme qui a externalisé toute sa chaîne de production/commercialisation pour se concentrer sur les activités de design et de marketing.

Le siège européen de Nike est établi à Hilversum (Pays-Bas). Il commercialise les articles Nike via un réseau de grossistes et de détaillants en Europe. Chaque vente réalisée par une des entités du réseau se traduit par une remontée de cash au Pays-Bas.

En parallèle, Nike possède une filiale aux Bermudes, *Nike International Ltd.* qui possède la marque et ses droits d'exploitation pour tous les pays autres que les Etats Unis. Ce sont précisément une partie des ressources rares et inimitables visées par la *resource based view*.

Les royalties payées par *Nike Europe* à *Nike International Ltd.* permettaient la localisation de ses profits aux Bermudes, jusqu'en 2014, où ils étaient taxés à 3% (pour un profit de 6.6 milliards de dollars pour l'année de référence). L'accord fiscal entre Nike et l'administration Néerlandaise s'est éteint cette même année.

Nike a alors transféré les droits de propriété de la filiale des Bermudes à une nouvelle filiale néerlandaise, sous la forme d'une société en commandite⁶⁹, *Nike Innovate CV*, dont le capital est entièrement détenu par la filiale.

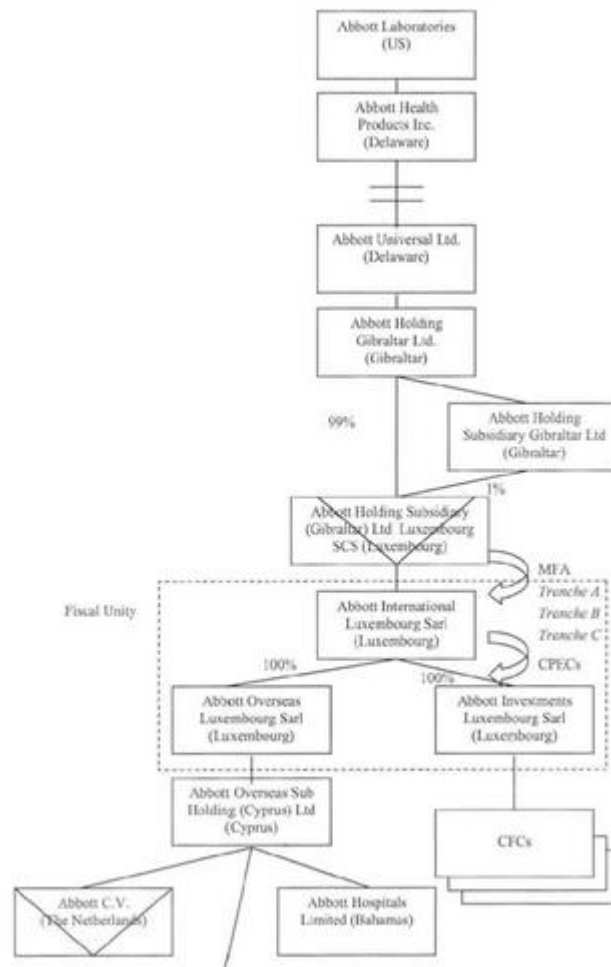
Selon la loi néerlandaise, les profits d'une telle société en commandite sont considérés comme étant réalisés par le commanditaire, et donc, dans le cas d'espèce, sont non imposables aux Pays-Bas.

Au-delà de leur **diversité propre**, les **mécanismes d'optimisation** utilisent la plupart du temps une « **société coquille** » offshore (localisée au Delaware, aux Antilles britanniques, aux Bahamas ou à Niue), **parfois des « trusts »** (Jersey) ou des fondations (Panama).

L'enchevêtrement des structures, comme dans le cas des laboratoires pharmaceutiques Abbott, présenté au schéma suivant, **peut être très complexe**.

⁶⁸ <https://www.icij.org>

⁶⁹ *commanditaire vennootschap*

Figure 33: Schéma d'optimisation fiscale, Abbott Laboratories⁷⁰

159. S'adjoint à la localisation de la ressource dans une juridiction fiscale avantageuse un prix de transfert qui permet, par sa détermination adéquate, d'éviter une charge d'impôts dans le pays où le service final ou le produit est vendu. Les sommes ainsi collectées restent dans ces « paradis fiscaux », ce qui n'est pas sans poser des problèmes connexes.

3.1.2.2. Le jeu des prix de transfert

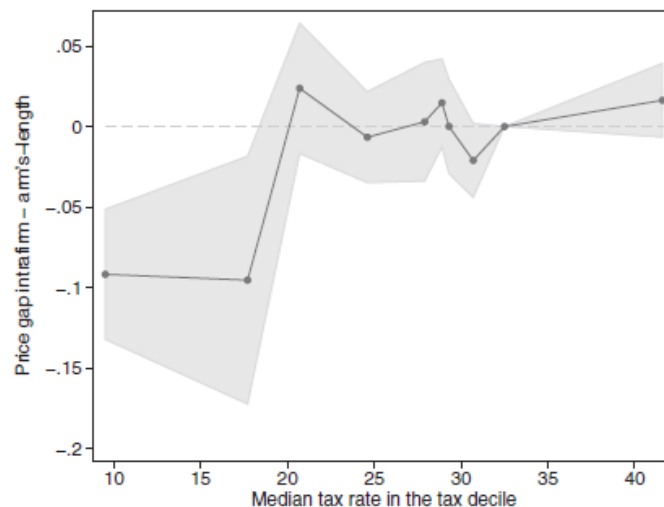
160. Plus délicate encore est la **question des prix de transfert**. Les opérations à l'intérieur du même groupe, liées à la localisation des ressources clefs dans différentes entités juridiques, relèvent de cette problématique.

161. **Pour rappel, le principe de fixation des prix de transfert qui prévaut est celui de la pleine concurrence** afin que le bénéfice imposable dans une juridiction soit établi sur la base d'un prix et de conditions entourant les transactions, identiques à ceux qui prévaudraient pour une transaction entre parties indépendantes.

⁷⁰ Source: Abbott Laboratories 2009 Tax Ruling, PriceWaterhouseCoopers, p45, ref vco/ROIM/LTTY/Q5709015-GYVN, publié par Will Fitzgibbon et ICIJ <https://www.documentcloud.org/documents/6825728-Abbott-Laboratories-2009-Tax-Ruling.html#document/p45>

162. Ce principe est très voisin de celui de l'article 482 de l'*Internal Revenue Code* Américain (IRC) et de l'esprit des transactions *aux conditions du marché* (« *at arm's length* ») du droit européen.
163. **Une étude** de (Davies, Martin, Parenti, & Toubal, 2018), **basée sur des données françaises de 1999,⁷¹ montre que seul un petit nombre de firmes multinationales, de très grande taille, manipule les prix de transfert pour bénéficier d'effets fiscaux** et ce en utilisant un ensemble limité de paradis fiscaux pour leurs exportations. Le différentiel entre les prix « *arm's length* » et les prix de transfert dépend du taux d'imposition des pays de destination.

Figure 34: Effet du taux d'IS sur l'écart prix de transfert vs. prix de marché par déciles du taux d'IS du pays de destination



Note : différentiel entre le prix de transfert et le prix de marché en %. Le premier décile correspond aux pays ayant le plus faible taux d'IS. Le dixième correspond aux pays ayant le plus fort taux d'IS. Le coefficient du 9^{ème} décile (où se situe la France) est normalisé à 0. Le taux d'IS en abscisse correspond au taux médian d'IS correspondant au décile considéré.

Source : (Davies, Martin, Parenti, & Toubal, 2018), page 130.

164. Ces derniers sont significativement plus bas quand les échanges s'opèrent avec des pays ayant un taux d'imposition sur les bénéfices inférieurs au taux français et qui permettent la mise en œuvre de stratégies complexes du type « double irish ».
165. **Les auteurs concluent que** pour l'année 1999, **le manque à gagner minimum occasionné par ces pratiques pour le Trésor s'élevait à environ 1 % des recettes fiscales.**
166. En complément, il faut rappeler que l'ampleur de l'optimisation fiscale basée sur la manipulation des prix de transfert est en l'état sujette à des approximations très larges. La réforme fiscale américaine, notamment le *Corporate Transparency Act*, pourrait corriger une partie du problème posé par ces mécanismes.
167. La France n'est pas épargnée par ce phénomène, même si son ampleur est encore mal connue, malgré les tentatives de chiffrage (voir section 3.1.1). On peut, pour mémoire, citer quelques cas où des sanctions ont été prises contre des grands groupes,

⁷¹ Au total, 64633 entreprises, 5457 produits, et 45 pays

pour solder le litige fiscal : HSBC en 2017 a ainsi accepté de payer une amende de 300M€ à l'administration fiscale.

168. Or, les actifs immatériels, qui sont au cœur de l'économie numérisée, soulèvent des difficultés qui leur sont propres. L'action 8 du projet BEPS en traite spécifiquement.

169. Dans la pratique, trois méthodes paraissent devoir être privilégiées pour déterminer le prix de pleine concurrence :

- celle du **prix comparable** sur le marché libre, quand des transaction peuvent être analysées sans biais sur le marché libre. C'est une situation idéale, mais probablement assez rare dans son occurrence en raison de la spécificité des actifs « ressource clef ». Il est possible que l'observation de prix adaptés sur des marchés libres soit simplement impossible dans le cadre de cessions, le transfert de droits sur ces actifs (par exemple l'octroi de licences d'exploitation) offrant en la matière plus de perspectives ;
- la **méthode transactionnelle du partage des bénéfices**, en l'absence d'identification fiable de transaction sur des comparables. Si cette solution est cohérente avec l'idée d'aligner les bénéfices sur la création de valeur, elle risque néanmoins d'être d'application malaisée et de demander des efforts de modélisation conséquents et coûteux.
- le recours à une **technique d'évaluation** (en écartant a priori la méthode comptable) : par exemple, un modèle basé sur les flux de trésorerie prévisionnels intégrant leur possible volatilité. Cette méthode demande un examen approfondi de chaque élément concourant au calcul de valeur actuelle nette (durée, taux d'actualisation, hypothèses de volatilité...).

170. L'action 8 de l'OCDE ne mentionne pas les méthodes de répartition de type « *global profit split* »⁷² ou de type « *global formulary apportionment* ».⁷³

171. **Malgré tout, la détermination du prix de transfert peut s'avérer délicate pour les « actifs incorporels difficiles à valoriser ».**⁷⁴ Il s'agit d'intangibles qui « *peuvent présenter une ou plusieurs des caractéristiques suivantes* :

172. L'actif incorporel n'est développé que partiellement au moment du transfert ;
- Il n'est pas prévu d'exploiter commercialement l'actif incorporel avant plusieurs années après la transaction ;
 - L'actif incorporel ne rentre pas lui-même dans le cadre de la définition de l'actif incorporel [...] mais il fait partie intégrante de la mise au point ou de l'amélioration d'autres actifs incorporels qui rentrent dans le champ d'application de la définition des actifs incorporels difficiles à valoriser ;

⁷² La GPS allouerait le profit global à chaque pays où la chaîne de valeur se déploie en fonction des contributions de chacun des éléments qui la constitue selon leur localisation dans ces pays. L'allocation serait fondée sur une formule reflétant les facteurs économiques qui contribuent à la formation du profit. Voir par exemple (Li, 2002). Toutefois ce système pourrait s'avérer très controversé et poser des problèmes épineux de double taxation.

⁷³ Cette dernière base la répartition des bénéfices sur une formule mêlant le chiffre d'affaires, les actifs et les effectifs mobilisés. Elle entretient une certaine proximité avec l'ACCIS de la Commission européenne (2011).

⁷⁴ Action 8 BEPS 2015, page 122

- Il est prévu d'exploiter l'actif incorporel d'une manière qui est nouvelle au moment du transfert et l'absence d'expérience du développement ou de l'exploitation d'actifs incorporels similaires rend les prévisions très incertaines ;
- L'actif incorporel, selon la définition des actifs incorporels difficiles à valoriser [...], a été transféré à une entreprise associée en échange du paiement d'une somme forfaitaire ;
- L'actif incorporel est utilisé ou développé dans le cadre d'un ARC ou d'accord similaires.

[...]

Dans ces circonstances, l'administration fiscale peut considérer les résultats ex post comme une présomption d'éléments probants relatifs au bien-fondé des accords de prix ex ante. »

173. A cet égard, le principe de pleine concurrence n'est pas abandonné. Cependant, *« une approche de la fixation du prix des actifs incorporels a été mise au point afin de permettre au contribuable de démontrer que son prix repose sur une analyse approfondie des prix de transfert et aboutit à un résultat de pleine concurrence [...] Cette approche consiste à veiller à ce que les administrations fiscales examinent les résultats ex post comme présomption de preuve du bien-fondé des accords de fixation de prix ex ante et à ce que le contribuable ne puisse pas démontrer que l'incertitude a été correctement prise en compte dans la méthodologie de fixation du prix adoptée ».*

3.1.3. Le travail gratuit modifie-t-il la composition de la valeur ajoutée ?

174. Le débat sur le travail gratuit nécessite également d'être clarifié. Si une partie de l'économie numérique y avait recours, une définition non ambiguë devrait en être donnée de façon à pouvoir en tirer toutes les conséquences.

3.1.3.1. *Le travail gratuit, une dimension non négligeable des nouveaux modèles d'affaires*

175. **Un premier trait distinctif** des nombreuses entreprises bâtissant leur modèle d'affaires à partir des données **tient à l'origine de ces dernières.**

176. Alors qu'en dehors de ce champ les données sont produites par les salariés, ces firmes digitales ont recours aux utilisateurs comme auxiliaires pour la production ou la distribution de leurs biens et services.

177. Toutefois, **la production même de ces données est d'appréhension délicate** : on pourrait considérer que si un utilisateur de service est « passif » au regard de cette production, laissant simplement des traces de son usage, son activité crée simplement une externalité positive potentiellement exploitable. En revanche, s'il est actif dans ses usages (à l'extrême, coproducteur comme dans le cas de l'impression 3-D), la qualification fait moins de doute.

178. S'interroger sur l'origine de la création de valeur en ces termes revient à considérer un pseudo-paradoxe réversible de nature linguistique.

179. **Les informations préexistent à la technologie** qui permet de les collecter dans de nombreux cas. **La technologie est le moyen** de les révéler ou de les saisir **pour les transformer en données**. Si on considère par exemple les informations de géolocalisation, qui pourraient être utilisées dans le cadre de la lutte contre la pandémie du COVID19, il n'est pas douteux qu'elles existent in-abstracto, mais que ce sont les technologies de localisation en temps réel, de stockage et d'analyse qui pourraient créer une valeur collective dans la phase de sortie de confinement, et au-delà. On voit bien qu'il s'agit là d'un cercle vertueux plus que d'un paradoxe.
180. **On peut donc considérer que les informations sont produites et donnent naissance, par l'emploi de technologies adaptées, après transformation donc, à des données.**
181. Le débat pourrait s'éclairer sous l'angle de « l'invention » : comme la valeur d'un trésor revient à celui qui le découvre si celui-ci est propriétaire du terrain sur lequel il était enfoui, ou pour moitié à l'inventeur et au propriétaire du terrain si ce dernier n'est pas l'inventeur, la valeur des informations collectées, et des données produites, pourrait être partagée. C'est évidemment une approche qu'il faut adapter au contexte : les informations comme les données peuvent être « inventées » plusieurs fois et ne s'épuisent que peu de ce fait.
182. Ainsi, l'inventeur, détenteur de la technologie de collecte ou de structuration des informations, serait pour partie propriétaire de leur valeur, la partie complémentaire revenant à la puissance publique où elles sont collectées. Autrement dit, une partie de la base fiscale issue de cette valeur serait taxable dans le pays où le détenteur de la technologie a son siège, l'autre là où les données sont collectées ou produites en se fondant sur cette approche. (NB : c'est un peu ce qui guide le Montant A des nouveaux droits à imposer du pilier A)
183. Il ne s'agit nullement d'un sujet marginal : selon un article du *Committee for Economic Development* de 2014,⁷⁵ reprenant une étude McKinsey, le *big data* pourrait rapporter 3000 Milliards de dollars américains par an (dont 40% pour les USA) pour un sous-ensemble de 7 industries.
184. **Un deuxième trait distinctif** tient au fait que **le travail de collecte d'information** (certains diraient, de collecte des données), **est souvent « gratuit »**.
185. Or le travail a un effet mécanique sur la valeur ajoutée dont il constitue une grande part habituellement. S'il est gratuit, c'est une charge en moins pour l'entreprise ce qui a mécaniquement un effet sur sa base taxable. En revanche, cela réduit d'autant les prélèvements sociaux et par effet croisé, réduit le volume des salaires imposables à l'IR.
186. Apprécier l'évolution de la part du travail dans la valeur ajoutée revêt ici une importance majeure.
187. Pour (Cette, Koehl, & Philippon, 2019), si la situation **en France ces dernières années est plutôt stable** quant à cette part (comme elle l'est pour six pays de la zone Euro⁷⁶), **voire en légère progression** (au voisinage de 65% pour l'économie totale),

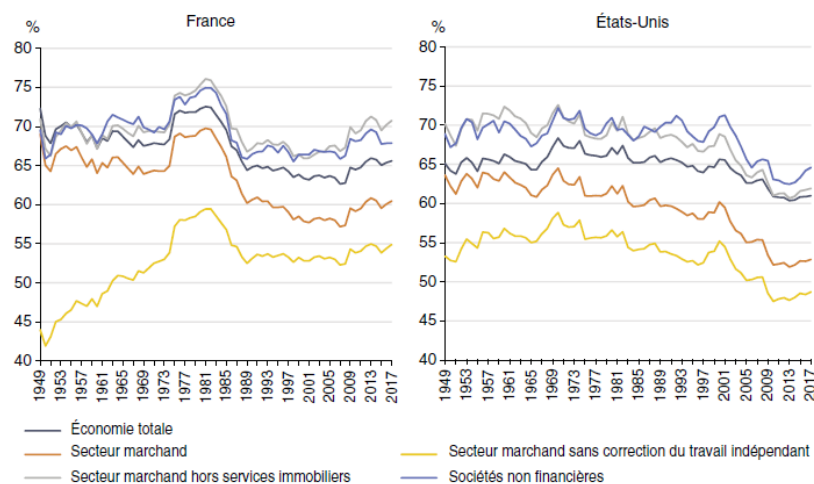
⁷⁵ <https://www.ced.org/blog/entry/big-datas-economic-impact>

⁷⁶ Formant en 2017 plus de 85% du PIB de la zone Euro dans son ensemble : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas.

elle paraît en décroissance aux Etats Unis (et s'établirait aux alentours de 61%). On se reportera à la Figure 35 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

188. Aucun chiffrage de la valorisation du travail gratuit, dans le strict cadre de l'activité de l'économie numérique, n'a été entrepris, à notre connaissance, à ce jour. Cela tient peut-être au fait que le travail gratuit dans nos sociétés modernes est plutôt qualifié d'activité, comme l'est le bénévolat qui s'appuie sur de la dépense fiscale, ce qui crée une ambiguïté. Il existe de fait une frontière incertaine entre travail et activité qui a donné lieu aux Etats-Unis à deux actions collectives, l'une contre AOL, intentée par les internautes assurant une assistance gratuite aux utilisateurs de la plateforme, en 1990, l'autre contre le Huffington Post, initiée en 2011 par les bloggeurs bénévoles contestant la « rémunération » proposée par le journal en ligne et consistant à l'accroissement de leur notoriété via ce média. C'est par ailleurs un débat ancien si on considère que ceux sur le travail domestique ou sur le bénévolat dans d'autres contextes s'inscrivent en son sein. Une illustration de ce travail gratuit, avec sa monétisation par la société Facebook, est proposée ci-dessous.

Figure 35: Evolution de la part du travail dans la VA



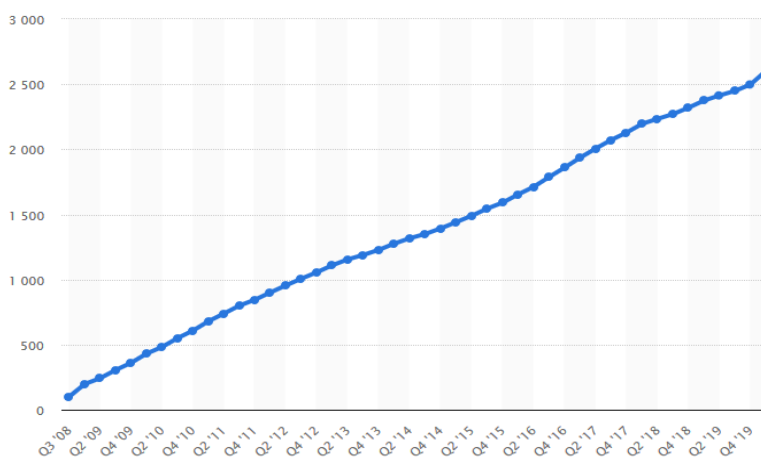
Source : Cette, Koehl et Philippon (2019) à partir de données INSEE et BEA

3.1.3.2. Travail d'extraction des données et structuration de l'information : quel « travail » crée la valeur chez Facebook ?

189. **Les manifestations du « travail gratuit » sont très variables selon les secteurs.** Dans la presse en ligne, les contributeurs peuvent souvent s'exprimer à la suite des articles, entrer dans des forums, évaluer les articles ou publier des billets de blog (Huffington Post). Dans le tourisme, ce sont les commentaires sur les formules de restauration et d'hébergement qui créent une partie de la valeur perçue des services proposés (Booking, AirBnB, TripAdvisor), comme sur les plateformes de négoce en ligne (Amazon).
190. A défaut de pouvoir proposer une taxonomie complète du travail gratuit, l'illustration du cas Facebook en donne une idée précise. Une large partie de ces développements est tiré de l'article de (Andrea, Lucarelli, Musolino, & Rocchi, 2018).

191. Créé en 2004, Facebook n'a cessé de croître, au travers d'une politique de fusions-acquisitions soutenant une stratégie de bouquets de services. Les technologies qu'il possède lui permettent de proposer le service natif en l'enrichissant (recherche d'utilisateurs, « like » etc...), autorise sa pénétration dans l'industrie des smartphones, dans l'industrie de la publicité et pour certaines amorcent sa diversification.
192. Les cartes présentées à la Figure 37 illustrent sa progression en termes d'utilisateurs. Y sont représentés par code couleurs les réseaux sociaux concurrents en situation de leadership par pays (en bleu, Facebook). Le réseau, qui comptait environ 100 millions d'utilisateurs réguliers au troisième trimestre 2008, en compte au premier trimestre 2020 environ 2,6 milliards (Figure 36).

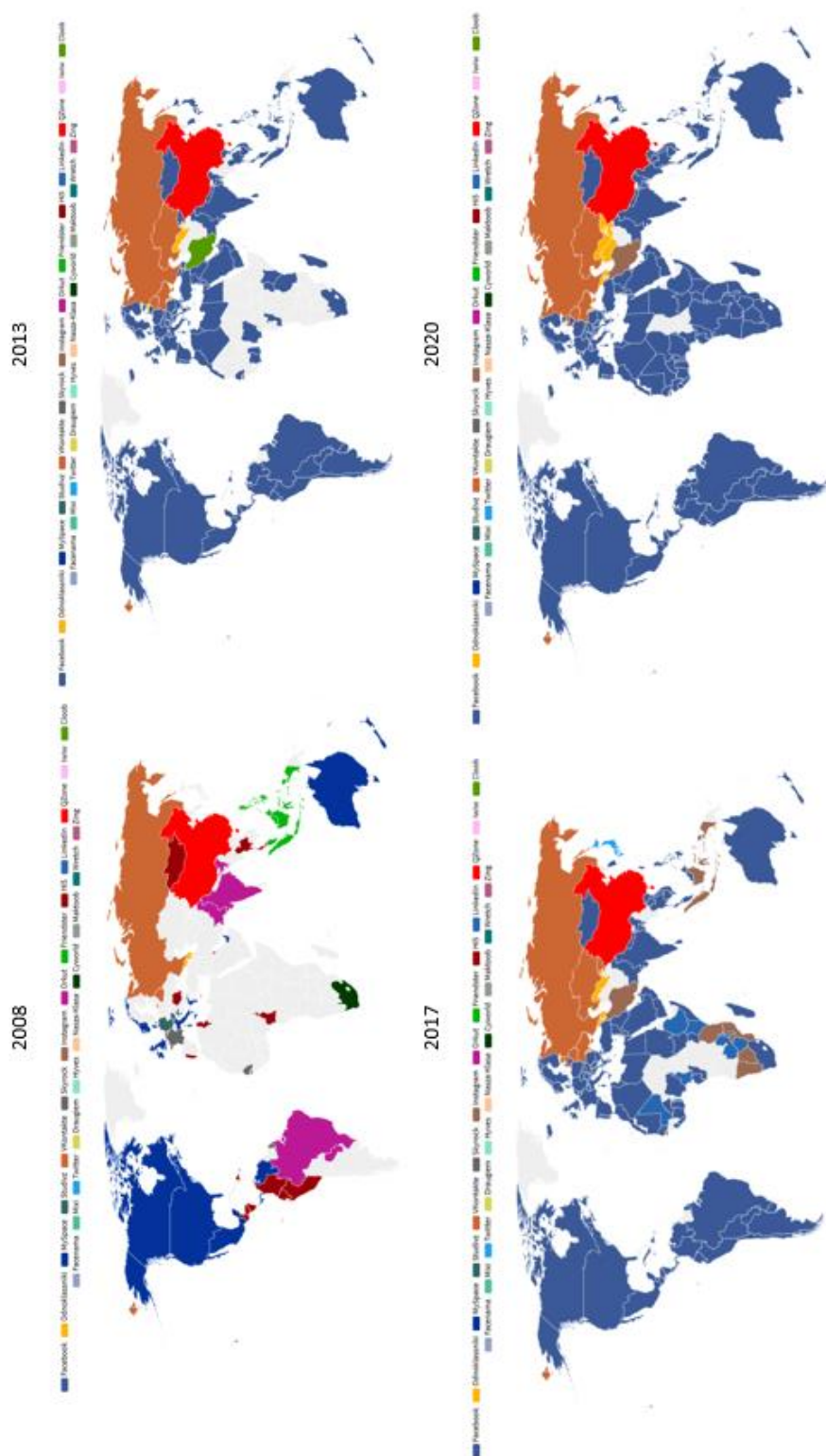
Figure 36 : Nombre d'utilisateurs actifs mensuel sur Facebook



Source : STATISTA à partir de données Facebook

193. Le modèle de Facebook est, comme celui de Google, centré sur la publicité. Si cette dernière firme propose une publicité actionnée sur la base des recherches effectuées sur l'Internet, Facebook la déploie à partir des interactions sociales (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ; les chiffres entre parenthèses par la suite renvoient à cette même figure).
194. La face payante de Facebook (la demande) est donc destinée aux annonceurs (4), qui peuvent créer un compte leur permettant d'accéder à un service de courtage publicitaire en ligne opéré par la firme et régi par un système d'enchères (3 et 6). Trois types de formules sont proposées par le courtier : des campagnes axées sur la notoriété, sur la réputation, ou sur la conversion en achats. La segmentation des cibles de ces campagnes se fait sur la base des caractéristiques des utilisateurs de la plateforme, leur localisation, intérêts, comportements, données de trafic, usage des applications intégrées et leur engagement sur le service.

Figure 37 : Réseau social ayant la plus importante part de marché par pays (en bleu, Facebook)

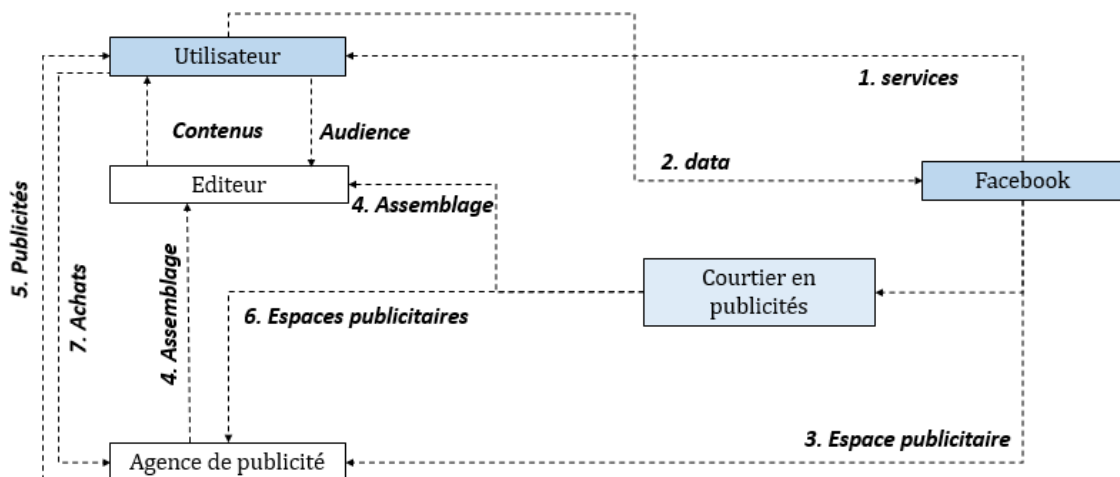


195. La face subventionnée (l'offre) interagit au travers du Facebook Audience Network (FAN) sur lequel les publicités sont affichées (5). Leur efficacité est donc liée au ciblage

précis de ceux qui les reçoivent, en adéquation avec leurs comportements et préférences. En cliquant pour convertir la publicité en achat, les utilisateurs de Facebook engendrent des revenus additionnels pour la plateforme (*finder's fees* (7)). Les utilisateurs accèdent gratuitement au service (1) et fournissent gratuitement leurs données, y compris celles qu'ils produisent en continu (2).

196. Facebook récupère ainsi des informations qui vont être nettoyées, validées et intégrées à son système informatique. Elles sont ensuite agrégées et analysées pour être revendues sous forme de données structurées par le biais du courtier ou directement.
197. Il convient de noter que Facebook n'organise pas le travail de ses utilisateurs ni ne les rémunère. La qualification de « travail » peut donc être discutée. Il y a cependant travail gratuit au sens où l'effort de développement du réseau individuel par chaque internaute devient la matière première de la création de valeur du site.

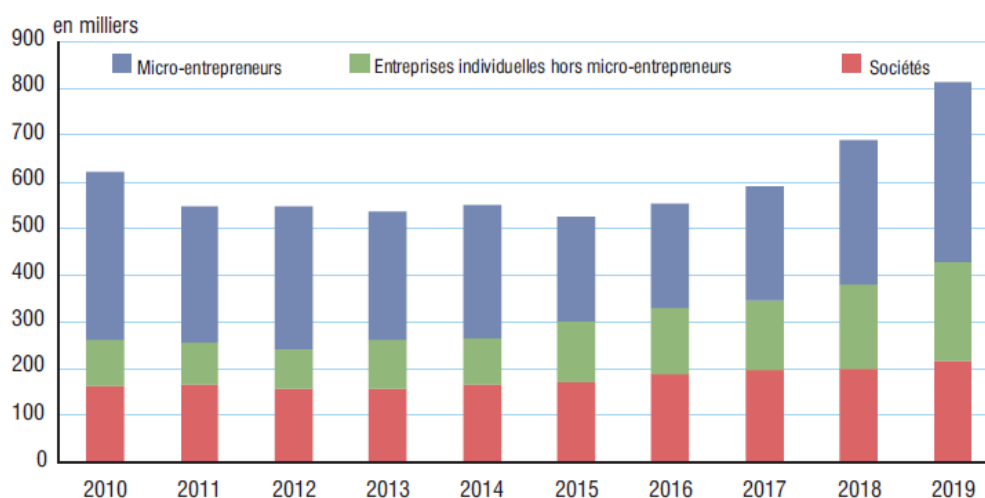
Figure 38: Schéma simplifié du modèle de valeur de valeur de Facebook, adapté de (Andrea, Lucarelli, Musolino, & Rocchi, 2018)



198. Cependant ce sont bien les algorithmes de Facebook qui transforment ces informations en données.
199. **On notera qu'il y a un glissement sémantique de la notion d'information à celle de données.** C'est un des points qui est régulièrement mentionné par les firmes du digital qui considèrent que la première n'est qu'une matière première, et que la seconde, issue de l'intelligence implémentée dans leurs algorithmes de traitement est celle qui crée la valeur. Pour autant cette défausse est incomplète et ne règle pas complètement la question.

Encadré 5: Le numérique transforme le rapport au travail au-delà du travail gratuit

« Le basculement dans l'économie numérique polarise le marché du travail et favorise l'emploi non salarié. » Ce constat, tiré de l'étude du CAE de (Colin et al, 2015) fait une référence explicite au transfert d'un grand nombre de travailleurs du statut d'employés à celui d'autoentrepreneurs (créé au 01/01/2009) ou de micro-entrepreneurs (depuis 2014). La progression du nombre de travailleurs relevant de ce statut a été spectaculaire ces dernières années (en 2018 +28% et 2019 +25%). Pour autant ce phénomène recouvre une grande disparité de situations, qui toutes n'ont pas nécessairement à voir avec la modification des modèles d'affaires qui ont pu, dans certains cas (par exemple, celui des chauffeurs de VTC), imposer cette évolution.



Source : (Gourdon 2020)

Cette évolution, qui peut être vue comme marginale dans le tableau global de l'économie, soulève des questions fiscales et sociales non négligeables, notamment au regard de la TVA (exonération ou franchise de TVA, régime fiscal de la microentreprise, régime microsocial). Ce phénomène, qui touche notamment les secteurs du transport et de l'entreposage et de l'hébergement touristique, invite à se pencher sur la condition précaire du prestataire de services dans une économie numérisée.

3.1.4. Les effets sur l'équilibre des différentes recettes publiques à envisager globalement (droits de douane)

200. Enfin, il convient de noter que la répartition des droits à taxer les profits pose une question connexe, liée aux droits de douane. Elle illustre la complexité des réformes envisagées.

201. Ces deux prélèvements devraient logiquement être affectés de façon symétrique, au moins quant à leur mouvement global : en modifiant les prix de transfert vers un pays tiers, la localisation des profits se déplace, comme le montant des droits de douane perçus. Si les prix sont ajustés à la baisse, les profits ont tendance à demeurer dans le pays où ils sont engendrés, ce qui accroît la base taxable, tandis que la recette aux frontières diminue. S'ils sont augmentés, l'érosion fiscale est probable, la base douanière pouvant quant à elle compenser cet effet.

3.2. La réponse des Etats

202. **Deux types de réponse** à ces défis fiscaux ont jusqu'à présent été mis en œuvre. **Le premier consiste en une réponse de fiscalité sectorielle**, comme l'a fait la France, ou comme l'étudient l'Autriche, l'Italie, l'Espagne, le Royaume Uni, la République Tchèque, l'Ukraine, l'Inde ou le Kenya par exemple. **Le second entend donner une réponse globale** à ceux-ci, à l'instar de la réforme fiscale américaine ou de celle négociée actuellement au sein des pays de l'OCDE.

3.2.1. Des réponses de fiscalité sectorielle

203. La fiscalité sectorielle présente un ensemble de mesures visant des secteurs de l'économie bien circonscrits : il existe par exemple dans de nombreux pays une fiscalité du médicament, des alcools, et plus récemment, du numérique.

204. Cette dernière, en France, a été pensée « à titre transitoire », en raison notamment des difficultés liées à la définition même d'un service numérique. Elle s'incarne dans la loi 2019-759 du 24 juillet 2019. **Elle vise les grandes entreprises ayant encaissé dans l'exercice fiscal précédent, la facturation de prestations de service numériques⁷⁷** (au moins 750 millions d'euros au niveau mondial et plus de 25 millions d'euros en France), **et ce quel que soit leur lieu d'établissement**. Ces dernières doivent s'acquitter d'une taxe s'élevant à 3% de leur chiffre d'affaires, déductible du revenu imposable à l'IS.

205. Pour comparaison, le Royaume Uni dispose d'un outils fiscal similaire, assorti de taux moindre (2% avec un abattement sur les premiers 25 millions de livre sterling) et de seuils similaires (respectivement de 500£ et 25£ millions). Les recettes fiscales qui devraient être engendrées au Royaume-Uni sont estimées par le gouvernement à plusieurs centaines de millions de livres par an (cf. Tableau 2)

Tableau 2 : Estimation des recettes fiscales engendrées par la taxe sur les services numériques au Royaume-Uni⁷⁸

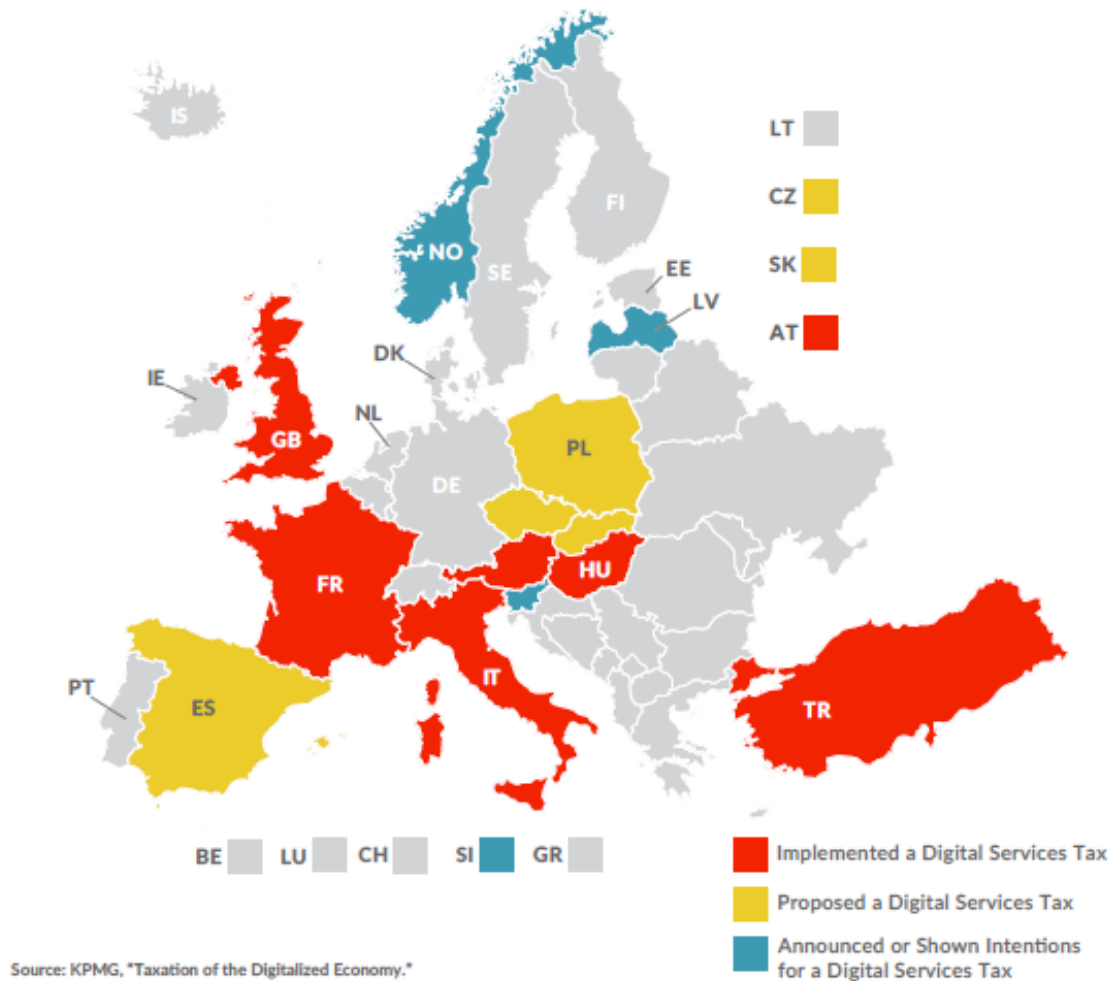
2018 à 2019	2019 à 2020	2020 à 2021	2021 à 2022	2022 à 2023	2023 à 2024
-	5	275	370	400	440

206. La figure 38 met en évidence l'état de ces réglementations en Europe (comme espace géographique). Le graphique 39 présente l'état de cette réponse sectorielle dans le monde.

⁷⁷ Services d'intermédiation digitale, de publicité numérique ciblée et services liés.

⁷⁸ source <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-the-new-digital-services-tax/>

Figure 38: Où en sont les pays de l'espace géographique européen vis-à-vis de la fiscalité sectorielle du numérique ?⁷⁹

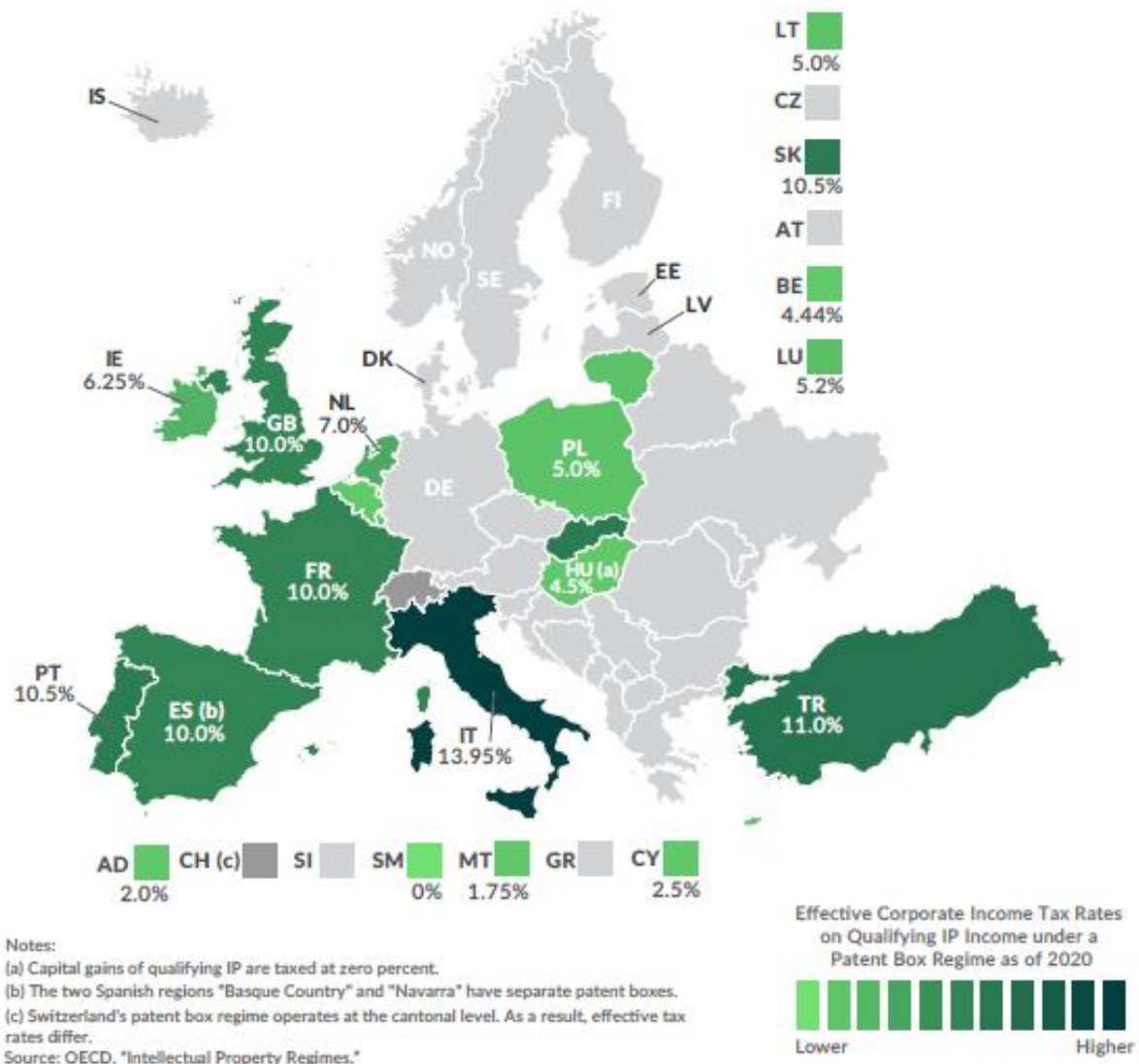


207. **Une des difficultés** au regard de cette fiscalité sectorielle est **qu'elle ne couvre pas l'ensemble des flux qui peuvent donner lieu à une optimisation** et qu'en ne ciblant que les entreprises du numérique, une partie de l'économie en voie de numérisation en est exclue.
208. **La base taxable est le chiffre d'affaires**, ce qui pose **une question de non-neutralité** (les entreprises à taux de marge plus faible étant proportionnellement à leurs revenus nets plus taxées que celles à haute marge).
209. **Par ailleurs les effets de seuil** sur le chiffre d'affaires **ont tendance à favoriser les entreprises de petite taille**, ce qui doit être réfléchi.
210. Enfin, **l'hétérogénéité de ces règles rend possible des arbitrages**. Il en va de même pour les taux de TVA domestiques appliqués à ces services (10% en Australie, 22.5% en Islande, spécifique aux différents pays européens...), aux taux de TVA internationaux (10% au Japon, 25% en Norvège, spécifique à chaque état aux Etats-Unis...)

⁷⁹ Source : Bunn, Asen et Enach (2020), Digital Taxation around the world, Tax Foundation

211. Si les modèles économiques contemporains sont souvent assis sur des intangibles, il faut également dans ces développements **mentionner la fiscalité des « patent box »**, également très hétérogène en Europe. Ces dispositifs permettent un taux d'imposition dérivés des droits de propriété intellectuelle inférieur à celui appliqué aux bénéfices standard. 14 des 27 pays de l'UE en disposent, mais les taux sont, comme indiqués, très disparates (voir figure 39).
212. **L'effet agrégé** de ces « patent box », qui ont été mises en place pour favoriser la localisation des immatériels dans les pays les ayant mis en place, est cependant **controversé**. Une étude de 2014, par Griffith, Miller et O'Connell, suggère **que les relocalisations engendrent des revenus fiscaux qui ne compensent pas l'effet lié au taux réduit qui leur est attaché**.

Figure 39 : Taux appliqués aux « patent box » dans l'espace géographique européen ⁸⁰



⁸⁰ Source : Bunn, Asen et Enach (2020), Digital Taxation around the world, Tax Foundation

Figure 40 : Taxe sur les services digitaux, annoncées, planifiées ou implémentées, en date de mai 2020

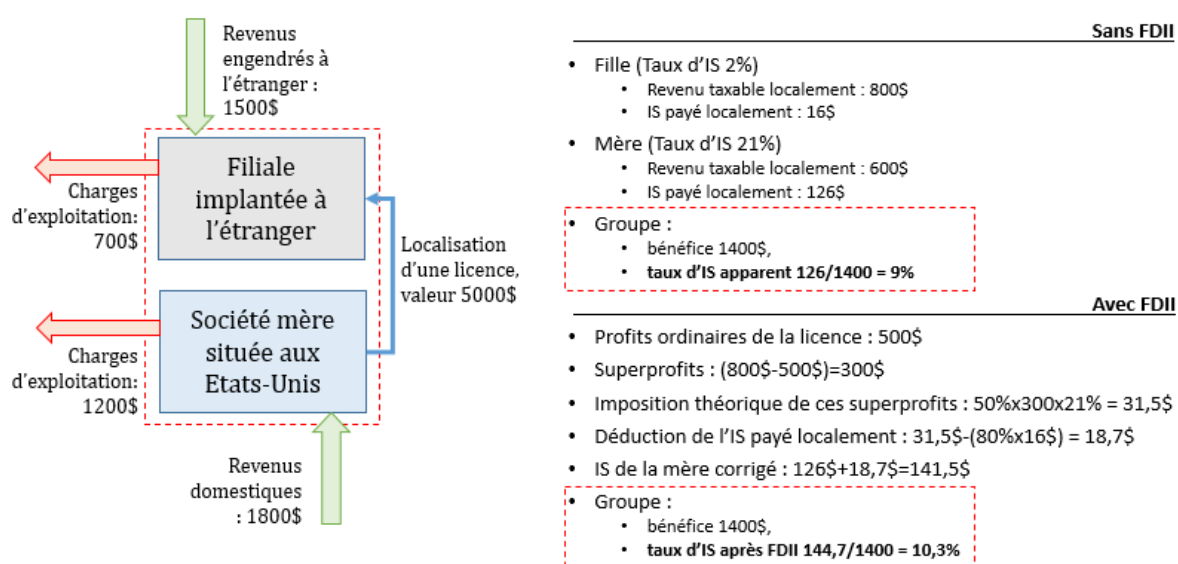
Country	Tax Rate	Scope	Global Revenue Threshold	Domestic Revenue Threshold	Status
Austria (AT)	5%	Online advertising	€750 million (US \$840 million)	€25 million (\$28 million)	Implemented (Effective from January 2020)
Belgium (BE)	3%	Selling of user data	€750 million (\$840 million)	€50 million in the EU (\$56 million)	Belgium proposed a DST in January 2019. However, the proposal was rejected in March 2019.
Brazil (BR)	1%-5%	<ul style="list-style-type: none"> Targeted online advertising Use of digital interfaces Transmission of user data generated from using a digital interface 	R\$3 billion (\$760 million)	R\$100 million (\$25 million)	Proposed
Canada (CA)	3%	<ul style="list-style-type: none"> Targeted online advertising Digital intermediation services 	C\$1 billion (\$754 million)	C\$40 million (\$30 million)	Announced/Shows Intentions (Prime Minister Justin Trudeau released a campaign proposal outlining a DST)
Czech Republic (CZ)	7%	<ul style="list-style-type: none"> Targeted advertising Use of multilateral digital interfaces Provision of user data (additional thresholds apply) 	€750 million (\$840 million)	CZK 100 million (\$4 million)	Proposed (Delayed until 2021 to wait for agreement at the OECD level; there have been discussions to lower the proposed tax rate)
France (FR)	3%	<ul style="list-style-type: none"> Provision of a digital interface Advertising services based on users' data 	€750 million (\$840 million)	€25 million (\$28 million)	Implemented (Retroactively applicable as of January 1, 2019; France has agreed to suspend the collection of the DST until December 2020 in exchange for the U.S. agreeing to hold off on retaliatory tariffs on French goods)
Hungary (HU)	7.5%	Advertising revenue	HUF 100 million (\$344,000)	N/A	Implemented (As a temporary measure, the advertisement tax rate has been reduced to 0%, effective from July 1, 2019 through December 31, 2022)
India (IN)	6% and 2%	<ul style="list-style-type: none"> Online advertising services (6%) E-commerce operators (2%) 	-	Rs. 2 crores (\$284,000)	Implemented (India introduced its "equalisation levy" in 2016, a 6 percent tax on gross revenues from online advertising services provided by nonresident businesses; as of April 2020, the equalisation levy expanded to apply a 2 percent tax on revenues of nonresident e-commerce operators that are not subject to the already existing 6 percent equalisation levy)
Indonesia (ID)	TBA	TBA	TBA	TBA	Implemented (So-called "Electronic Transaction Tax" effective from March 2020; imposed on e-commerce sales when the digital PE cannot be applied due to the provision of a tax treaty; details TBA)
Israel (IL)	3%-5%	TBA	TBA	TBA	Announced/Shows Intentions (Modeled after the French DST)

Source : Bunn, Asen et Enach (2020), Digital Taxation around the world, Tax Foundation

3.2.2. Une réponse globale : le cas de la réforme fiscale américaine.

213. La réforme fiscale américaine s'incarne dans le *Tax Cuts and Jobs Act (TCJA)* adopté par le Congrès le 22 décembre 2017. **Elle est caractérisée par une forte réduction du taux d'IS** (qui est passé de 35% à 21% depuis 2018), la fin de la taxation des bénéfices rapatriés depuis l'étranger,⁸¹ **et deux dispositifs visant à lutter contre l'érosion des bases fiscales et pour taxer les superprofits réalisés à l'étranger.**
214. Un taux de rendement des actifs de 10% pour les profits réalisés à l'étranger forme la rémunération normale de ceux-ci. Au-delà de cette base, les profits sont réputés être des superprofits. 50% de ces derniers sont frappés d'un impôt au taux de 21%. 80% des impôts payés à l'étranger sont déductibles de cette taxation. Par ailleurs, la fiscalité des intangibles est bonifiée : les revenus engendrés à l'étranger par des actifs immatériels depuis le sol américain bénéficient d'un taux réduit de 13,125%. Tel est, de façon simplifiée, le mécanisme FDII (*Foreign Derived Intangible Income*, Figure 41).

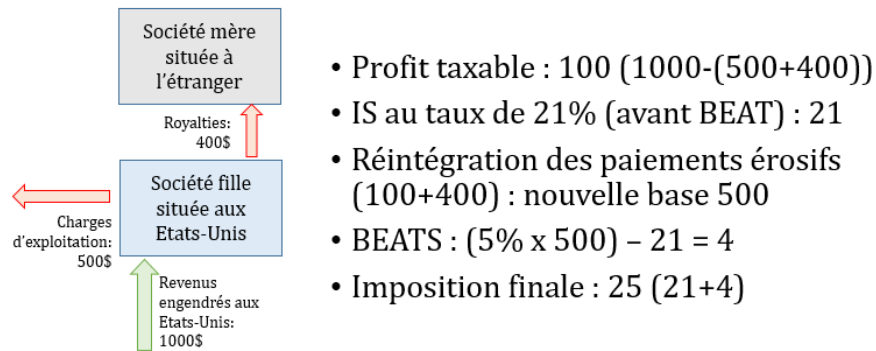
Figure 41 : Exemple simplifié de taxe FDII



215. La lutte contre l'érosion des bases fiscale s'appuie sur la *Base Erosion and Anti-abuse Tax (BEAT)* fixant un taux minimal d'imposition (5% en 2018, progressivement relevé jusqu'à 12.5% en 2025). Les paiements intragroupes érosifs sont réintégrés à ces calculs (notamment les paiements d'intérêts intragroupes, les frais de réassurance, les déductions liées aux frais de R&D...). La figure 42 présente un cas simplifié de cette taxe BEAT (en retenant un taux de 5%).

⁸¹ Avec une taxe sur les réserves constituées à l'étranger de 8 ou 15% selon leur liquidité

Figure 42 : Exemple simplifié de taxe BEAT



*

La réponse aux mutations de nos économies s'est donc pour le moment organisé de façon fragmentée. L'homogénéisation des règles fiscales qui prévaudront à l'avenir constitue à n'en pas douter un sujet complexe, aux conséquences redoutables à anticiper. Définir un tel cadre, stable, capable de se saisir une réalité économique très protéiforme, très dynamique est certainement un défi qu'il s'agit de relever pour le développement harmonieux de l'économie mondiale.

* *

*

4. Bibliographie

- Amar, N., & Viossat, L.-C. (2016). *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*. IGAS.
- Andrea, F., Lucarelli, S., Musolino, E., & Rocchi, G. (2018). Digital Labour in the Platform Economy: The Case of Facebook. *Sustainability*.
- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.
- Bauer, P., Fedotenkov, I., Genty, A., Hallak, I., Harasztosi, P., Martínez-Turégano, D., . . . Sanchez-Martinez, M. (2020). *Productivity in Europe – Trends and drivers in a service-based economy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Bergemann, D., & Bonatti, A. (2018). Markets for Information: An Introduction. *Cowles Foundation Discussion Paper*(2142).
- Besson, M., & Colla, E. (2010). Nouveaux modèles d'affaires et nouveaux acteurs dans les services numériques : le cas Apple. *Centre de recherche sur le commerce NEGOCIA*.
- Bourreau, M., & Pénard, T. (2016, 4ème trimestre). Introduction. L'économie numérique en question. *Revue d'économie industrielle*, 11-15.
- Brandenburger, A., & Stuart, H. (1996). Value-Based Business Strategy. *Journal of Economics & Management Strategy*, 5(1), 5-24.
- Cadoret, C., Caussat, L., Robert, E., Baubry, S., Carraud, P.M., Charpin, J.M., Durrieu, C., Freppel, C. (2017), *L'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants*, Rapport de l'IGF et de l'IGAS, Octobre.
- Cette, G., Koehl, L., & Philippon, T. (2019). La part du travail sur le long terme : un déclin ? *Economie et Statistique / Economics and Statistics*(510:513), 35-51.
- Chesbrough, H., & Rosenbloom, R. (2002). The Role of Business Model in Capturing Value from Innovation: Evidence from Xerox Corporation's Technology Spin-off Companies. *Industrial and Corporate Change*, 11(3), 529-555.
- Christensen, C. M. (1997). *The innovator's dilemma: When new technologies cause great firms to fail*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Christensen, C. M. (2014, Mars 10). « La disruption est une transformation irréversible du capitalisme ». (P. Mabilie, Intervieweur) La Tribune. Récupéré sur <https://www.latribune.fr/blogs/inside-davos/20140310trib000819144/-la-disruption-est-une-transformation-irreversible-du-capitalisme-clayton-christensen.html>
- Colin, N., Landier, A., Mohnen, P., Perrot, A. (2015), *Economie numérique*, Note du notes du conseil d'analyse économique, n° 26, octobre.
- D'Aveni, R. (1995). Coping with hypercompetition: Utilizing the new 7S framework. *Academy of Management Executive*, 9(3), 45-60.
- Davies, R. B., Martin, J., Parenti, M., & Toubal, F. (2018). Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing. *Review of Economics & Statistics*, 100(1), 120-134.
- Disle, C., Périer, S., Bertrand, F., Gonthier-Besacier, N., & Protin, P. (2016). Business Model et normalisation comptable : quelle intégration du modèle économique par les IFRS ? *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 22(1), 85-119.

- Dogru, T., Mody, M., & Suess, C. (2019). Adding evidence to the debate: Quantifying Airbnb's disruptive impact on ten key hotel markets. *Tourism Management*, 72, 27-38.
- Dogru, T., Mody, M., Suess, C., McGinley, S., & Line, N. D. (2020). The Airbnb paradox: Positive employment effects in the hospitality industry. *Tourism Management*.
- Dyer, J., & Singh, H. (1998). "The relational view : cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage". *Academy of Management Review*, 23(4), 660-679.
- Fuest, C., Parentib, M., Toubal, F. (2019), "Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ?", *Note du CAE*, 54, novembre 2019.
- Gattet, P. (2019, Mars 26). *Xerfi Canal*. Récupéré sur https://www.xerficanal.com/economie/emission/Philippe-Gattet-Le-marche-mondial-de-l-hotellerie_3747018.html
- Gourdon, H. (2020), *Les créations d'entreprises en 2019 L'essor des immatriculations de microentrepreneurs se poursuit*, INSEE Première 1790
- Gordon, R. (2012). Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds. *NBER Working Paper*(18315).
- Guilou, S. (2018, octobre 26). *La singularité immatérielle de l'investissement des entreprises en France*. Récupéré sur OFCE, Le blog: <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/la-singularite-immaterielle-de-linvestissement-des-entreprises-en-france/>
- Guilou, S., & Mini, C. (2019). *A la recherche de l'immatériel, comprendre l'investissement de l'industrie Française*. Paris: Presse des Mines.
- Haskel, J., & Westlake, S. (2017). *Capitalism Without Capital. The Rise of the Intangible Economy*. Princeton University Press.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theories of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4).
- Lessig, L. (2001). *The future of ideas*. New-York: Random House.
- Li, J. (2002). Global profit split: An evolutionary approach to international income allocation. *Canadian Tax Journal*, 50(3), 823-883.
- Magretta, J. (2002). Why Business Models Matter? . *Harvard Business Review*, 80(5), 86-92.
- Megginson, L. C. (1963). Lessons from Europe for American Business. *Southwestern Social Science Quarterly*, 44(1), 3-13.
- Nicot, A.-M. (2017). Le modèle économique des plateformes : économie collaborative ou réorganisation des chaînes de valeur ? *Controverses et discussions*, ANACT.
- Osterwalder, A. (2010). *Business Model Generation: A Handbook for Visionaries, Game Changers, and Challengers*. John Wiley and Sons.
- Pettersen, L. (2017). Sorting things out : A typology of the digital collaborative economy. *First Monday, a peer review jornal on the Internet*, 22(8). Récupéré sur <https://firstmonday.org/article/view/7805/6513>
- Poize, N., & Rüdinger, A. (2014). *Projets citoyens pour la production d'énergie renouvelable : une comparaison France-Allemagne*. working paper, IDDRI.
- Porter, M. (1980). *Competitive Strategy. Techniques for Analysing Industries and Competitors*. New York: Free Press.
- Porter, M. (1985). *Competitive Advantage – Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Free Press.

- Rappa, M. (2001). *Managing the Digital Enterprise - Business Models on the Web*. Récupéré sur <http://digitalenterprise.org/models/models.html>
- Srnicek, N. (2018). *Le capitalisme de plateforme. L'hégémonie de l'économie numérique*. Montréal: Lux.
- Steven, B., Gaynor, M., & Morton, F. S. (2019). Do Increasing Markups Matter? Lessons from Empirical Industrial Organization. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 44-68.
- Tørsløv T., L. Wier et G. Zucman (2018) : « The Missing Profits of Nations », *NBER Working Paper*, n° 24701
- Tørsløv T., L. Wier et G. Zucman (2019) : « The Missing Profits of Nations, updated figures », *Working Paper*.
- Thum-Thysen, A., Voigt, P., Maier, C., Bilbao-Osorio, B., & Ognyanova, D. (2017). Unlocking investment in intangible assets. *European Economy Discussion Papers No. 047*.
- Tussyadiah, I., & Pesonen, J. (2016). Impacts of peer-to-peer accommodation use on travel patterns. *Journal of Travel Research*, 55(8), 1022-1040.
- Vicard V. (2019) : « The Exorbitant Privilege of High Tax Countries », *CEPII Working Paper*, n° 2019-06, mars
- Wernerfelt, B. (1984). A resource-based view of the firm,. *Strategic Management Journal*, 5(2), 171-180.
- Williams, C., & Horodnic, I. (2017). Regulating the sharing economy to prevent the growth of the informal sector in the hospitality industry. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 26(9), 2261-2278.
- Zervas, G., Proserpio, D., & Byers, J. (2017). The rise of the sharing economy: Estimating the impact of Airbnb on the hotel industry. *Journal of Marketing Research*, 54(5), 687-705.
- Zhu, K., & MacQuarrie, B. (2003). The Economics of Digital Bundling: The Impact of Digitization and Bundling on the Music Industry. *Communication of the ACM*, 264-270.

5. Table des illustrations

Figure 1: Création et répartition de la valeur	10
Figure 2 : Modèle d'affaires de JC Decaux.....	13
Figure 3: Chaîne de valeur type d'une société de gestion de fonds	15
Figure 4 : Chaîne de valeur type d'une société technologique ou de création de logiciels	15
Figure 5: Exemples de chaînes de valeurs dans la grande distribution et l'habillement, Chaîne de valeur type d'une société de gestion de fonds,.....	16
Figure 6 : Chiffre d'affaires d'Apple par type de produits en 2018.....	17
Figure 7 : Nombre de brevets déposés aux USA par Apple	20
Figure 8: Carte des brevets détenus par Apple	21
Figure 9 : Modèle d'affaires d'Apple, années 80-90	21
Figure 10 : Modèle d'affaires d'Apple, années 2001-2006	22
Figure 11 : Modèle d'affaires d'Apple, années 2007-2014	22
Figure 12: Modèle d'affaires d'Apple, années 2014-2019.....	23
Figure 13: Ressources mobilisées par Apple, à date.....	23
Figure 14 : Tertiarisation des économies européennes	25
Figure 15 Taux d'investissement immatériel versus matériel dans le secteur marchand.....	25
Figure 16: Dépenses brutes de R&D en % du PIB.....	26
Figure 17 : Nombre de familles de brevets triadiques déposés par les 4 Etats les plus actifs.....	26
Figure 18 : Part de la valeur ajoutée du secteur TIC dans le PIB,.....	27
Figure 19 : Ventes aux particuliers via Internet en France (en Md€)	28
Figure 20: Part des Français ayant acheté des produits auprès de marchands hors UE en 2017	28
Figure 21: Poids du commerce électronique selon le type de vente dans le chiffre d'affaires total	29
Figure 22: % des Français ayant eu recours à un service Internet pour l'une des activités suivantes : télécommunications, banque, hôtellerie/voyages.....	30
Figure 23: Ratio investissement immatériel (a) : sur l'investissement total, (b) : sur la valeur ajoutée.	31
Figure 24 : Intensité immatérielle par groupe de taille d'entreprises	31
Figure 25: Taux de croissance de la productivité du travail entre 1970 et 2017 en Europe	33
Figure 26: Contribution de la croissance des investissements immatériels à la croissance du taux de productivité en 2015, par classe d'actifs.....	34

Figure 27: Adapté de Pettersen 2017, une typologie des plateformes collaboratives numériques.....	36
Figure 28: Effets de réseaux sur la plateforme bifaces LinkedIn.....	37
Figure 29: Somme des RCAI pour les 81 entreprises de l'échantillon, sur 10 ans ...	41
Figure 30 : Evolution du taux d'IS apparent, 2010-2019	42
Figure 31 : Rapport IS/CA et IS/VA, 2010-2019.....	42
Figure 32: Perte d'IS en % pour différents pays, 2015 et 2016	46
Figure 33: Schéma d'optimisation fiscale, Abbott Laboratories	48
Figure 34: Effet du taux d'IS sur l'écart prix de transfert vs. prix de marché par déciles du taux d'IS du pays de destination.....	49
Figure 35: Evolution de la part du travail dans la VA	53
Figure 36 : Nombre d'utilisateurs actifs mensuel sur Facebook.....	54
Figure 37 : Réseau social ayant la plus importante part de marché par pays (en bleu, Facebook)	55
Figure 38: Schéma simplifié du modèle de valeur de valeur de Facebook, adapté de (Andrea, Lucarelli, Musolino, & Rocchi, 2018)	56
Figure 39 : Taux appliqués aux « patent box » dans l'espace géographique européen	60
Figure 40 : Taxe sur les services digitaux, annoncées, planifiées ou implémentées, en date de mai 2020.....	61
Figure 41 : Exemple simplifié de taxe FDII	62
Figure 42 : Exemple simplifié de taxe BEAT	63
Figure 43: Matrice SWOT pour la digitalisation des énergéticiens.....	69

6. Annexe

6.1. Comment le numérique envahit le monde de l'énergie

La digitalisation s'installe progressivement dans le monde de l'énergie. Ce mouvement s'observe à tous les niveaux, consommateurs, producteurs et équipementiers, dans un contexte de recherche d'économies d'énergie et de transition énergétique. Plusieurs tendances sont à l'œuvre : les énergies renouvelables permettent une décentralisation de la production (électrique essentiellement, avec l'hydraulique, l'éolien, le photovoltaïque) et les rôles de consommateurs/producteurs se mélangent⁸² ; par ailleurs les grands groupes se transforment progressivement et font évoluer une partie de leur modèle (producteurs distributeurs) pour aller y adjoindre une offre de services basés sur les logiciels et les données.

Ainsi, les consommateurs sont incités à utiliser des objets connectés pour une meilleure gestion de leur consommation (pour les particuliers, compteurs Linky chez ENEDIS ou *smart-metering*, essor de la domotique, systèmes d'autopartage ou *vehicle-to-grid*⁸³ de pouvoir repérer la localisation des services et leur disponibilité, ... Pour les collectivités, le développement des *smart-cities* renvoie à la même logique) et la perception de l'offre se transforme pour devenir une *energy-as-a-service* (EAS).

Parallèlement, les producteurs doivent se accompagner cette évolution, ce qui les mets face à quelques défis rappelés par l'IFPEN (Figure 43):⁸⁴

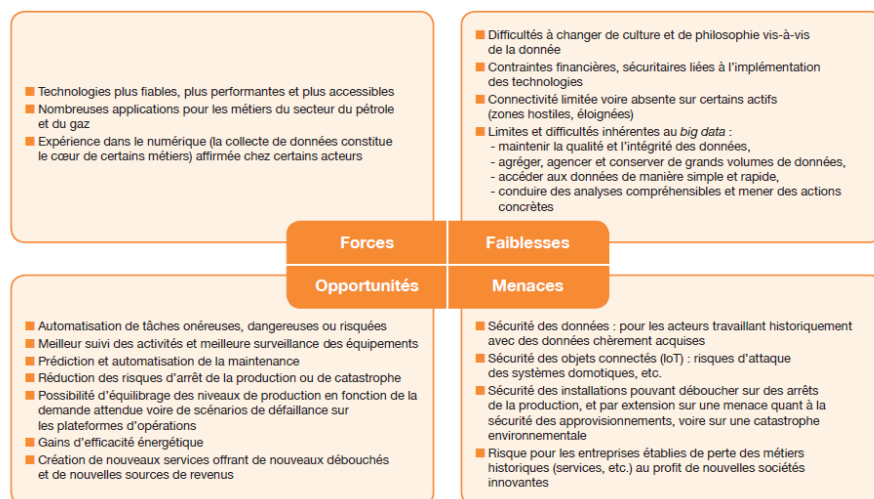


Figure 43: Matrice SWOT pour la digitalisation des énergéticiens

⁸² Voir (Poize & Rüdinger, 2014), il était mentionné qu'alors 50% de la production électrique renouvelable installée était déjà réalisée à 40% par des personnes physiques et 11% par des agriculteurs en Allemagne. En 2017, un peu plus de 4% des foyers allemands pouvait être défini comme auto-consommateur d'énergie contre un peu moins de 0.06% en France d'après une étude *Les Echos 2018 Digital et innovations numériques dans l'énergie*.

⁸³ Voitures électriques, hybrides, à pile à hydrogène

⁸⁴ Panorama 2018 de l'IFPEN: La transformation digitale dans le domaine du pétrole et du gaz

Ils doivent adapter leur réseau pour permettre d'absorber progressivement un flux réciproque entre le consommateur et le producteur, répondre au mieux aux variations des cours mondiaux du pétrole ou du gaz (par exemple avec des capteurs « en tête », pour une gestion optimale de la ressource). Les marchés de la distribution énergétique se transforment également et le recours aux technologies *blockchain* ou aux crypto-monnaies croît.

Le modèle économique évolue donc, et des acteurs parapétroliers (Schlumberger par exemple) centrent une partie importante de leurs activités sur l'acquisition de données afin de les valoriser auprès de leurs commanditaires.

General Electric a créé une « *business unit* » dédiée au digital pour investir le champ des services par le logiciel et la donnée pour créer une “*nouvelle compagnie de services industriels numériques sur toute la chaîne de valeur pétrolière*”.⁸⁵

Cela transforme la nature des actifs clefs que ces compagnies doivent posséder. Une ressource cruciale ici consiste à modifier la culture de ces groupes, qui doivent évoluer de leur base géosciences par exemple pour devenir aptes à la transformation numérique ⁸⁶.

Les équipementiers accompagnent ce changement, en promouvant des logiciels pour le pilotage énergétique (Building Information Technology – BIM – chez Schneider Electric) ou des objets connectés (développement des équipements intelligents chez Chaffoteaux, Delta Dore).

⁸⁵ General Electric : GE and Baker Hughes agree to create new fullstream digital industrial services company gas – 31 octobre 2016

⁸⁶ Par exemple, Total affirme pouvoir s'appuyer sur une culture *data native* Gilles Cochevelou : Digital @ Total : une culture forte – colloque Panorama IFPEN, Paris, 24 janvier 2017

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

RAPPORT PARTICULIER n° 4

**Les nouvelles règles de la fiscalité
internationale des entreprises : évaluation
des effets économiques pour la France**

Berthier David,
Chargé d'étude à la DG Trésor

Koehl Lorraine
Chargée d'étude à l'INSEE

et Lequien Matthieu
Chargé d'étude à l'INSEE

Juin 2020

SYNTHESE

1. Ce rapport s'inscrit dans la problématique générale d'un diagnostic sur « les prélèvements obligatoires sur les entreprises dans une économie mondialisée et numérisée ». Il traite plus particulièrement de l'impôt sur les sociétés, des défis posés par la mondialisation et la numérisation croissantes de l'économie, et des réponses que la réforme à deux piliers actuellement négociée au sein du cadre inclusif de l'OCDE tente de leur apporter. La caractéristique principale de ce rapport est de produire une analyse principalement quantitative, ce qui est toujours délicat en matière de fiscalité internationale des bénéfices, puisque les données sont partielles et la modélisation moins aisée que dans d'autres champs de la fiscalité. Les deux enjeux principaux sont de mobiliser les outils d'analyse et les données adéquates.
2. La première partie dresse le panorama des outils de mesure du poids de l'impôt sur les sociétés, afin de fixer les idées sur le type d'analyse qu'il est permis de conduire (comparaison entre pays, entre entreprises d'un même pays, etc.) et avec quelle mesure. Une attention particulière est accordée aux taux implicites ou aux taux effectifs, les deux notions étant très proches et au centre du second pilier de la réforme de la fiscalité internationale.
3. Ces outils révèlent dans une deuxième partie des phénomènes importants en lien avec l'internationalisation et la numérisation de l'économie. En particulier, une revue de la littérature récente suggère que l'ampleur des transferts de profits hors de France sans lien avec l'activité réelle par les multinationales est significative – signe de la sensibilité de l'IS à l'internationalisation.
4. La troisième partie est centrée sur l'analyse de la réforme de la fiscalité internationale sous l'angle des enjeux spécifiques liés à la mesure des indicateurs au cœur de la réforme. En particulier, la réflexion conduite en première partie sur les taux implicites permettra d'identifier certains points clefs dans la définition précise du taux retenu dans le cadre du pilier II.
5. La quatrième partie sert d'introduction aux estimations de la réforme et est dédiée à la question des données à utiliser. Il apparaît que les bases de données sur les multinationales les plus couramment utilisées dans la littérature sont par trop incomplètes. Ce sont donc deux sources administratives qui sont exploitées dans ce rapport : les liasses fiscales, naturellement limitées aux unités légales françaises mais très détaillées, et les déclarations françaises du *Country-by-Country Reporting* (CbCR). Ces dernières – produit de la mise en place de l'action 13 du programme *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) – offrent un point de vue particulièrement complet sur l'activité et la fiscalité des multinationales françaises dans l'ensemble de leurs pays d'activité. Elles souffrent cependant de nombreux problèmes déclaratifs qui doivent commander une grande prudence quant à l'analyse des estimations produites.
6. Les analyses des premières parties ainsi que les travaux menés sur ces bases de données, mis en regard avec les estimations d'autres institutions comme l'OCDE et le CAE, permettent dans la cinquième et dernière partie de dégager de grandes lignes d'analyse.

7. Tout d'abord et en lien avec l'objectif premier du pilier II, sa mise en place réduirait effectivement les incitations fiscales à transférer des profits dans des juridictions à taxation avantageuse et induirait donc des changements de comportement des entreprises. Ce constat est vrai en particulier pour la France, ce qui induit toutes choses égales par ailleurs une hausse de sa base taxable. Comme, de plus, le pilier II augmente le taux d'imposition des profits des multinationales françaises taxés en dessous du taux minimum fixé par ce pilier – qu'ils soient localisés en France ou à l'étranger – les recettes fiscales augmenteraient. Un consensus se dégage même sur une hausse substantielle de recettes fiscales au titre du pilier II dans les économies développées et en France en particulier. Pour la France, les gains fiscaux sont notamment substantiels auprès des filiales étrangères des groupes français. L'OCDE estime que l'effet moyen global pour les pays développés serait de près de +4 % sur leurs recettes d'IS (avec un taux minimal du pilier II de 12,5 %) ; le CAE anticipe une hausse globale de +9,4 % pour la France (avec un taux minimal de 15 %) ; et les calculs statiques sur les données CbCR indiquent une hausse d'environ +7 % sur le champ des filiales étrangères des multinationales françaises (+15 % avec un taux minimal de 12,5 %, en incluant les entités françaises, mais avec une surestimation potentiellement importante due à l'enregistrement de dividendes intra-groupes dans le profit). Par ailleurs, l'étude du CAE montre que ce supplément de recettes fiscales ne pénaliserait que peu l'attractivité du pays.
8. Ces chiffres précis masquent cependant la fragilité de ces estimations. Les nombreux problèmes de qualité des données et la difficulté à quantifier précisément les réactions des agents économiques en limitent fortement la fiabilité. Par ailleurs, ces estimations n'ont nécessairement qu'un caractère stylisé et illustratif du fait que de nombreux paramètres de la réforme sont à ce jour indéterminés. Signalons à ce sujet qu'un des aspects clefs de cette réforme sera la définition du profit retenu pour apprécier le taux implicite, mais aussi le champ des impôts à y retenir ou de la prise en compte des crédits d'impôt. Les analyses des distributions de taux implicites selon différentes définitions, réalisés avec l'apport des liasses fiscales, montrent que le choix qui sera fait pourra changer le pilier II dans des proportions extrêmement importantes.
9. La quantification du pilier I souffre davantage encore du manque de données, notamment concernant les multinationales étrangères. Toutefois, la confrontation des différents travaux permet de conclure que la France ne serait probablement pas perdante à l'instauration du pilier I. Une seule estimation est négative – réalisée à partir des données CbCR de la France – et tout en étant par nature incomplète et biaisée à la baisse, elle n'aboutit qu'à une perte de l'ordre de 0,1 Md€ d'IS sur les seules multinationales françaises. Un autre enseignement robuste est que l'effet de ce pilier sur les recettes fiscales semble bien moins significatif que celui du pilier II. Parmi les autres études, celle du CAE aboutit en effet à une hausse d'IS positive mais très mesurée, de + 0,1 %. De la même façon, l'OCDE estime que l'effet moyen sur les recettes d'IS des pays développés serait positif mais faible (de l'ordre de +0,2 %). Un autre enseignement de cette étude est qu'une grande partie de l'impact de la réforme serait concentrée sur un petit nombre d'entreprises : cent multinationales représenteraient à elles seules plus de la moitié du profit à réallouer. Cela ne signifie cependant pas que son impact soit négligeable : au-delà de l'effet agrégé, il peut y avoir des effets importants pour certaines entreprises, surtout celles qui réalisent des profits élevés et qui produisent et vendent dans des pays différents. En outre, il est possible que dans le futur cet effet agrégé puisse devenir non négligeable avec les développements des secteurs visés, notamment les services digitaux automatisés.
10. La prudence énoncée à l'égard des estimations du pilier II vaut également pour celles de ce premier pilier. Par ailleurs, il est important d'insister sur le fait que toutes ces estimations s'appuient sur des données observées dans le passé, il y a plusieurs années. Elles sont l'image d'un monde déjà différent de celui d'aujourd'hui – en particulier du fait de la montée en puissance de BEPS et naturellement de la crise associée au Covid-19 –, et probablement plus différent encore de celui de demain.

SOMMAIRE

1. COMMENT MESURER LE POIDS DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ?.....	9
1.1. Les approches macroéconomiques.....	10
1.1.1. <i>Le taux nominal maximal.....</i>	<i>10</i>
1.1.2. <i>Le poids de l'impôt sur les sociétés dans le PIB.....</i>	<i>12</i>
1.1.3. <i>Le poids de l'IS dans un indicateur macroéconomique de profits : une notion macroéconomique du taux implicite.....</i>	<i>14</i>
1.2. L'approche microéconomique prospective.....	15
1.3. L'approche microéconomique rétrospective, les taux implicites.....	17
2. QUE DISENT LES MESURES DE TAUX EFFECTIF DE L'IMPACT DE L'INTERNATIONALISATION ET DE LA NUMÉRISATION DE L'ÉCONOMIE SUR L'IS ?..	22
2.1. Le cas de l'internationalisation : un sujet d'étude encore récent, mais des résultats déjà probants sur les phénomènes de fuite devant l'impôt.....	22
2.2. Le cas de la numérisation : un phénomène qui touche toute l'économie	27
3. LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ INTERNATIONALE : PRÉSENTATION ET ENJEUX SPÉCIFIQUES LIÉS À LA MESURE DES INDICATEURS AU CŒUR DE LA RÉFORME.....	29
3.1. Le concept de surprofit, central s'agissant du pilier I, et les différentes modalités de répartition des droits à taxer.....	29
3.2. La notion de taux implicite retenue dans le second pilier.....	30
3.2.1. <i>La mesure de l'imposition</i>	<i>30</i>
3.2.2. <i>La mesure du profit.....</i>	<i>32</i>
3.3. Bilan	33
4. COMMENT ESTIMER LES CONSÉQUENCES DES DIFFÉRENTES OPTIONS DE RÉFORME DE LA FISCALITÉ INTERNATIONALE ?	34
4.1. L'estimation du pilier 1 pour la France nécessite des données précises et très vastes .. 34	
4.2. L'estimation statique du pilier 2 laisse plus de marges de manœuvre.....	36
4.3. La réalisation d'une estimation dynamique est hors de portée de cette étude.....	37
4.4. Quelles données utiliser ?	38
5. LES PREMIERS ÉLÉMENTS QUANTITATIFS.....	42
5.1. Les résultats du pilier I : une évaluation très partielle avec les données CbCR	42
5.2. Les résultats du pilier II : mise en perspective des liasses fiscales et des données CbCR.....	44
5.2.1. <i>Les éclairages apportés par les liasses fiscales.....</i>	<i>44</i>
5.2.2. <i>Les éclairages apportés par les données CbCR.....</i>	<i>51</i>
5.2.3. <i>Synthèse partielle des estimations pour le pilier 2.....</i>	<i>53</i>
5.3. Les évaluations provisoires des organisations internationales.....	53
5.3.1. <i>Les estimations de l'OCDE.....</i>	<i>53</i>
5.3.2. <i>Les travaux de la Commission européenne</i>	<i>58</i>

5.4. Les estimations du CAE (Fuest et al., 2019)	59
5.4.1. <i>La méthodologie</i>	59
5.4.2. <i>Les résultats</i>	60
5.4.3. <i>Points forts et limites</i>	63
Annexe 1 : Résultats de la littérature mobilisant les taux implicites	67
Annexe 2 : détail technique du chiffrage du pilier 1 de l'OCDE	70
Annexe 3 : Détail des données CbCR	72
Annexe 4 : Bibliographie	76

INTRODUCTION

11. Dans le contexte d'une économie de plus en plus mondialisée et de plus en plus numérisée, l'adéquation des règles actuelles de taxation des bénéfices des multinationales suscite de nombreuses interrogations. Il est en particulier bien établi qu'elles permettent de nombreuses pratiques d'optimisation de la part des entreprises¹. Ce constat a amené les pays du G20 à mandater l'OCDE pour la conduite d'un projet de lutte contre ce phénomène : le résultat fut l'initiative BEPS (*base erosion and profit shifting*, érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices), un programme en quinze points visant à lutter contre l'optimisation en instaurant de nouveaux standards minimum ou en modifiant certaines règles², et adopté par le G20 en 2015. Plus récemment, d'autres initiatives ont émergés afin de modifier plus substantiellement les règles de la fiscalité internationale : cela concerne la mise en place de taxations nationales sur les services numériques (en particulier en France, mais aussi en Italie ou en Autriche), les réflexions autour d'une convergence fiscale européenne, mais aussi des négociations internationales conduites de nouveau sous l'égide de l'OCDE mais dans un cadre élargi impliquant plus de 140 pays. Ces négociations ont notamment pour objet une plus grande prise en compte du lieu de vente dans la localisation des bénéfices – c'est l'approche dite du « premier pilier » - et l'introduction d'un taux effectif minimal pour les multinationales – approche dite du « second pilier ».
12. Pour toutes ces initiatives, la question du montant d'impôt acquitté est essentielle et renvoie à la problématique de la mesure du poids de l'impôt effectivement payé par une entreprise. La multiplicité des assiettes auxquelles l'impôt sur les sociétés peut être rapporté nécessite d'explicitier leurs significations et les analyses qu'elles permettent - cette question est en particulier au centre de la conception même de la réforme proposée par l'OCDE s'agissant du second pilier, avec la notion de taux effectif d'imposition.
13. Il s'agira donc avant toute chose de renforcer l'analyse des différents concepts de taux effectifs mobilisables notamment concernant les multinationales. Une littérature économique déjà abondante sera mobilisée et discutée. Dans un deuxième temps, ce rapport étudiera la question, dans la littérature économique, de la mobilisation des taux implicites dans le cadre de l'analyse des comportements des multinationales et notamment de la quantification des pratiques d'optimisation.
14. Enfin, pour répondre plus précisément aux questions posées dans la saisine de l'Assemblée Nationale, un dernier axe concernera l'approche unifiée de l'OCDE. Après une réflexion sur le sens des différentes définitions possibles du taux effectif qui permettra d'éclairer les grands enjeux de la réforme de la fiscalité internationale, les éléments d'évaluation préliminaire de ses conséquences pour la France seront discutés.

¹ Evitement de l'établissement stable – et donc de l'imposition - dans les pays à forte fiscalité malgré une présence économique significative, paiements intra-groupe (frais financiers ou rémunération d'actifs, par exemple) vers des pays à faible fiscalité ou encore recherche des conventions fiscales bilatérales favorables dans le seul but d'éviter l'impôt (chalandage fiscale), pour ne citer que quelques une d'entre elles. Pour une présentation générale et pédagogique à la fois des règles de la fiscalité internationale et des possibilités d'optimisation, voir « OCDE (2013), *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264192904-fr> », notamment chapitre 4, p. 37-52.

² Par exemple sur le régime d'imposition du produit des brevets, avec le conditionnement d'un régime fiscal de faveur (comme par exemple en France, au taux de 15 %) à la réalisation dans le pays des dépenses de R&D associées au brevet.

*

* *

1. Comment mesurer le poids de l'impôt sur les sociétés ?

15. La question de la quantification est loin d'être secondaire dans la description ou l'analyse d'un système fiscal. Elle est en effet nécessaire pour mesurer les effets de la fiscalité, ou plus généralement pour effectuer des comparaisons, qu'elles soient entre agents économiques, entre différentes périodes ou entre différents pays. C'est toutefois souvent une question complexe qui ne donne que rarement des réponses catégoriques ou univoques.
16. Une bonne illustration peut être donnée par l'étude du poids global de la fiscalité dans une économie. Si on l'analyse en France, par exemple, il est naturel de tenter la comparaison de notre pays par rapport aux autres. L'outil d'analyse le plus communément utilisé est alors le taux de prélèvements obligatoires. Cet objet, en apparence très simple et d'utilisation très courante, existe sous de multiples formes : Eurostat, l'OCDE, l'Insee, par exemple, en proposent trois définitions différentes. Elles présentent des variations importantes - concernant la comptabilisation des crédits d'impôts ou bien des cotisations fictives payées par les administrations publiques à elles-mêmes en tant qu'employeur - qui sont plus que de légères nuances et qu'il est indispensable d'avoir à l'esprit lorsqu'on effectue des comparaisons internationales.
17. De manière un peu paradoxale, le rétrécissement de la focale au seul champ de l'impôt sur les sociétés ajoute beaucoup de complexité. Car, alors que le choix du PIB semble assez naturel lorsqu'il s'agit d'étudier le poids de l'ensemble des prélèvements obligatoires dans l'économie, la question du dénominateur pose beaucoup plus de problèmes dans le cas d'un impôt en particulier, a fortiori dans le cas d'un impôt à base relativement étroite, schématiquement intervenant plutôt en bas du compte de résultat. Une autre difficulté se pose relativement aux contours de l'impôt sur les sociétés. La fiscalité des entreprises couvre en effet un large éventail comprenant l'imposition des ventes, des actifs, de la masse salariale, de la valeur ajoutée et des profits, et le périmètre à retenir peut varier selon la problématique abordée. Par ailleurs, de nombreux instruments de politiques publiques pouvant s'appuyer sur la fiscalité ajoutent de la complexité, comme le montre l'exemple du soutien aux activités de recherche et développement (R&D) : ce type de soutien peut passer par un crédit d'impôt (en France, au Canada, Royaume-Uni ou depuis le 1^{er} janvier 2020 en Allemagne), par un mécanisme de suramortissement (en Chine) ou par une subvention sans lien avec la fiscalité (en Japon). Cette diversité complique l'analyse, et la question du périmètre précis de l'analyse – imposition des profits seuls ou autres formes de fiscalité des entreprises, prise en compte de dispositifs particuliers ou non – doit être discutée au cas par cas en fonction de la question posée.
18. La façon de mesurer l'impôt sur les sociétés (IS) peut induire des réponses différentes aux nombreuses questions que l'on peut se poser sur l'IS. Parmi ces sujets d'intérêt, nous pouvons évoquer les suivants :
 - a. Quel est l'impact de l'IS sur les décisions d'investissement ?
 - b. Les règles de l'IS sont-elles plus favorables à certains types d'entreprises (notamment selon la taille, le degré d'internationalisation, etc.) ?
 - c. Quel est le poids de l'imposition des profits, voire plus généralement des entreprises, dans la fiscalité globale, ou dans l'économie, et – par exemple – ce poids est-il plus élevé dans certains pays que dans d'autres ?
19. Pour chacun de ces sujets, il s'agit d'effectuer des comparaisons, qu'elles soient entre pays ou entre types d'entreprises. Cela nécessite de choisir une mesure commune afin de contourner les problèmes posés par les différences entre les règles d'assiettes, dans le cas des pays, ou par l'hétérogénéité des conséquences de ces règles sur différentes types d'entreprises.

20. Une difficulté découle évidemment de ce que ces comparaisons nécessitent des outils de mesures différents. En miroir de la liste des questionnements évoquée plus haut, nous pouvons dresser celle des différentes mesures habituellement utilisées, et présentées par exemple de façon détaillée par Nicodème (2001), Devereux et Griffith (2002), et reprises par l'institut des politiques publiques (IPP, 2018). Sont distinguées, de manière classique, les approches macroéconomiques des approches microéconomiques, et, au sein de ces dernières, les approches rétrospectives des approches prospectives. Nous introduisons ici une catégorie supplémentaire qui peut se décliner sous les formes macroéconomiques ou microéconomiques rétrospectives : les taux implicites, que nous présentons en dernier et le plus longuement car ils sont l'outil le plus important dans le cadre de nos travaux. Cela donne trois grandes catégories d'outils, détaillées ci-dessous :

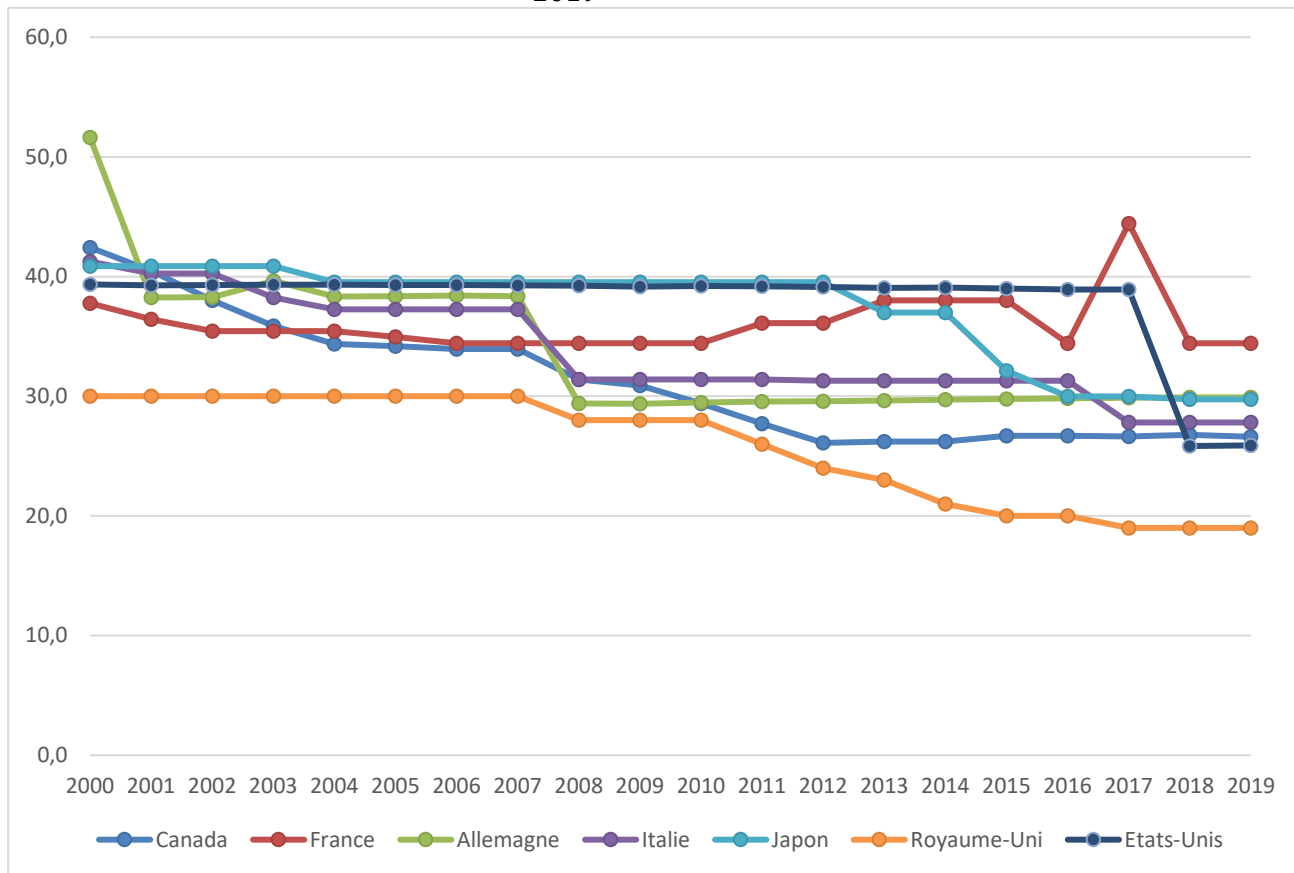
1.1. Les approches macroéconomiques

21. Elles sont principalement utilisées pour effectuer des comparaisons internationales, ou pour répondre à des questions impliquant l'ensemble des entreprises comme un agent économique unique - par exemple : les prélèvements obligatoires pèsent-ils plus sur les entreprises ou sur les ménages ?

1.1.1. Le taux nominal maximal

22. Les taux nominaux présentent deux avantages qui peuvent justifier leur emploi :
- Le premier, d'ordre statistique, concerne leur grande disponibilité (fixés par la loi, ils peuvent être aisément collectés pour l'ensemble des pays du monde). Il s'agit là d'un avantage comparatif important dans un domaine où les données peuvent manquer ou manquer de comparabilité. Le taux nominal présente par exemple la propriété rare de mettre en évidence les effets de la concurrence fiscale internationale (la fameuse *race to the bottom* illustrée par le graphique 1 ci-dessous).

Graphique 1 : évolution des taux nominaux maximaux dans les pays du G7 de 2000 à 2019



Source : OCDE

- le second, plus économique, se fonde sur l'idée qu'il représente dans certaines circonstances le taux marginal d'imposition, en particulier dans le cas du transfert de bénéfices. Un certain nombre d'estimations de ce phénomène³ sont fondées sur l'hypothèse que le transfert entre deux pays est fonction de l'écart entre les taux statutaires maximaux de ces deux pays, et c'est en particulier le cas de celle de l'OCDE⁴ que nous serons amenés à commenter en détail dans la dernière partie car elles sont centrales dans leur estimation de l'impact de la réforme de la fiscalité internationale.

23. En dehors de ces usages, c'est cependant une mesure rendue souvent frustrée par la complexité et la grande variété des règles d'assiettes à travers le monde, ce qui nécessitera de faire appel à d'autres outils.

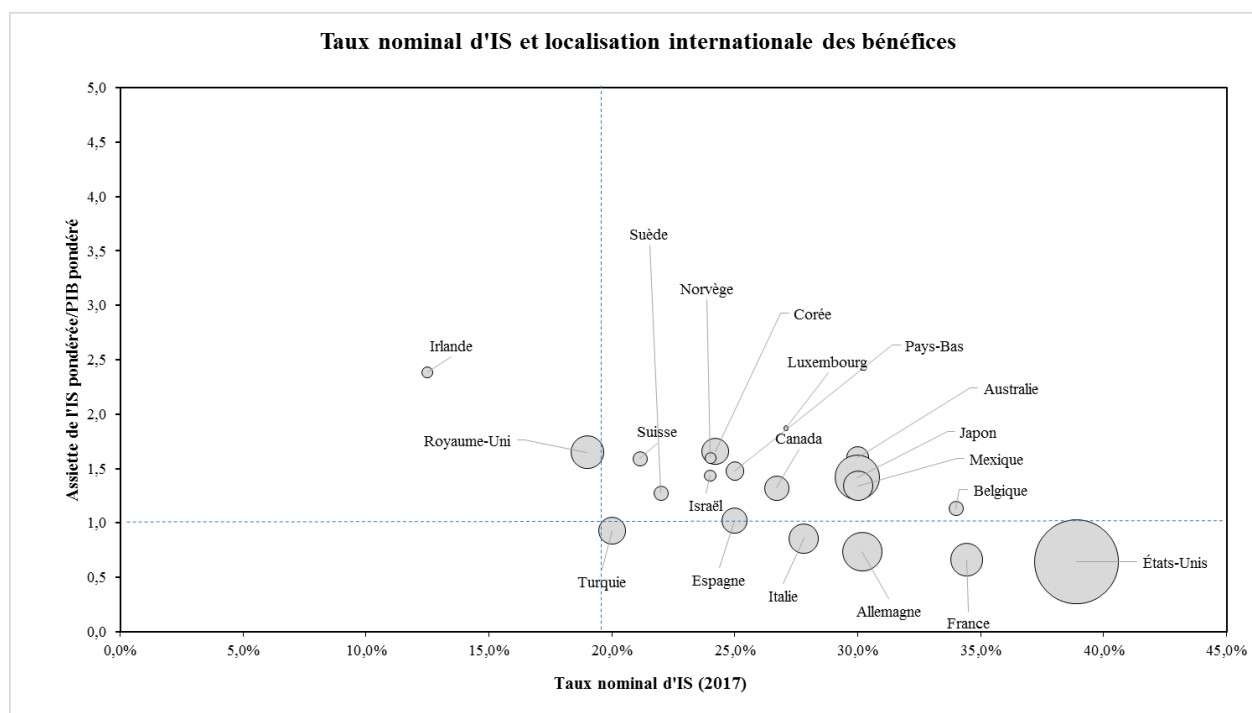
³ Il s'agit notamment de la modélisation privilégiée de la méta-analyse conduite par Beer et al. dans « International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots » (2018), qui sera discuté dans la deuxième partie de ce rapport.

⁴ Plus précisément, l'OCDE postule une relation entre le montant de transfert de profit et l'écart entre le taux statutaire du pays d'origine et le taux effectif (cf. I.2 *infra*) du pays de destination.

1.1.2. Le poids de l'impôt sur les sociétés dans le PIB

24. Il s'agit en quelque sorte d'une déclinaison du taux de prélèvements obligatoires au cas de l'impôt sur les sociétés. Il souffre lui aussi de limites sérieuses dues au fait que son assiette économique évolue très différemment du PIB, du fait de la variation du taux de marge ou de la très forte cyclicité de l'investissement (l'assiette de l'IS étant nette et non brute des amortissements), même si cette dernière est atténuée par la mécanique de l'amortissement souvent pluriannuel. L'indicateur est surtout utile dans le cadre d'analyse de la qualité de la fiscalité⁵, en dehors duquel il est peu utilisé (poids des différents types de prélèvement dans le PIB ou dans le total des recettes).
25. Cet indicateur présente toutefois l'avantage de permettre des comparaisons internationales, comme le montre le graphique 2 mettant en évidence une corrélation négative entre taux nominal statutaire et poids de l'IS dans le PIB⁶. Il s'agit d'une illustration de la concurrence fiscale et de la forte incitation qu'il peut y avoir pour certains pays à baisser leurs taux afin d'attirer une partie de la base imposable des multinationales. Il faut cependant avoir à l'esprit que ces données sont à manipuler avec précaution du fait de leur forte sensibilité aux effets de structure entre les différentes économies nationales. A titre d'exemple, un grand nombre d'entreprises allemandes, comparativement à la France, déclarent leurs résultats à l'IR et non à l'IS, ce qui biaise évidemment la comparaison.

Graphique 2 : Taux nominaux d'IS et localisation des profits en 2017



Source : Données OCDE, calculs DG Trésor

⁵ C'est-à-dire l'analyse de la fiscalité sous l'angle de l'importance relative des différentes assiettes, avec l'idée de distinguer les « bonnes » (taxation induisant le moins de distorsions dans le comportement des agents économiques : principalement taxes sur les facteurs immobiliers ou sur la consommation), des « mauvaises » (la fiscalité du capital, en augmentant le coût de l'investissement, appartient plutôt à celle-ci).

⁶ Cette corrélation avait également été mise en évidence par le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution de 2012 dans le dossier « Vers une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés ».

26. Dans le même esprit, il pourrait être envisageable d'élargir le champ de l'analyse en tentant de mesurer le taux de prélèvements obligatoires supporté par les entreprises. En guise d'illustration, le tableau 1 ci-dessous présente une comparaison des prélèvements obligatoires payés par les entreprises en France et en Allemagne :

Tableau 1 : Structure en 2017 de la fiscalité des entreprises par type d'impôts et par pays (en points de PIB)

Type de prélèvement	Allemagne	France
Cotisations sociales employeurs (D12)	6,3%	8,9%
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine (D5)	2,7%	2,8%
Impôts sur la production (D29)	0,4%	3,2%
Subventions (D3)	-0,7%	-1,5%
Total des prélèvements nets de subventions	8,6%	13,4%

Lecture : Ces montants correspondent aux impôts acquittés par les sociétés financières et non-financières.

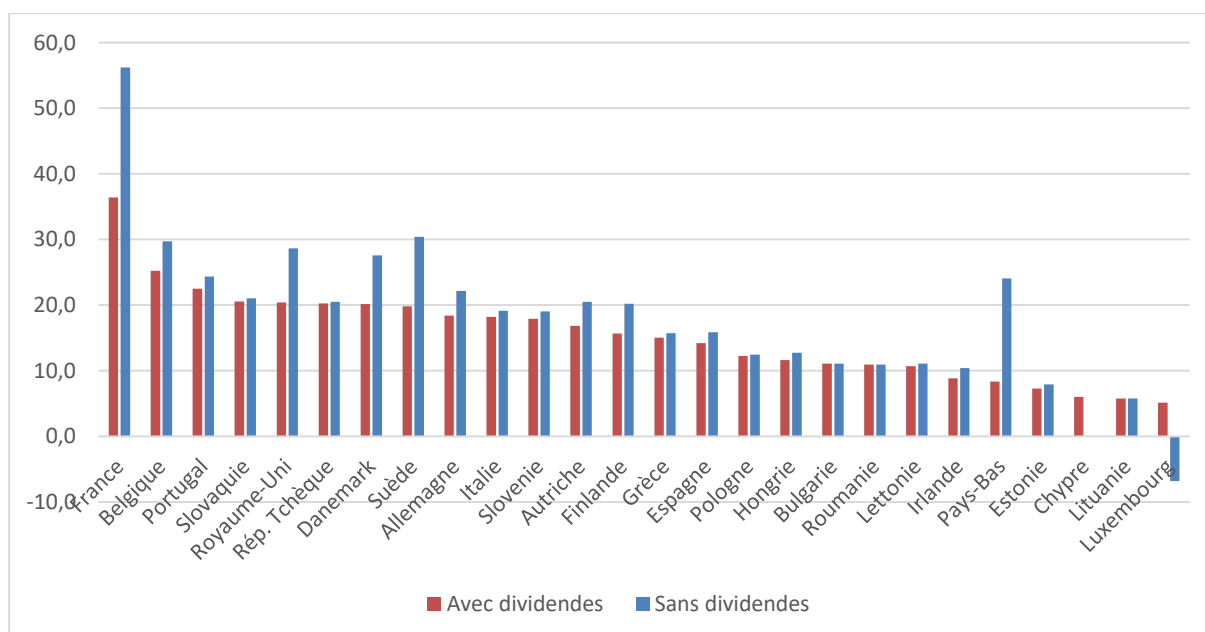
Source : Eurostat

27. Il s'agit là cependant d'un exercice compliqué, reposant sur les données de comptabilité nationale reprenant parfois des classifications administratives pas toujours pertinentes d'un point de vue de l'incidence économique (en particulier la distinction entre cotisations sociales salariales et patronales, dont, au moins à long terme, l'incidence économique devrait être identique). Se poserait également la question de l'incidence de la fiscalité indirecte, que la comptabilité nationale choisit de ne pas répartir entre secteurs institutionnels, ménages ou entreprises.

1.1.3. Le poids de l'IS dans un indicateur macroéconomique de profits : une notion macroéconomique du taux implicite

28. Les taux implicites macroéconomiques retiennent comme mesure de l'impôt celle de la comptabilité nationale (avec tous les traitements qui en découlent, par exemple sans le diminuer des crédits d'impôts restituables) et, afin de corriger les défauts de l'indicateur précédent décrit dans la section 1.1.2., au dénominateur une reconstitution de l'assiette à l'aide de la comptabilité nationale. Toutefois, il n'y a pas consensus au sujet de la définition de cette assiette. En premier lieu, la prise en compte de l'amortissement du capital pose problème, car sa mesure par la comptabilité nationale (consommation de capital fixe) peut fortement différer de sa mesure en comptabilité privée, présentant notamment une volatilité beaucoup plus faible. Par ailleurs, la question de la prise en compte des éléments financiers, notamment les dividendes perçus, fait aussi débat. La difficulté tient à ce que ces derniers sont souvent exonérés - car leur imposition conduirait à une double taxation dans le cas où l'entreprise qui les verse est déjà à l'imposition sur les profits - mais cependant rarement de façon systématique. Par exemple en France, seuls ceux reçus dans le cadre du régime mère-fille le sont (et même dans ce cas une partie est imposable sous forme de quote-part part pour frais et charges). C'est la raison pour laquelle la Commission européenne (DG Taxud), qui publie chaque année un indicateur de ce type dans sa publication *Taxation Trends*⁷ (lien vers l'édition 2019), en produit deux définitions différentes, qui peuvent dans certains cas, dont celui de la France, donner des ordres de grandeur très différents : l'une que la Commission considère comme traditionnelle et dont l'assiette de profit ne comprend aucun dividendes ; l'autre dont l'assiette comprend les dividendes versés par les entreprises non-résidentes. Le graphique 3 présente les taux 2017 :

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



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

⁷ Dans le détail, ces taux sont calculés comme le rapport du total d'impôt sur les sociétés payé, pris ici hors crédits d'impôts, et d'un agrégat qui rassemble l'excédent net d'exploitation (ENE) et certains revenus nets de la propriété, notamment les intérêts.

29. Malgré ces limites, ces taux présentent l'immense avantage de reposer sur la disponibilité des données de comptabilité nationale dans un très grand nombre de pays, et ils sont donc particulièrement indiqués en cas de comparaison internationale. Ces données sont cependant à manipuler avec précaution du fait de leur forte sensibilité aux effets de structure entre les différentes économies nationales. Ces taux souffrent par ailleurs des défauts inhérents à toute mesure macroéconomique : ils ne permettent aucun diagnostic précis par catégorie d'entreprises en présentant une situation « moyenne » qui masque l'hétérogénéité des situations, ou, dans le cas du présent rapport, des comportements d'optimisation de l'impôt. Malgré les comparaisons internationales intéressantes qu'ils permettent, ils ne sont donc pas totalement adaptés à notre étude dont l'intérêt porte uniquement sur les multinationales, et ce d'autant moins que la littérature tend à mettre en évidence des variations significatives de taux implicites selon la taille des entreprises (cf. partie 1.3.).

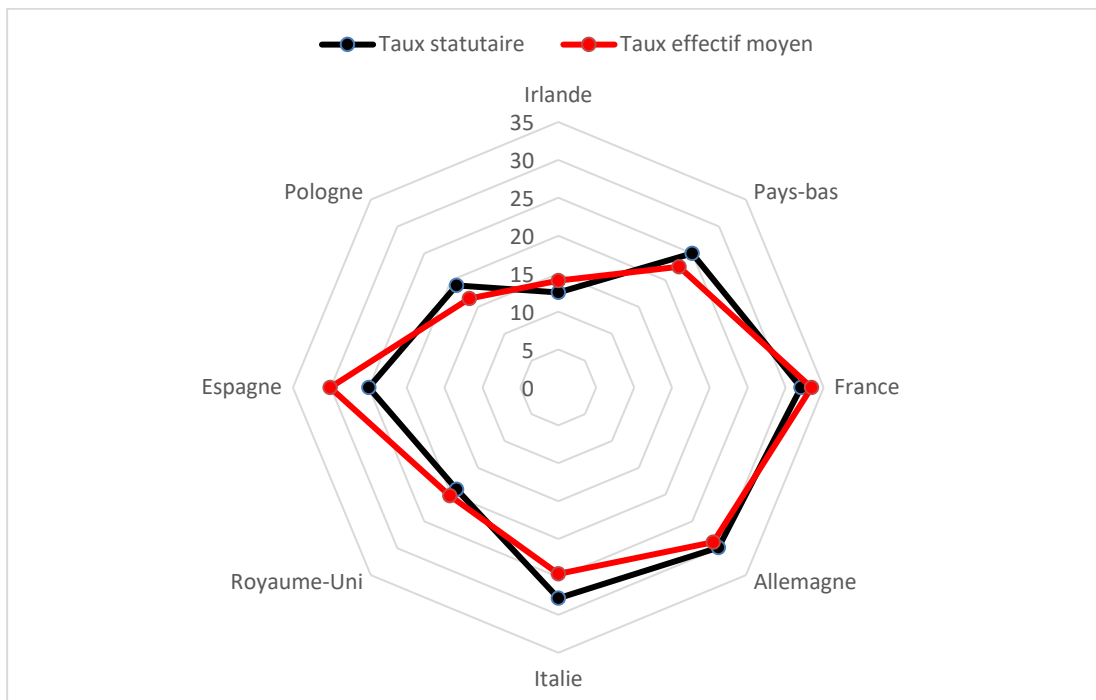
1.2.L'approche microéconomique prospective

30. Il s'agit de ce que l'on appelle communément les taux effectifs, qui ont été introduits par Devereux et Griffith⁸ dans leurs nombreux travaux sur la question de l'impact de la fiscalité sur la localisation du capital productif. Ils ont pour but d'éclairer l'étude des choix d'investissement, et reposent sur la mesure de la différence entre la rentabilité avant et celle après impôt de ces investissements.
31. Deux prises de décisions doivent être selon les tenants de cette approche modélisées séparément : 1) le choix, discret, d'investir ou non dans un pays et 2) conditionnellement au fait d'avoir décidé d'investir dans un pays, le choix du montant d'investissement.
32. L'analyse de ces deux questions nécessite deux outils différents :
- un taux effectif moyen (souvent désigné par son équivalent anglais *effective average tax rate* ou EATR), calculé comme la différence entre les rendements totaux d'un investissement avant et après impôt, et pertinent dans le cas du choix binaire d'investir ou non.
 - un taux effectif marginal (en anglais *effective marginal tax rate* ou EMTR), calculé comme la différence entre le rendement avant et après impôt d'un euro supplémentaire investi, pertinent dans le cas du choix du montant à investir.
33. Il s'agit ici de simuler le calcul réalisé par l'entreprise, ce qui présente un intérêt évident dans le cadre de l'analyse économique. Les limites de cette méthode découlent de ce que, pour prendre en compte l'ensemble des règles d'assiettes, il faut effectuer des hypothèses précises sur, entre autres, la nature des actifs utilisés (afin d'estimer l'impact de leur amortissement), la structure de financement (l'emprunt étant souvent traité fiscalement différemment des fonds propres), etc. De ce fait, cette méthode s'apparente à une approche par cas-type, qui apporte bien des enseignements mais ne peut rendre compte convenablement d'une fiscalité moyenne telle qu'elle s'applique effectivement.

⁸ En particulier dans les deux articles faisant aujourd'hui référence : « Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals » (1998) et « The impact of corporate taxation on the location of capital: a review » (2002).

34. La Commission européenne, en coopération avec le *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung* (ZEW) produit chaque année une estimation de ces taux effectifs moyens pour les pays de l'Union européenne, en effectuant le calcul à partir d'un cas type d'une grande entreprise non-financière ayant des structures de financement et d'actif considérées comme moyenne⁹. Le graphique 4 ci-dessous compare ces taux effectifs aux taux statutaires pour certains pays.

Graphique 4 : Comparaison des taux statutaires et taux effectifs moyens en 2019, en %



Source : données de la Commission européenne et de l'OCDE

35. Cet outil a notamment été retenu par la Commission européenne dans son étude d'impact de la taxe sur les services numériques, afin de comparer la taxation au sein de l'UE des multinationales du numérique des autres multinationales. L'étude d'impact de la Commission européenne obtient une taxation moyenne nettement plus faible pour les premières (9,5 % contre 23,2 %)¹⁰. Notons que cette différence résulte uniquement du caractère plus favorable pour les multinationales du numérique des règles de fiscalité en vigueur. Leur intensité en actifs immatériels étant nettement supérieur à la moyenne des autres entreprises, elles bénéficient des nombreux avantages fiscaux qui leur sont associés : dépenses (notamment les salaires) immédiatement déductibles – contrairement aux actifs matériels – aides à la R&D, taux réduits sur les revenus de la propriété intellectuelle, etc. Ces estimations ne prennent cependant par construction pas du tout en compte les éventuelles possibilités accrues d'optimisation, pour ce secteur, en termes de localisation des bénéfices.

⁹ Dans le détail, la commission effectue les calculs pour cinq types d'actifs (immobiliers, intangibles, machines, actifs financiers et stocks) et trois types de financements (réserves, fonds propres et endettement), ce qui représente au total quinze calculs. Le taux moyen, représenté ici, est obtenu en supposant que chaque actif est utilisé de manière identique et que la structure de financement est identique pour chaque actif et suit la moyenne des pays de l'OCDE.

¹⁰ « IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services », Document de travail de la Commission européenne, 2018

1.3.L'approche microéconomique rétrospective, les taux implicites

36. Il s'agit de rapporter l'impôt à une assiette plus aisément analysable et plus aisément comparable que l'assiette fiscale, en général une mesure plus économique du profit. Un des nombreux avantages est que cette notion s'appuie sur des données observables dans le passé. On peut en distinguer deux grands types selon le niveau d'agrégation des données utilisées.
37. Les taux implicites microéconomiques mobilisent des données individuelles d'entreprises. Leur immense avantage est donc de pouvoir être déclinés au niveau de chaque entreprise et ainsi de permettre les comparaisons entre différentes catégories d'entreprises. C'est d'ailleurs l'objet de plusieurs travaux effectués au cours des dernières années, dont il est intéressant de dresser un rapide panorama. Trois études sont retenues : une publication de la collection Trésor-éco de 2011 « Le taux de taxation implicite des bénéfices en France », le rapport particulier numéro 3 du CPO publié en janvier 2017 « Toutes les entreprises ont-elles le même taux implicite d'impôt sur les sociétés ? », et un rapport de l'institut des politiques publiques de 2019 « L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs ». Leurs caractéristiques principales sont présentées dans le tableau 2 ci-dessous :

Tableau 2 : Comparaison des caractéristiques de trois études sur les taux implicites

	Trésor éco 2011	CPO 2016	IPP
Champ retenu	Redevables de l'IS, secteur non-financier, au régime normal de l'IS et au RSI	triple analyse sociétés/groupes fiscaux/entreprises hors activités agricoles, financières et immobilières	Redevables de l'IS, secteur non-financier, au régime normal de l'IS
définition du numérateur	IS dû avant report net des CI (pour les seules entreprises dont l'ENE est positif) IS dû après reports et net des CI	Principalement IS dû avant reports et brut des crédits d'impôts	IS dû avant report brut CI (pour les seules entreprises dont l'ENE est positif) IS dû après report brut CI IS dû après report net CI
définition du dénominateur	Excédent net d'exploitation	Excédent net d'exploitation	Excédent net d'exploitation
Dimensions étudiées	Taille et secteur d'activité	Taille et secteur d'activité	Taille et secteur d'activité
Année(s) étudiée(s)	2007-2008	2013	2005-2015

Source : études des auteurs, compilations des rapporteurs

38. Une première constatation est que l'intérêt des auteurs se porte sur les comparaisons entre entreprises selon leur taille et leur secteur d'activité. Par ailleurs, ils retiennent tous comme mesure du profit l'excédent net d'exploitation, c'est-à-dire la case GG dans les liasses fiscales. Il présente en effet l'avantage d'être neutre vis-à-vis du mode de financement (par l'endettement ou par les fonds propres), puisqu'il ne tient aucun compte du résultat financier, ainsi que de présenter une interprétation économique aisément compréhensible (il peut être interprété comme le rendement du capital, net de son amortissement). Cela ne veut toutefois pas dire qu'il s'agit du choix à faire en toutes circonstances. La réflexion sur la mesure du profit à retenir doit être menée au cas par cas, en fonction de l'usage que l'on souhaite faire du taux implicite. Par exemple, dans le cas qui nous intéresse particulièrement de l'instauration d'un taux implicite minimal, il pourrait être souhaitable de retenir une mesure s'approchant davantage du résultat comptable des entreprises, plus bas dans la séquence de comptes.
39. Il est naturellement intéressant de comparer les résultats obtenus par les auteurs, notamment du point de vue de la comparaison par taille d'entreprises (les tableaux récapitulatifs de ces études se trouvent en annexe 1). Il n'y a pas de consensus immédiat qui se dégage de ces trois études. Deux d'entre elles, celle de l'IPP et le Trésor-éco, concluent que les taux implicites des grandes entreprises sont en moyenne plus faibles que pour les autres entreprises. Par exemple, dans le cas du Trésor-éco, le taux implicite des grands groupes non-financiers s'établirait à 18,6 %, contre 27,5 % pour l'ensemble du champ, et 28,0 % pour les ETI (pour rappel, ces données datent de 2007) et même 39,5% pour les PME.
40. Par ailleurs, les deux études mettent en évidence le rôle important joué par la déductibilité des intérêts (cf. tableau récapitulatif du Trésor-éco en annexe 1). De manière intéressante, l'étude de l'IPP montre également que, indépendamment du secteur d'activité ou de la taille, une forte part des exportations dans le CA ou une forte part de la propriété intellectuelle dans le bilan plus importante est associée à un taux implicite plus faible.
41. En revanche, le rapport particulier du CPO de 2016 aboutit à une conclusion différente : le taux implicite moyen des grandes entreprises apparaît plus élevé que celui de toutes les autres catégories (micro, PME, ETI). Le rapport lui-même met l'accent sur une différence qui semble décisive : le champ retenu, notamment dans le graphique de conclusion ci-dessous, est celui des entreprises dont le résultat fiscal est positif. C'est une différence nette avec les deux autres études, dont le champ est soit celui des entreprises dont l'ENE est positif, soit l'ensemble des entités, lorsque l'IS retenu l'est après report des déficits passés. Sélectionner les entreprises sur le critère du résultat fiscal positif rehausse mécaniquement le taux implicite agrégé par rapport au critère de l'ENE, et le rapport souligne, en l'illustrant dans le cas des groupes fiscaux (cf. tableau 3 ci-dessous), que cet impact à la hausse beaucoup plus élevé pour les grandes entreprises que pour les autres¹¹.

¹¹ Plus précisément, le rapport se place dans le cas du taux implicite calculé comme l'IS brut avant reports rapporté à l'ENE. Il compare ensuite les résultats obtenus sur le champ des groupes fiscaux avec ENE positif d'une part, et celui des groupes fiscaux avec résultat fiscal positif d'autre part. La deuxième option revient à rajouter les groupes ayant un résultat fiscal positif (donc acquittant un IS avant report) et un ENE négatif, cela augmente donc mécaniquement le taux implicite agrégé.

Tableau 3 : écart entre les taux implicites selon le champ retenu (redevables dont l'ENE est positif ou dont le résultat fiscal est positif) sur l'année 2013, rapport particulier « Toutes les entreprises ont-elles le même taux implicite d'impôt sur les sociétés ? », 2016

	Redevables ayant un excédent net d'exploitation positif	Redevables ayant un résultat fiscal positif
Microentreprises bénéficiaires		
Impôt brut avant reports (en Md€)	4,0	4,2
Excédent net d'exploitation (en Md€)	20,0	16,2
Taux implicite d'imposition brute avant reports moyen	20,1 %	26,1 %
PME bénéficiaires		
Impôt brut avant reports (en Md€)	10,3	10,5
Excédent net d'exploitation (en Md€)	41,4	36,1
Taux implicite d'imposition brute avant reports moyen	25,0 %	29,0 %
ETI bénéficiaires		
Impôt brut avant reports (en Md€)	9,1	9,5
Excédent net d'exploitation (en Md€)	44,3	36,9
Taux implicite d'imposition brute avant reports moyen	20,5 %	25,8 %
Grandes entreprises bénéficiaires		
Impôt brut avant reports (en Md€)	8,6	9,4
Excédent net d'exploitation (en Md€)	43,1	27,8
Taux implicite d'imposition brute avant reports moyen	19,9 %	33,7 %
Ensemble des entreprises bénéficiaires		
Impôt brut avant reports (en Md€)	32,0	33,6
Excédent net d'exploitation (en Md€)	148,7	117,1
Taux implicite d'imposition brute avant reports moyen	21,5 %	28,7 %

Champ : redevables hors activités agricoles, financières, d'assurances et immobilières, France métropolitaine.

Source : CPO, d'après données DGFIP bureau GF-3C.

42. Le rapport général nuance d'ailleurs le diagnostic du rapport particulier en présentant sur un pied d'égalité les résultats sur les deux champs (cf. tableau 4 et 5 ci-dessous) : ENE positif ou résultat fiscal positif, et en étendant la plage temporelle à 2009-2014.

Tableau 4 : 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 conseil des prélèvements obligatoires « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte », 2016

Tableau 5 : Taux d'imposition implicite des entreprises (impôt avant reports / résultat d'exploitation) par catégorie de taille, sur le périmètre de toutes les entreprises dont résultat d'exploitation est positif (méthode de la note Trésor de juin 2011)

Catégorie d'entreprise	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Microentreprises	17,2%	28,8%	22,4%	22,3%	21,3%	20,6%
PME	22,6%	30,7%	30,4%	30,6%	29,3%	27,4%
ETI	23,1%	25,0%	24,2%	25,7%	25,3%	25,7%
Grandes entreprises ⁴⁶	19,2%	18,6%	19,6%	19,8%	23,0%	24,3%

Source : rapport du conseil des prélèvements obligatoires « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte », 2016

43. Hors les microentreprises, le taux implicite apparaît clairement décroissant en fonction de la taille si l'on exclut les redevables dont l'ENE est négatif. Par ailleurs, en incluant tous les redevables fiscalement bénéficiaires ce constat reste vrai en moyenne sur l'ensemble de la période
44. Cette revue de littérature permet de confirmer certaines intuitions : l'impôt sur les sociétés, rapporté au résultat d'exploitation, est plus faible pour les entreprises de plus grande taille. C'est la conséquence probable de certaines de leurs caractéristiques économiques, et en particulier du fait qu'elles sont plus fortement endettées, exportatrices et intensives en propriété intellectuelle que les autres.
45. Cela ne permet pas de tirer des conclusions claires quant aux multinationales, bien que certaines caractéristiques soient probablement corrélées avec le fait d'être une multinationale (notamment une grande taille et une activité tournée vers l'exportation pour certaines d'entre elles).
46. Précisons toutefois que l'IPP comme le rapport du CPO insistent beaucoup sur le fait que les catégories de tailles expliquent une faible partie de la variance des taux implicites, et donc qu'au sein de chaque catégorie de très grandes variations de taux subsistent. Plus précisément, l'IPP tente de mettre en évidence dans une étude longitudinale les déterminants des taux implicites et observe que les facteurs usuels n'expliquent que très faiblement les variations de taux implicites¹².
47. Cette dispersion inexpliquée est une information utile dans le cadre de ce rapport, car elle montre que l'analyse des impacts des deux piliers ne peut se contenter des raisonnements fondés sur des moyennes de taux implicites.
48. Ainsi, la palette des outils permettant de mesurer la fiscalité des entreprises est vaste. Le tableau 6 en dresse un rapide panorama :

¹² Ces facteurs sont notamment le secteur et la catégorie de taille (de façon croisée), le centile de chiffre d'affaires auquel appartient l'entreprise, la part des exportations dans le CA ou celle de la propriété intellectuelle dans le bilan (le détail complet de la modélisation est présenté en annexe). Le diagnostic de l'IPP se fonde sur le fait que le R^2 ajusté de la régression est faible (4,4 % pour la plus complète) et bondit lorsque sont ajoutés les effets fixes sur les entreprises (24,1 %).

Tableau 6 : Panorama des outils de mesure de l'imposition des bénéfices

	<i>de jure</i>	<i>de facto</i>	
		rétrospectif (sur données observées)	prospectif (avec hypothèses, sur cas-types)
microéconomique (données individuelles)	taux nominal	taux implicite (ou taux effectif rétrospectif) microéconomique	taux effectif prospectif
macroéconomique (données de comptabilité nationale)		taux implicite (ou taux effectif rétrospectif) macroéconomique	
		mesure du ratio IS/PIB	

49. Ces outils se complètent plus qu'ils ne sont concurrents, en ce sens que les questions auxquelles ils permettent de répondre sont souvent différentes. Par ailleurs, chacun de ces outils souffre de certains défauts et ne permet souvent pas de donner une réponse univoque et définitive ; les analyses alternatives offertes par d'autres outils sont donc souvent les bienvenues.

* *

50. La question se pose désormais de savoir quelle mesure mobiliser pour répondre aux questions suivantes, principales interrogations de ce rapport :
51. Premièrement, peut-on quantifier l'impact de l'internationalisation et de la numérisation de l'économie sur l'impôt sur les sociétés ? Cette question sera l'objet de la partie II. La façon la plus naturelle d'étudier cette question semble de pratiquer des comparaisons du poids de l'IS entre différentes catégories d'entreprises, et ainsi que nous l'avons expliqué supra, le taux implicite individuel est particulièrement bien adapté. Il souffre cependant de la difficulté qu'il y a à collecter les données nécessaires. Aussi compléterons-nous son utilisation par celle de plusieurs autres outils ;
52. En second lieu, que peut-on dire de l'impact attendu d'une réforme de la fiscalité internationale ? Dans ce cas, la notion de taux implicite est centrale et constitue le fondement du second pilier. C'est principalement elle que nous utiliserons, non sans avoir au préalable discuté des nombreux enjeux associés aux différentes définitions possibles de ce taux implicite en partie III.

*
* *

2. Que disent les mesures de taux effectif de l'impact de l'internationalisation et de la numérisation de l'économie sur l'IS ?

53. Il convient de distinguer deux problématiques : les effets de l'internationalisation croissante des firmes d'une part et ceux de la numérisation d'autre part, celle-ci se manifestant par l'essor des firmes du numérique, notamment les entreprises de plateforme, mais aussi par un phénomène global se diffusant largement dans les différents secteurs. Les estimations des impacts de ces deux phénomènes se heurtent chacune à des problèmes très spécifiques. Le cas de l'internationalisation sera donc traité en premier, et nous verrons que malgré des difficultés dans l'accès aux données des mesures relativement robustes ont pu voir le jour. Le cas de la numérisation sera traité dans un second temps.

2.1. Le cas de l'internationalisation : un sujet d'étude encore récent, mais des résultats déjà probants sur les phénomènes de fuite devant l'impôt

54. La question de l'impact de l'internationalisation de l'économie sur l'IS amène naturellement à chercher à quantifier l'ampleur du phénomène de fuite devant l'impôt défini comme l'optimisation de la localisation des profits en fonction du niveau de taxation dans chaque pays d'implantation d'une multinationale (aussi appelé transfert de profit). Pour pouvoir mesurer ce phénomène, il est alors nécessaire de se poser la question suivante : quelle est l'influence de la fiscalité sur les choix des multinationales concernant la localisation de l'activité et celle des profits (entendus comme base imposable) ? Il est préférable ici de distinguer la question de l'activité de celle des profits. La première est très vaste, complexe à quantifier, et a été traitée dans le premier rapport particulier « La situation des prélèvements obligatoires sur les entreprises en France et chez ses principaux partenaires économiques ». Nous faisons donc le choix de ne pas y revenir ici. En revanche, la question de la localisation des bénéfices gagne à être analysée en détail ici car elle éclaire le débat sur la réforme de la fiscalité internationale. D'une part, la diminution voire la suppression de la fuite devant l'impôt est un objectif majeur du programme *base erosion and profit shifting* (BEPS) en général, et de la réforme actuellement négociée au sein du cadre inclusif de l'OCDE en deux piliers en particulier. D'autre part, cette analyse permettra d'éclairer le débat que nous aurons à conduire dans la dernière partie sur l'estimation du montant du profit relocalisé suite à l'instauration d'un taux implicite minimum dans toutes les juridictions (notamment dans le cadre des évaluations de l'OCDE et du CAE).
55. Dans cette partie seront donc analysées deux grands types d'études : d'une part, celles proposant une estimation globale de la fuite devant l'impôt à l'échelle mondiale, avec souvent, mais seulement dans un second temps, une répartition du montant par pays, dont la France ; d'autre part, une étude du CAE centrée sur le cas français. Ces études sont plus complémentaires que concurrentes et permettront ensemble de dépeindre un tableau assez clair de l'ampleur du phénomène pour la France, malgré la difficulté qu'il y a à établir des chiffres précis en la matière. Dans les deux types d'études, la mesure de la taxation est une question centrale. Dans le premier cas, l'objectif est souvent d'établir un lien empirique entre différentiel de taux et localisation de l'assiette. Dans le second cas, la notion de taux implicite est au cœur de l'étude, puisqu'il s'agit d'une estimation économétrique directe de l'impact d'une variable signalant des pratiques d'optimisation – présence dans un paradis fiscal dans le cas considéré – sur celui-ci.

56. Le FMI dans un article récent réalisé pour le G7¹³ a produit une revue de littérature assez fournie. Y sont comparés (cf. tableau 7 ci-dessous) les résultats de plusieurs études réalisant des estimations pays par pays, et usant de deux grands types de méthodes : 1) des élasticités du transfert de bénéfices par rapport aux variations de taux pour deux d'entre elles 2) une rentabilité excessive des multinationales par rapport aux entreprises domestiques dans les paradis fiscaux pour Torslov et al. (2018).
57. Dans le détail, la méthode la plus ancienne et la plus répandue est celle consistant à modéliser la proportion de profit d'un pays donné qui sera transférée comme une fonction linéaire de l'écart entre le taux de ce pays et un taux de référence - souvent le taux moyen mondial, pondéré ou non par le poids de chaque pays. Le taux nominal présente dans ce cadre plusieurs avantages : il peut être comme une bonne approximation du taux marginal du profit, et il est exogène au transfert de profit, à la différence du taux implicite. Cependant, le taux implicite peut permettre de mieux prendre en compte des dispositifs fiscaux de faveur - notamment ceux, pouvant exister dans des pays à faible fiscalité, concernant les multinationales. C'est pourquoi certaines études, et c'est le cas de celle de Clausing (2016) présentée ci-dessous, privilégie son usage malgré l'inconvénient de son endogénéité (les pratiques de transfert de profit ayant une influence sur le taux implicite).
58. La question centrale de ces études est la valeur du paramètre liant la semi-élasticité du transfert de profit au taux de taxation, c'est-à-dire la proportion de l'assiette totale des profits localisés dans un pays qui sera transférée si ce pays augmente son taux d'imposition d'un point.
59. Cette méthode fondée sur l'estimation de la semi-élasticité est mise en œuvre par deux des études recensées par le FMI, chacune ayant ses spécificités¹⁴. Leur mise en perspective permet au FMI de mettre en évidence la très grande variabilité des résultats obtenus avec cette méthode (cf. tableau 7). Les causes de ces différences sont très nombreuses : la diversité des sources utilisées¹⁵, celle des spécifications (les variables de contrôle¹⁶ varient d'une étude à l'autre), des hypothèses théoriques sous-jacentes (par exemple, possibilité de transfert de profit entre pays à taxation élevée, ou uniquement à destination des pays à faible taxation) ou encore de la mesure des écarts de taxation.

¹³ Fonds monétaire international, « Corporate taxation in the global economy », IMF Policy Paper, 2019.

¹⁴ Clausing (2016) s'appuie sur des données individuelles de multinationales américaines et Beer et al. (2019) réalise une méta-analyse portant sur un très vaste échantillon d'études consacrées à la question de la semi-élasticité du profit-shifting à l'écart de taux de taxation entre pays et le reste du monde. Signalons que la variable de taux utilisée par Clausing n'est pas un différentiel, mais simplement le taux de chaque pays.

¹⁵ La méta-analyse de Beer et al. renseigne sur l'influence des choix de modélisation sur la semi-élasticité obtenue. On note en particulier une différence nette entre les estimations fondées sur données microéconomiques et celles fondées sur données macroéconomiques, ces dernières donnant une élasticité plus élevée. Par ailleurs, l'utilisation des taux effectifs par rapport aux taux nominaux ou des taux en niveau par rapport à un différentiel de taux ne semble pas induire de différence significative dans l'estimation de la semi-élasticité.

¹⁶ Ces modèles quantifient l'effet de la variation du taux d'imposition sur le transfert de profit. Les variables de contrôles sont introduites pour capter du mieux possible les effets sur le transfert de profit qui ne sont pas dus à la variation de taux.

60. L'autre étude considérée par le FMI (Torslov et al., 2018) est plus innovante et repose sur l'exploitation des données de l'enquête FATS (*Foreign AffiliaTes Statistics*, conduite pour la première fois sur l'exercice 2007), qui contient des données sur les filiales des multinationales dans leur différents pays d'implantation¹⁷. À l'aide de ces données et des comptes nationaux des différents pays, les auteurs produisent une estimation dans les différents pays de la rentabilité (mesurée comme EBE/masse salariale) des filiales de multinationales étrangères d'une part et de celle des entreprises domestiques d'autre part. Le transfert de profit est estimé à partir de la rentabilité excessive des filiales de multinationales. À l'aide notamment de données de balance des paiements, les auteurs reconstituent les pays d'origine de ces profits transférés, permettant notamment une estimation des pertes pour la France.
61. La comparaison des estimations par ces études des pertes d'impôts associées au transfert de profit pour les principaux pays développés est présentée de manière synthétique dans le tableau 7 ci-dessous.

Tableau 7 : Perte d'impôt liée au transfert de profit pour les pays du G7, en % de l'impôt collecté

	Clausing (2016)	Beer, de Mooij, and Liu (2019)	Tørsløv, Wier, and Zucman (2018)
Année des données	2012	2015	2015
Canada	9
France	23	6	21
Allemagne	28	2	28
Italie	16	-6	19
Japon	18	3	6
Royaume-Uni	...	-12	18
United States	26	15	14
Total	20 (pour les pays à fiscalité forte)	2.6	8

Source : auteurs des études, compilation du FMI et des rapporteurs

62. Les estimations des pertes mondiales de recettes varient énormément selon les études : au niveau mondial, elles s'étalent de 2,6 % de l'IS total à 20 % (ce dernier chiffre cependant uniquement sur le champ des pays à fiscalité importante). Pour la France, les pertes de recettes sont évaluées entre 6 % et 23 % des recettes d'IS.

¹⁷ Elle contient en particulier l'EBE et des données sur l'emploi, mais ne contient en revanche aucune information sur la fiscalité.

63. Par ailleurs, de manière plus spécifique au cas français, une étude du CAE¹⁸ a très récemment proposé une utilisation innovante des taux implicites pour réaliser une estimation des pertes fiscales associées au transfert de profit. Cette étude repose sur l'appariement entre les données fiscales des liasses que les entreprises établies en France renseignent et la base de données des liaisons financières (Lifi), et l'utilisation de la présence du groupe dans un paradis fiscal comme proxy de l'optimisation fiscale. Les auteurs établissent une modélisation économétrique mesurant l'effet de la présence du groupe dans un paradis fiscal¹⁹ sur le taux implicite acquitté en France, dont voici dans les grandes lignes les principales caractéristiques : elle est conduite sur la période 2009-2016 avec comme variables de contrôle notamment la taille du groupe en France, la productivité apparente du travail, la part d'actifs immatériels dans le bilan et l'intensité en capital ; la variable à expliquer, le taux implicite, est ici mesurée comme l'impôt dû rapporté au résultat courant avant impôt ; l'effet de la présence dans un paradis fiscal est mesuré à l'aide d'une indicatrice de présence du groupe dans un des 41 pays considérés comme tel²⁰. Le principal résultat de l'étude figure dans le tableau 8 ci-dessous.

¹⁸ Clemens Fuest, Mathieu Parenti et Farid Toubal « Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ? » Note du Conseil d'analyse économique, n° 54, Novembre 2019.

¹⁹ Ce terme est celui utilisé par les auteurs de l'étude. La liste des paradis fiscaux utilisée est plus large que celle retenue par la commission européenne puisqu'elle comprend aussi Hong Kong et Singapour et d'autres pays européens comme l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

²⁰ Il s'agit donc d'une liste particulièrement large, comprenant notamment plusieurs pays de l'Union européenne (Irlande, Luxembourg, Pays-Bas), et régulièrement utilisée dans les publications économiques. Elle a été élaborée pour la première dans Hines et Rice (1994) : « fiscal paradise: foreign tax havens and american business », NBER workign paper series, working paper N°3477. Notons que sa liste a été élaborée en prenant le point de vue des multinationales américaines.

Tableau 8 : estimation de l'impact de la présence dans les paradis fiscaux sur l'impôt sur les sociétés

Estimation de l'impact de la présence dans les paradis fiscaux sur l'impôt sur les sociétés			
	Part de l'emploi total (en %)	Taux de taxation effective (en %)	Pertes de recettes fiscales estimées (en milliards d'euros)
Groupes français	79	- 26	3,3
Groupes étrangers	21	- 17	1,3
Total	100	-	4,6

Note : Cette estimation est réalisée sur les entreprises de plus de dix salariés entre 2009 et 2016.

Source : calculs du CAE, à partir de Fare et Lifi

65. L'estimation des pertes de recettes fiscales associées à la présence du groupe dans un paradis fiscal – calculée comme l'impôt supplémentaire qui correspondrait à un taux implicite moyen global égal à celui des groupes n'ayant pas de présence dans les paradis fiscaux – est de 4,6 Md€, soit environ 10 % de l'IS. Cependant, ainsi que les auteurs le signalent eux-mêmes, cette étude ne permet pas d'estimer l'ensemble du transfert de profits subi par la France :

- Premièrement car le transfert de profit peut prendre de nombreuses formes n'affectant pas le taux implicite en France : cela peut notamment passer par le jeu des prix de transferts (qui diminuent directement l'assiette par rapport à laquelle le taux implicite est mesuré) ou par l'évitement de l'établissement stable ;
- Deuxièmement car l'indication de la présence dans un paradis fiscal du groupe n'est sans doute pas complète dans la base Lifi, en particulier en ce qui concerne les groupes étrangers. Cet effet est sans doute d'autant plus important que l'étude estime un effet moyen sur la période 2009-2016 au cours de laquelle Lifi a connu une refonte et s'est considérablement enrichie²¹. Enfin, cet effet, probablement moins bien mesuré pour les groupes ayant leur siège à l'étranger que pour les groupes français – en lien avec un périmètre de groupe plus complet pour ces derniers – pourrait conduire à une sous-estimation des pertes fiscales pour les groupes étrangers, et par suite à un biais dans le partage deux-tiers / un tiers dans la répartition groupes français / groupes étrangers ;
- Troisièmement, car le transfert de profit ne passe pas nécessairement par des paradis fiscaux, bien que la liste du CAE soit très large.

²¹ L'Insee indique en effet dans la documentation associée à la base de données : « Jusqu'en 2011, LIFI reposait principalement sur une enquête annuelle interrogeant des unités légales sur leurs actionnaires et participations. Depuis 2012, l'enquête est remplacée par l'exploitation de données administratives et privées. L'introduction de nouvelles sources de données s'est accompagnée d'une refonte du système d'information LIFI.

LIFI s'est ainsi doté d'un nouvel applicatif et de nouveautés conceptuelles. Depuis le millésime LIFI 2015, les concepts, sources et processus sont pour l'essentiel stabilisés. Le nombre de groupes a augmenté de façon significative (de 53 000 en 2011 à 123 000 en 2015) traduisant un effet qualité de la rénovation menée, et reflétant aussi la tendance actuelle des entreprises à s'organiser en groupes. »

66. Cette estimation du transfert de profit à 10 % de l'IS total malgré de nombreux biais négatifs est ainsi plutôt cohérente avec les estimations des études globales présentées ci-dessous. Cette confirmation au premier ordre par une étude à la méthodologie entièrement différente apporte ainsi davantage de robustesse aux résultats.
67. Précisons cependant, et cela vaut pour toutes les études précitées, qu'elles ont été réalisées sur des données datant d'avant la baisse du taux de l'IS, entamée à partir de 2017 et amplifiée depuis avec une baisse programmée jusqu'en 2022. L'application du taux de 25 %, en 2022 devrait mécaniquement réduire le profit transféré hors de France (même si des baisses surviennent au même moment dans de nombreux autres pays, baissant ainsi également le taux moyen mondial). Par ailleurs, ces estimations datent d'avant la montée en puissance des mesures BEPS, ou d'avant la réforme fiscale américaine *tax cut and jobs act* de 2017. Il est pour l'instant difficile de dire si ces dernières ont eu un impact significatif.
68. Ces éléments obtenus à partir de la notion centrale du taux implicite permettent de conclure que le transfert de profit subi par la France n'est pas négligeable, et c'est là une information importante en vue de l'évaluation de la réforme de la fiscalité internationale. C'est naturellement un élément contribuant à rendre le pilier I favorable à la France (si l'on se place du point de vue de l'assiette taxable). Mais c'est aussi un facteur important dans le cadre du second pilier, car celui-ci aura en effet pour conséquence indirecte de réduire les écarts de taux de taxation entre les différents pays et donc de réduire l'ampleur du profit transféré hors de France. Au vu des ordres de grandeur constatés concernant ce dernier, la quantification de cet effet indirect revêt une grande importance. La discussion qui vient d'être menée permettra de commenter plus précisément les estimations réalisées notamment par l'OCDE (cf. partie 5.3.1.).

* *

2.2. Le cas de la numérisation : un phénomène qui touche toute l'économie

69. Les entreprises numériques, dont les méthodes d'optimisation fiscale ponctuent régulièrement les journaux, sont à l'origine de la volonté publique d'adapter les systèmes de taxation. Il est toutefois très complexe de définir le périmètre des entreprises du numérique, comme l'analyse en détails le rapport particulier n° 3. Ces entreprises se caractérisent plus par leur manière d'opérer et les outils qu'elles mobilisent que par ce qu'elles vendent. Les entreprises du numérique se retrouvent en effet dans la plupart des secteurs d'activité. Dès lors qu'une définition précise de leur activité ne permet pas de circonscrire ces entreprises, il apparaît très difficile de distinguer une entreprise numérique et une entreprise non-numérique. Utiliser l'organisation de l'entreprise ou l'intensité de son utilisation en technologies de l'information et communication pour séparer les entreprises numériques des autres semble également inextricable. De fait la numérisation de l'économie affecte toutes les entreprises, même celles que tout un chacun classerait comme non-numérique.
70. En outre et comme le souligne Fuest et al. (2019), les problèmes liés à l'évitement fiscal découlant des modèles d'entreprises utilisant intensivement des actifs incorporels ne se limitent pas aux entreprises numériques, mais en touchent de nombreuses autres. Bien sûr ils y sont plus présents dans une entreprise du numérique car la valorisation des entreprises largement numérisées s'appuie fortement sur l'actif immatériel que sont les données. Enfin le risque de concentration lié au modèle d'affaires des entreprises numériques, qui peut entraver la concurrence et induire des bénéfices très élevés, rend la recherche de montages fiscaux complexes plus rentable pour ce type d'entreprises.
71. Empiriquement et même si la quantification reste difficile, il semble bien que les entreprises du numérique présentent un taux d'imposition plus faible.

72. Ainsi une évaluation de la fiscalité pour les « modèles d'affaires » spécifiques, à travers leurs caractéristiques économico-financière (prépondérance des actifs intangibles, très intenses en propriété intellectuelle et en R&D) est effectuée par la Commission Européenne. Il s'agit d'une méthode par cas-type mise en place dans le cadre de son étude d'impact du projet de taxe sur les services numériques européenne (cf. 1.2). Il ne s'agit là que d'une approche stylisée, qui ne prend pas en compte beaucoup d'autres facteurs potentiels favorisant les multinationales du numériques, et notamment l'évitement de l'établissement fiscal dans des pays à fiscalité élevée. Le taux d'imposition des entreprises numériques s'établit entre 8,5% et 10,1 % selon le modèle d'affaires, tandis que les entreprises traditionnelles, ce taux est entre 20,0 % et 23,2 %.
73. Dans l'attente d'une solution pérenne comme la réforme BEPS, une taxe sur les services numériques peut corriger certains comportements d'évitement fiscal. Cette taxe semble également avoir un rôle important pour faire avancer les négociations et montrer la détermination des États à régler ce problème. Toutefois et comme le rappelle Fuest et al. (2019), elle peut induire quelques distorsions quand elle porte sur le chiffre d'affaires (et donc indépendamment des bénéfices réalisés), et une éventuelle double taxation. Enfin l'incidence de cette taxe peut poser problème si l'entreprise la répercute sur fournisseurs ou consommateurs, même si le véritable problème à résoudre n'est pas dans ce cas la taxe elle-même, mais plutôt le manque de concurrence qui induit ce défaut de fonctionnement du marché.

* *

74. En conclusion, il apparaît que ces grandes tendances des économies à l'échelle mondiale que sont l'internationalisation et la numérisation ont un impact sur notre système fiscal, qui reste toutefois très difficile à quantifier. Il faut toute la palette des outils de mesure présentés dans la première partie pour dégager des conclusions plus robustes : le transfert de profit est très probablement un phénomène significatif au niveau mondial, et en particulier pour la France. Par ailleurs, la numérisation de l'économie crée des tensions sur les systèmes fiscaux actuels. Enfin, cette mobilité des profits, dont on vient de voir qu'elle était significative, est un ingrédient de plus à la concurrence fiscale internationale, dont nous avons pu voir en partie I une illustration par la tendance générale et durable à la baisse des taux.

*
* *

3. La réforme de la fiscalité internationale : présentation et enjeux spécifiques liés à la mesure des indicateurs au cœur de la réforme

75. Une présentation de la réforme et des deux piliers sur lesquels elle s'appuie a déjà été réalisée dans le rapport particulier numéro 2. Il ne s'agit pas ici de reproduire cet exercice mais de le compléter en analysant les multiples options qui s'offrent aux négociateurs dans la détermination des différents paramètres, avec, s'agissant du second pilier, des conséquences très directes de la définition des taux effectifs retenue. Cette analyse se propose d'être principalement qualitative dans un premier temps, les illustrations quantitatives dans le cas de la France étant développées dans la dernière partie.
76. Plus précisément ce sont deux notions au cœur de la réforme qu'il convient d'analyser en détail : le concept de surprofit sur lequel repose le pilier 1, et la notion de taux implicite, centrale dans le cas du pilier 2.

3.1. *Le concept de surprofit, central s'agissant du pilier I, et les différentes modalités de répartition des droits à taxer*

77. Le pilier 1 a pour objectif, pour certaines catégories de multinationales, de réallouer les droits à taxer d'une fraction de ce que les architectes de la réforme appellent le surprofit, et qu'ils opposent au profit routinier.
78. L'objectif ici n'est pas de revenir sur la philosophie générale de la réforme, déjà exposée dans d'autres rapports particuliers, mais plutôt d'interroger les détails de la définition de l'assiette et du mécanisme de répartition.
79. En ce qui concerne l'assiette, le scénario central serait de retenir une fraction du profit consolidé du groupe excédant un certain pourcentage du chiffre d'affaires consolidé. Nous pouvons déjà noter qu'un tel dispositif peut inciter certains groupes perdants avec cette réforme²² à absorber des groupes moins profitables (au sens du profit rapporté au chiffre d'affaires). Par ailleurs, il faut être attentif au fait que certaines définitions de l'assiette pourraient induire ou accentuer des biais indésirables. Ce serait le cas par exemple avec une assiette nette des frais financiers (comme le résultat net) qui induirait un biais en faveur de l'endettement. Ce serait aussi le cas d'un mécanisme ne prenant pas en compte le « surprofit négatif », qui défavoriserait les modèles d'activités les plus cycliques et les plus risqués, ou qui les exposerait davantage au nouveau dispositif, à profit intertemporel donné.
80. En ce qui concerne le mécanisme de répartition, il doit nécessairement être composé d'une clef de destination, déterminant comment répartir l'assiette à réallouer, et d'une clef de source, fixant la façon dont cette assiette est prélevée. Les deux appellent des commentaires :

²² Ce n'est pas le cas de tous les groupes concernés : puisque la réforme ne fait que réallouer une partie de l'assiette imposable, certains groupes pourraient être amenés à voir leur impôt diminuer si les pays dans lesquels l'assiette est allouée ont des taux plus faibles que ceux dans lesquels elle est prélevée.

81. Concernant la clef de destination, la possible divergence de vue entre pays développés et en développement sur les facteurs à prendre en compte pour définir cette clef de destination représente un défi important : les ventes aux consommateurs ou les actifs incorporels seraient en effet plutôt favorables aux pays développés, tandis que l'emploi serait plutôt favorable aux pays en développement. Toutefois, les négociations concernant la définition de cette clef semblent être avancées sur le plan théorique, bien que la mise en œuvre suscite encore des questions : chaque pays devrait se voir attribuer la fraction égale à celle des ventes finales (c'est-à-dire aux consommateurs) de la multinationale réalisées dans son pays – avec, dans le cas des entreprises numériques, une définition particulière du lieu de vente. Le principal défi lié à cette définition sera sans doute sa mise en œuvre, l'information liée au lieu de consommation finale pouvant être compliquée à obtenir (pour ne citer qu'un exemple, de nombreux circuits de distribution passent par des centrales d'achats localisées dans des pays intermédiaires).
82. La clef de source soulève d'autres types de question, la principale étant sa définition précise, et il ne semble pas qu'elle soit tranchée à ce stade des négociations. Schématiquement, deux grands types d'option sont envisageables : faire dépendre la clef du profit réalisé dans chaque pays d'activité de la multinationale, ou du surprofit mesuré pays par pays (alors que la définition première est appréciée au niveau du groupe dans son ensemble). Le détail de ce que pourraient être les formules de ces deux clefs potentielles est présenté en annexe 2. Une clef dépendant du surprofit concentrerait naturellement les pertes d'assiette fiscale sur un plus petit nombre de pays.

3.2. La notion de taux implicite retenue dans le second pilier

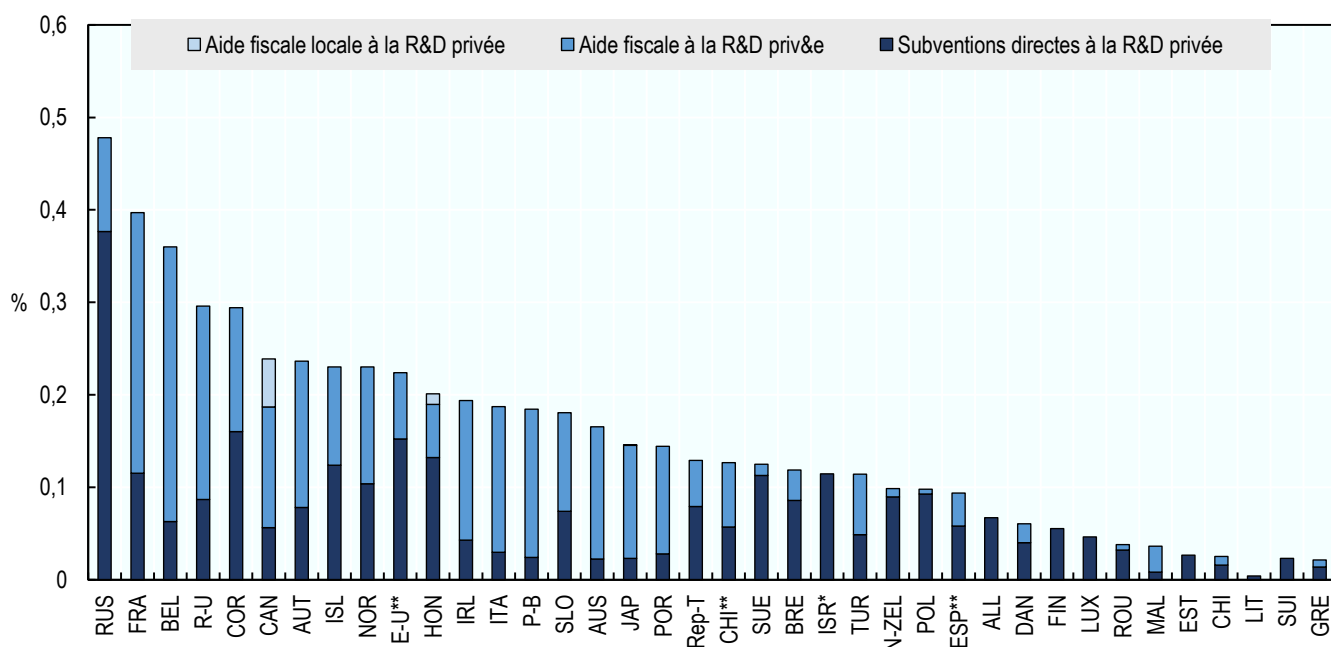
83. Le pilier 2 consiste en l'instauration d'une taxation minimale des multinationales, qui dépasserait les différences d'assiettes à travers le monde en appliquant ce minimum à une mesure du bénéfice, qui soit commune et plus économiquement fondée. Pour être tout à fait exact, il s'agit d'un taux implicite. Ainsi que cela a été discuté en partie II, les options pour la définition du numérateur (mesure de l'impôt) comme du dénominateur (mesure du profit) sont nombreuses.

3.2.1. La mesure de l'imposition

84. L'imposition des bénéfices est une notion large que la réforme devra préciser. On se propose ici de présenter les principaux enjeux de la réforme, dont les impacts seront évalués dans le cas de la France – dans la partie 5.
85. La première question est naturellement celle du périmètre des impôts à retenir. Dans une majorité de pays, l'imposition ne touche pas directement le résultat comptable de l'entreprise, celui-ci étant très souvent retraité de nombreux éléments comptables (le cas le plus courant étant le retraitement des dividendes mère-fille). Et au-delà, de nombreux impôts, au sein de la famille des impôts de production, reposent sur des soldes intermédiaires à différents niveaux du compte de résultat : c'est le cas de la CVAE en France (qui repose sur la valeur ajoutée, et qui en 2018 représentait 14,2 Md€, soit 52 % de l'IS net des crédits d'impôts) ou de la *Gewerbesteuer* allemande (qui repose largement sur le résultat d'exploitation et représente 51 Md€ en 2018, soit un montant de 41 % supérieur à celui de l'IS allemand). La question du périmètre des impôts n'est pas aisée à trancher, entre la nécessité d'avoir des bases comparables entre États, et celle de circonscrire à la notion d'impôts frappant les profits, agrégat comptable le plus aisément transférable d'une juridiction à une autre. Ainsi, certaines pratiques d'optimisation interviennent plus bas dans le compte de résultat que la valeur ajoutée (rémunération des incorporels, charges financières, etc.), tandis que la pratique des prix de transferts peut déjà modifier un agrégat comme la valeur ajoutée.

86. La deuxième question est celle du traitement des crédits d'impôts. Assez peu répandus à travers le monde, ils jouent un rôle significatif dans le système fiscal français, notamment du fait de l'importance du crédit d'impôt recherche (CIR). Un des arguments pour leur non-prise en compte est l'absence de lien direct entre leur sous-jacent et celui de l'impôt sur les bénéfices²³.
87. Si le cas du CICE est assez facilement tranché puisqu'il sera éteint, ou quasiment, au moment de la réforme suite à sa transformation en allègements de cotisations au 1er janvier 2019, celui du crédit d'impôt recherche – qui minore l'impôt sur les sociétés de 6,5 Md€ - 2019 est plus épineux. En effet, l'immense majorité des pays subventionne la R&D afin d'internaliser ses externalités positives, et ces aides prennent des formes très diverses. Le tableau ci-dessous, issu de la publication *Corporate tax statistics* de l'OCDE permet d'apprécier l'importance relative dans chaque pays des subventions et des aides fiscales à la R&D, la France se classant en deuxième position. Elle occupe la même place en ce qui concerne les seules aides fiscales (locales et nationales).

Graphique 5 : Mode de financement des subventions à la R&D par pays



Données 2017, source OCDE

88. De manière générale, il semble raisonnable de traiter les différentes formes d'aides financières à la recherche et développement de façon identique, qu'il s'agisse de crédits d'impôt sur les sociétés ou de subventions directes. En outre, l'intégration du crédit d'impôt dans la mesure de l'impôt payé risquerait de déplacer la concurrence fiscale vers les incitations à la recherche et développement, et de créer de mauvaises incitations sur la forme que prennent certaines aides, fiscale ou subventionnelle, pour des raisons non économiques mais entièrement liées à la contrainte exercée par le second pilier.

²³ C'était notamment le cas du CICE, pour lequel le lien était uniquement administratif puisque son assiette était la masse salariale et donc sans lien avec le profit.

89. La troisième question cruciale est celle du report des déficits. Il s'agit d'un point dont l'importance sera renforcée par la crise économique actuelle. Bien que l'incertitude soit très grande concernant sa durée et son ampleur, il est possible que de nombreuses multinationales essuient des pertes importantes. Dans l'optique d'une introduction de la réforme dans un délai rapproché, le traitement de ces déficits passés potentiellement massifs pourrait devenir un enjeu majeur.
90. Un tel dispositif de prise en compte des reports se justifierait principalement pour assurer l'équité entre des modèles d'affaires plus ou moins sensibles à la conjoncture ou plus ou moins risqués. Ne permettre aucun report favoriserait en effet les entreprises dont les bénéfices sont plus lisses : sans possibilité de report des déficits, une entreprise réalisant successivement deux investissements risqués, rapportant respectivement -10 et +20, serait au total plus taxée que sa concurrente ayant réalisé deux investissements plus sûrs produisant chacun +5 de revenus, pour un profit total identique. Cela créerait donc une désincitation à effectuer des investissements risqués (ou une incitation pour les entreprises à se regrouper dans de grands conglomérats afin de mutualiser leurs risques). Dans la même idée mais de manière plus générale, il est légitime de se poser la question du report des profits surtaxés (c'est-à-dire du fait qu'une imposition passée à un taux supérieur au taux minimal puisse compenser un taux d'imposition inférieur au taux minimal une année donnée). Certains des arguments favorables au report des déficits s'appliquent également ici, notamment le fait d'éviter une incitation au regroupement entre multinationales.

3.2.2. La mesure du profit

91. Les présentations usuelles de l'imposition des revenus de l'entreprise décrivent deux objectifs entre lesquels il est nécessaire d'arbitrer : i) reposer sur une assiette la plus près possible du résultat des entreprises, représentant la profitabilité après rémunération des facteurs de production et déduction des charges nécessaires à la production (c'est-à-dire au plus bas dans la séquence de comptes), et ii) offrir une assiette se prêtant peu aux manipulations comptables permettant l'optimisation fiscale et le transfert de profit (c'est-à-dire le plus haut possible dans les comptes). Or, avec une réforme telle que celle du pilier II qui prévoit qu'à tous les profits où qu'ils se trouvent dans le monde soit appliqué un taux minimal, les deux objectifs ci-dessus deviennent alignés. Car si du point de vue de la répartition par pays d'activité les soldes les plus bas du compte sont plus aisément manipulables, en revanche si l'on s'intéresse à l'assiette mondiale consolidée, ils deviennent plus robustes (ils souffrent en effet moins que les soldes plus agrégés, comme le chiffre d'affaires ou la valeur ajoutée, des possibilités de manipulation qui existent quant à la façon d'enregistrer certaines opérations). La philosophie de la réforme devrait être par conséquent de choisir une assiette commune, qui se rapproche le plus possible du profit dans son sens comptable et qui tienne le moins compte possible des particularités nationales dans les règles d'assiette.
92. Il n'est cependant pas possible de retenir simplement le résultat net comptable avant impôt sur les bénéfices, un certain nombre de retraitements propres à la logique fiscale semblent nécessaires. L'exemple le plus évident est celui des dividendes versés entre entreprises d'un même groupe, pour lesquels si aucun retraitement n'était effectué il existerait évidemment un risque de taxation en cascade. Or éviter la double taxation est un des objectifs principaux des conventions fiscales internationales. Ainsi, dans la plupart des régimes fiscaux, les versements de dividendes entre sociétés sont largement exonérés (par exemple, dans le cas du régime mère-fille dans l'Union européenne). Dans le même esprit, la Commission européenne, dans son calcul des taux implicites macroéconomiques (cf. I.2), présente deux versions : l'une avec une mesure du profit comprenant l'ensemble des dividendes, et une autre les excluant totalement. Par ailleurs, il n'est pas désirable d'introduire ou d'accentuer le biais en faveur de l'endettement au détriment du financement par capitaux propres : l'assiette retenue ne devrait donc pas être diminuée des taux d'intérêts versés par le groupe.

3.3. Bilan

93. Il ressort de cette analyse la difficulté de cerner précisément les notions au centre de la réforme, les limites qu'il y a à les considérer isolément. En creux, cela souligne les potentielles limites d'une telle réforme, qui ne résoudra peut-être pas d'un coup la concurrence fiscale visant à attirer l'activité. Cette analyse, ainsi que le rapport particulier n°1 le montre très bien, pourrait au moins en partie se reporter sur d'autres déterminants de l'installation (coût du travail, fiscalité indirecte, environnement réglementaire, etc.). Il s'agit naturellement d'une limite à garder à l'esprit, mais deux arguments forts peuvent être évoqués pour contrebalancer cette critique : premièrement, il est possible qu'une partie de ces reports se fassent sur des dimensions potentiellement plus favorables à la croissance, comme la qualité de la main-d'œuvre (via l'éducation ou la formation) ou encore l'efficacité de l'environnement administratif ; en second lieu, cette réforme peut être vue comme une première brique, sur laquelle les pays du cadre inclusif (plus de 140) pourraient bâtir d'autres réformes plus vastes encore. C'est également pourquoi, en raison des limites pratiques au cadre théorique développé pour les piliers I et II, que les négociations sont intenses sur les paramètres ou sur le champ d'application. Au vu des limites évoquées dans cette partie, on comprend aisément que, dans le cadre du pilier I, seule une fraction des surprofits identifiés puisse donner lieu à une rerépartition suivant la clé de destination ; et dans le cadre du pilier II, pourquoi le taux minimum retenu ne doit pas être trop bas.

4. Comment estimer les conséquences des différentes options de réforme de la fiscalité internationale ?

94. Usuellement, deux grandes familles d'estimations sont distinguées : les approches statiques, qui consistent à appliquer de nouvelles règles possibles à un monde où les comportements sont inchangés, et les approches dynamiques, qui ambitionnent de modéliser les réactions des agents économiques aux nouvelles règles, qu'il s'agisse des entreprises multinationales et/ou des États.
95. Les deux méthodes nécessitent la manipulation de données de nature différentes et un niveau de modélisation différent. Dans le premier cas, il s'agit de connaître de façon la plus détaillée possible le monde en un instant précis (en l'espèce, le détail de l'activité par pays et la localisation précise des profits de chaque multinationale concernée), c'est-à-dire de collecter des données au niveau individuel des multinationales, et avec la possibilité de les ventiler également par pays où la multinationale est présente, dans une approche in fine très « comptable ». L'approche dynamique, à l'inverse, repose sur la quantification des effets des variables entre elles (par exemple l'effet des variations de taux effectifs sur la localisation des profits ou de l'investissement productif) ; cela passe souvent par une analyse diachronique et requiert donc des données cohérentes sur longue période. Ces séries temporelles sont naturellement compliquées à collecter, mais à l'inverse il est possible de diminuer l'exigence du niveau de détail : des conclusions intéressantes peuvent être tirées de l'étude des liens entre variables à un niveau relativement agrégé à travers un modèle qui prendrait en compte non seulement les liens comptables existant entre variables, mais également les changements de comportements. Estimer le comportement des entreprises est alors la difficulté principale.

* *

96. L'objectif de cette partie est de discuter quels types d'estimations sont réalisables pour chaque pilier, et avec quels types de données ou de modèle. Il sera tout d'abord discuté des approches statiques de chaque pilier, avant d'analyser les raisons pour lesquelles il n'est pas possible de produire des approches dynamiques dans le cadre de ce rapport. Enfin, une brève présentation des données utilisables sera effectuée.

4.1. L'estimation du pilier 1 pour la France nécessite des données précises et très vastes

97. Dans ce rapport, nous modélisons le pilier 1 sous la forme d'un simple mécanisme de réallocation d'une fraction du surprofit consolidé des multinationales. Dans sa communication officielle, le cadre inclusif évoque des dispositifs annexes²⁴ qui sont ici négligés. En particulier, il est question d'un nexus²⁵ spécifique : l'allocation au pays de marché ne s'appliquerait pour une multinationale donnée que dans les pays où son activité excède un seuil défini.

²⁴ OCDE (2020), *Déclaration du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20 relative à l'approche en deux piliers visant à relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – janvier 2020*, Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20, OCDE, Paris. www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/declaration-cadre-inclusif-sur-le-beps-janvier-2020.pdf, annexe 2.

²⁵ C'est-à-dire un droit à taxer.

98. Dans le cadre de ce rapport nous ne ferons donc qu'une estimation d'une version simplifiée et stylisée de la réforme, comme c'est le cas dans les modélisations effectuées jusqu'à présent par l'OCDE et le CAE (cf. partie 5)²⁶.
99. Le tableau 9 ci-dessous récapitule les données nécessaires à une estimation statique du pilier 1, étant entendu que celles-ci doivent être collectées au niveau de chaque multinationale concernée :

Tableau 9 : Détail des données nécessaires à une estimation statique

Variables à estimer	Données nécessaires (dans le cas d'un scénario central)	Commentaires
Fraction des profits mondiaux soumis à réallocation	Profit consolidé mondial CA consolidé mondial	Dans le cas de groupes seulement partiellement concernés par le pilier 1 (par exemple dont une partie seulement de l'activité serait <i>consumer facing</i>), il faut reconstituer ces données pour la partie concernée.
Part de ces profits à prélever dans chaque pays	Profits déconsolidés au niveau de chaque pays CA déconsolidés au niveau de chaque pays	
Part de ces profits à réallouer dans chaque pays	CA (hors intra-groupe) au niveau de chaque pays Nombre d'utilisateurs au niveau de chaque pays, dans le cas des entreprises numériques	

100. Un chiffrage statique complet nécessite donc de connaître avec un niveau de détail relativement fin (a minima chiffre d'affaires intra et hors groupe et profit) les comptes des multinationales dans chacun des pays où elles interviennent. On remarque par ailleurs que des données strictement françaises, comme par exemple les liasses fiscales transmises à l'administration pour l'établissement de l'IS à payer, ne permettent pas de fournir l'ensemble de l'information nécessaire.
101. Notons par ailleurs que la donnée du CA déconsolidé au niveau de chaque pays n'est qu'un proxy pour estimer la répartition mondiale des ventes finales du groupe, du fait de la présence de distributeurs intermédiaires.

²⁶ L'OCDE ambitionne cependant dans les versions prochaines de ses estimations de prendre en compte les autres dimensions du pilier 1, et notamment le *nexus*.

4.2. L'estimation statique du pilier 2 laisse plus de marges de manœuvre

102. Dans les dernières communications du cadre inclusif, le pilier II repose sur un ensemble de quatre règles. La plus importante de ces règles semble être la règle d'inclusion du revenu, qui instaure un taux d'imposition implicite minimal à payer par l'entité mère de la multinationale (soit sous la forme *jurisdiction blending*²⁷, soit sous la forme *global blending*²⁸). Deux autres (règle de substitution et règle relative aux paiements insuffisamment imposés) sont considérées comme venant en soutien de la règle d'inclusion, pour s'assurer que l'ensemble des profits sont bien taxés à un taux minimum. Enfin, la règle d'assujettissement à l'impôt est négligée. Dans ce rapport, le pilier II est donc modélisé sous la forme d'une simple règle d'inclusion, dont l'application est supposée totale.

103. Le tableau 10 ci-dessous récapitule les données nécessaires à une estimation statique du pilier II :

Tableau 10 : Détail des données nécessaires à une estimation statique

Variables à estimer	Données nécessaires (dans le cas d'un scénario central)	Commentaires
Taux implicite dans chaque pays (scénario <i>jurisdiction blending</i>)	IS payé dans chaque juridiction Mesure du profit dans chaque juridiction	La définition précise de l'impôt payé et de la mesure de profit retenue n'est pas encore déterminée. À ce stade, une estimation des différents scénarios requiert donc un accès à des données comptables très détaillées.
Taux implicite au niveau mondial (scénario <i>global blending</i>)	IS payé par l'ensemble du groupe Mesure du profit mondial consolidé	

²⁷ Cette option consisterait à établir un taux d'imposition implicite minimal dans chaque pays d'activité d'une multinationale, en ne consolidant les résultats qu'au niveau national.

²⁸ Cette option consisterait à établir un taux d'imposition implicite minimal au niveau de l'activité globale d'une multinationale, sur ses résultats consolidés au niveau mondial.

104. L'évaluation statique de l'impact du pilier 2 pour la France²⁹ requiert donc nettement moins de données que pour le pilier 1, car seuls les comptes des multinationales ayant leur siège en France sont nécessaires pour connaître l'incidence budgétaire sur les comptes publics de la France. Par ailleurs, il est notable que dans le cas d'un scénario par juridiction (*jurisdiction blending*), des calculs indépendants puissent être menés dans chacune d'entre elles. Enfin, la mobilisation de données spécifiquement françaises – les données fiscales des entités établies en France – peut permettre d'estimer les conséquences du pilier II sur les entités localisées en France, qu'elles soient affiliées à un groupe ayant son siège en France ou dans un autre pays³⁰. Car au-delà de l'impact budgétaire pour nos comptes publics, un autre point d'intérêt est de connaître les montants d'impôt supplémentaires à acquitter par des entreprises établies en France, que ce soit à la France ou à un état tiers.

4.3. La réalisation d'une estimation dynamique est hors de portée de cette étude

105. Trois principales questions sont liées à la modification des comportements des agents induite par la réforme, questions qui doivent être traitées séquentiellement :
106. Dans quelle mesure les entreprises multinationales adapteront-elles leurs comportements de transfert de profit ? Cette question nécessite une vaste collecte de données ad hoc – collecte trop coûteuse pour être réalisée dans le cadre de ce rapport. Il existe cependant une littérature qui commence à être un peu fournie sur le sujet (notamment les études de l'OCDE ou celle de Torslov et al. discutées au 2.3.) qui pourra être mobilisée pour fournir quelques illustrations quantifiées (cf. infra) ;
107. Quelles seraient la nature et l'ampleur de la réaction des États en matière de réforme de la fiscalité des bénéficiers. Cette question prend toute son importance dans le cas du pilier II. L'instauration d'un taux implicite minimal et surtout le fait que le supplément d'impôt soit versé au pays de siège crée une forte incitation pour les pays à faible fiscalité accueillant des filiales de multinationales étrangères à augmenter leur imposition au niveau du taux minimal. Cela permettrait en effet de récupérer le surplus d'impôt que les filiales étrangères auraient de toute manière à acquitter. Cela peut cependant s'accompagner d'effets moins désirables (imposition plus élevée des entreprises locales, par exemple) et nous verrons dans la dernière partie que les choix de modélisation diffèrent selon les estimations (notamment celles de l'OCDE et du CAE) ;
108. Enfin, quelles sont les conséquences de cette hausse de fiscalité (y compris adaptation du transfert de profit) dans les décisions d'implantation du capital productif, et plus généralement à quel impact doit-on s'attendre dans le nouvel équilibre sur la production, les salaires ou les prix ? Une réponse un tant soit peu précise à cette question nécessiterait la construction d'un modèle théorique, ce qui demande beaucoup d'investissement en termes de conception, et son calibrage à l'aide de nombreuses données difficiles à obtenir et un temps nécessaire conséquent pour vérifier la robustesse du modèle et son adéquation avec les faits observables.
109. Enfin, la nature et l'ampleur de la réaction des États en matière de réforme de la fiscalité des bénéficiers. Une telle réaction étant plus probable dans le cas du pilier II, notamment de la part des juridictions dont les taux d'imposition sont inférieurs à celui de la réforme et accueillant de nombreuses filiales étrangères. Le pilier II prévoit en effet que ces dernières s'acquittent du surplus d'impôt auprès de leur Etat de siège : la juridiction à faible fiscalité a par conséquent une forte incitation à rehausser son imposition afin de percevoir elle-même un impôt dont la multinationale s'acquittera de toute manière.

²⁹ C'est-à-dire le montant correspondant au surplus d'impôt collecté par l'Etat ou acquitté par les multinationales ayant leur siège en France (ces deux montants étant identiques).

³⁰ En réalité, cette information n'est pas parfaitement observable puisqu'il faudrait également savoir si une entité localisée en France appartient ou non à une multinationale et que cette information n'est pas présente directement dans les liasses fiscales françaises.

110. Un tel travail est donc hors de portée de ce rapport, seules des institutions ayant investi sur ce sujet depuis plusieurs années, comme le CAE ou l'OCDE, sont en mesure de fournir des résultats que nous commenterons dans la dernière partie.

4.4. Quelles données utiliser ?

111. Deux types de sources peuvent être utilisés : les données macroéconomiques, et les données microéconomiques. Les premières ont l'avantage d'être plus facilement exploitables et permettent de bien identifier la nationalité des profits tandis que les secondes permettent de prendre en compte les changements de comportements des entreprises.
112. Les principales sources microéconomiques avec des données sur les différents pays d'activité des entreprises sont Orbis, FATS et CbCR. Orbis est une base construite par un acteur privé³¹ et contenant des données comptables précises sur un ensemble important d'entreprises. Il y a cependant un problème de couverture géographique, documenté par Torslov et al. (2020). En effet, Orbis est alimentée par les données des organismes fiscaux nationaux et ceux-ci n'ont pas l'obligation, ni même nécessairement la capacité d'être exhaustifs. Les multinationales n'ont pas l'obligation de rapporter leur profit pays par pays. Leur profit agrégé est bien rapporté mais les données pays par pays ne sont pas toujours complètes. Il peut y avoir des écarts de couverture importants sur certaines variables selon les pays. Pour établir le degré de couverture d'Orbis, on peut comparer les données à celui des comptes des sociétés dans les comptes nationaux. En France, par exemple, les profits avant impôt d'Orbis sont proches de ceux que l'on trouve dans les comptes nationaux. Cependant, cette comparaison n'est pas toujours possible car ces comptes n'existent pas ou sont incomplets dans certains pays, comme les Bermudes ou même l'Irlande. Ainsi Torslov et al. (2020) montrent que seulement 17 % des profits consolidés des multinationales présentes dans Orbis se retrouvent dans la somme des profits de leurs filiales, le reste de ces profits étant donc non renseigné dans Orbis, ce qui est particulièrement le cas des pays avec taux d'imposition faibles.
113. FATS (Foreign Affiliates Statistics) est une base de données européenne sur les filiales étrangères. Dans le volet Outward, l'Insee organise la collecte pour environ 2 500 groupes français ayant une filiale dans au moins un pays étranger. Le groupe déclare alors, pour chaque pays dans lequel il possède au moins une filiale, les données portant sur ses filiales directes ou indirectes (les sous-filiales), et séparément les données portant sur ses co-entreprises. Le groupe a le choix de transmettre l'information filiale par filiale ou en agrégeant les filiales au sein de chaque pays. Les données portent sur le chiffre d'affaires (total et intra-groupe), le nombre d'entreprises et d'employés, mais il n'y a pas de variable de bénéfice ou de variables spécifiquement fiscales, ne serait-ce que l'IS dû ou acquitté³². Le volet Inward FATS fournit les mêmes données pour les sociétés opérant en France et appartenant à un groupe étranger, où qu'il soit situé. Ainsi l'ensemble des bases FATS européennes couvre le champ de toutes les filiales dans le monde relevant d'un siège dans l'UE (Outward FATS), ainsi que les filiales dans l'UE d'un groupe étranger, qu'il soit ou non dans l'UE (Inward FATS). Par ailleurs d'autres pays peuvent produire des données similaires. En définitive, les bases de données FATS et Orbis présentent donc des fragilités trop importantes pour seules permettre une analyse de la réforme de taxation internationale. Certaines études, comme celles réalisées à l'OCDE ou au CAE, utilisent néanmoins ces sources de données et les complètent ou les corroborent par d'autres bases.

³¹ Précisément par le Bureau Van Dijk, filiale de Moody's

³² Une question de l'enquête auprès des entreprises porte sur le résultat net (EBE, EBITDA, ou un autre indicateur, le groupe devant préciser l'indicateur choisi), mais cette variable n'est ni expertisée ni diffusée par l'Insee ou les producteurs de données des autres pays. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1190>. La présence de la valeur ajoutée et des salaires permet toutefois d'approcher l'EBE.

114. La dernière base de données microéconomiques offrant des informations détaillées pays par pays est la base CbCR (Country by Country Reporting). Cette base de données a précisément pour objectif de combler le manque d'informations, mis en évidence par les défauts des bases de données spécialisées (notamment Orbis et Fats), concernant l'activité et la fiscalité des multinationales dans l'ensemble des pays où elles sont présentes. Comme le rappelle le CAE dans une note sur le sujet (focus n°38 « Quel *reporting* pays par pays pour les futures réformes », novembre 2019), la mise en place d'un cadre déclaratif harmonisé des informations des multinationales pays par pays est un sujet de réflexion déjà ancien³³. L'OCDE a ensuite travaillé sur la question dans le cadre de l'élaboration du programme BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) initié en 2012 sous mandat du G20, et le programme final adopté en 2015 comportait un point d'action (le numéro 13) intégralement dédié à la mise en place d'un tel *reporting*. En France, la loi de finances initiale pour 2016 a instauré l'obligation de déclaration sous le format requis par l'action 13 de BEPS de la part des multinationales ayant leur siège en France et dont le chiffre d'affaire mondial consolidé est supérieur à 750 M€.
115. Dans le cadre de ce rapport, les données des groupes ayant déposé leurs déclarations en France pour l'année 2017³⁴ ont été transmises par la DGFIP. Au premier ordre, bien que ce mécanisme puisse faire l'objet de dérogations, cela correspond aux multinationales dont le siège est en France³⁵. Le grand avantage de ces données est d'offrir pour tous les pays d'activité de chaque multinationale « française » les variables d'intérêt pour les piliers I et II : chiffres d'affaires total, entre entités liées et entre entités non liées (i.e. la somme de ce dernier sur toutes les entités du groupe donne le chiffre d'affaires consolidé groupe), résultat avant impôt et IS dû.
116. Toutefois, ces données présentent de nombreux inconvénients. Une annexe détaillée (annexe 3) présente les données CbCR, les problèmes déclaratifs identifiés – notamment grâce à la comparaison que le CAE a effectuée avec la base de données fiscales – et nos tentatives de corrections. Ne sont donc ici présentés que les problèmes principaux, auxquels aucune correction n'est apportée et qui nuisent à la fiabilité des évaluations :
- L'absence des déclarations des autres pays rend impossible l'estimation du pilier I, puisque la réforme amène les multinationales dont le siège est à l'étranger à localiser ou à prélever du profit de France. Toutefois, certains pays ont néanmoins rendu publiques certaines données issues de leurs propres CbCR (Espagne, US, cf. annexe 3), mais pas avec le même niveau de détail que celui auquel on peut avoir accès s'agissant des données françaises. Par ailleurs, les données agrégées de nombreux pays seront publiées en juillet 2020 dans la seconde édition par l'OCDE du rapport *Corporate statistics*.

³³ Notamment porté par Richard Murphy et le *Tax justice network*, l'organisation indépendante qu'il a cofondée en 2003.

³⁴ Plus précisément, nous disposons des données correspondant aux exercices clôturés entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2017

³⁵ Ainsi, plusieurs groupes pouvant être fréquemment considérés comme français, du fait de la nationalité des dirigeants, de l'actionnariat ou pour des raisons historiques, ne sont pas présents dans ces données car la holding est située dans un autre pays.

- Nous ne disposons que d'une unique mesure du résultat, et les consignes françaises en renaient une définition extensive³⁶. Cela a conduit certains déclarants à inclure les dividendes intra-groupes, qui seront vraisemblablement retraités dans la réforme finale³⁷. Cela biaise le profit agrégé d'une multinationale donnée à la hausse, et donc le taux de marge s'agissant du pilier I (biais à la hausse sur la mesure du surprofit), et le taux effectif à la baisse s'agissant du pilier II (avec par conséquent un biais à la hausse sur les recettes fiscales à attendre).
- L'absence de renseignement exploitable sur le secteur d'activité est très problématique pour l'évaluation du pilier I. En effet, il est impossible d'exclure les secteurs probablement non concernés (secteur financier ou activités non *consumer-facing*). A fortiori, il n'est pas possible de distinguer entre les différentes activités pouvant coexister au sein de certains groupes.
- Les données correspondent aux exercices clôturés du 1er janvier au 31 décembre 2017. Elles correspondent donc à une situation notablement différente de celle qui prévaudra à l'entrée en vigueur de la réforme (entre autres éléments significatifs : baisse du taux principal d'IS à 25 % en France, réforme fiscale américaine, impact de la crise économique liée au covid-19, etc.).
- Enfin, il existe un flou sur ce qui a été déclaré précisément sous la variable « impôt dû ». Nous faisons l'hypothèse qu'il s'agit ici d'un impôt brut des crédits d'impôts. Sans que nous n'ayons aucune preuve tangible étayant cette hypothèse, c'est ce que laisse penser l'ordre de grandeur du montant total déclaré, que nous estimons³⁸ à environ 18 Md€. Il y a en effet plusieurs moyens de se convaincre que ce montant – au niveau agrégé – correspond bien à celui de l'IS dû en France pour le champ considéré (les multinationales françaises réalisant plus de 750 M€ de CA mondial). D'une part le CA indépendant total qu'elles déclarent en France est de 963 Md€ soit environ un peu moins d'un quart du CA de l'ensemble des entreprises établies en France – or 18 Md€ représente une part sensiblement plus élevée de l'IS dû total, près d'un tiers. D'autre part, l'IS dû déclaré dans les liasses par les groupes fiscaux réalisant plus de 750 M€ de chiffre d'affaire est d'environ 15 Md€. Bien que les deux champs ne soient pas identiques, obtenir un chiffre proche avec les liasses rend plus robuste notre hypothèse.
- Les données CbCR françaises sont malgré tout riches d'enseignements. leur contenu est succinctement présenté ci-après sous la forme de statistiques descriptives. L'exploitation des données pour des chiffreages précis est réalisée dans la dernière partie.

117. Les données françaises relatives à l'exercice 2017 comprennent 274 déclarants.

³⁶ De nouvelles consignes ont été données depuis, mais elles ne seront appliquées que pour le prochain millésime de l'enquête, celui concernant les exercices ouverts en 2018.

³⁷ Sans préjuger de la question de la nature du retraitement, il est hautement probable qu'un dispositif pour éviter la double taxation de ces dividendes intra-groupe soit mis en place (en effet, si la filiale verse des dividendes à la maison-mère, ce dividende apparaît dans le résultat des deux entités).

³⁸ Le caractère estimé tient à ce que de nombreuses entreprises avaient manifestement déclaré leur impôt en tant que charge (c'est-à-dire négativement, ainsi qu'il apparaît dans les comptes). Nous avons donc dû appliquer des corrections (cf annexe 3).

Tableau 11 : Statistiques descriptives sur les données CbCR France

Données CbCR France 2017 (Md€)	Total	<i>dont en France</i>	<i>dont à l'étranger</i>
Nombre de déclarants	274		
CA indépendant total	2237	963	1274
Résultat avant impôt (taux de profit)	204	94,5 (9,8%)	109,5 (8,6%)
IS dû total	48,8	18,2	30,6

Source : Données DGFIP (CbCR), calcul des rapporteurs

118. Ce tableau permet déjà quelques constatations. On remarque tout d'abord que les proportions de CA indépendant et de résultat localisés en France sont proches (respectivement 43 % et 46 %). Malgré tous les défauts de ces données évoqués supra, il est intéressant de noter que les multinationales ayant leur siège en France n'y présentent de taux de profit significativement plus élevé qu'au niveau mondial.
119. Par ailleurs, il est notable que la proportion d'IS dû acquitté en France soit sensiblement inférieure (37 %). C'est un résultat d'autant plus surprenant que le taux statutaire français est particulièrement élevé.

5. Les premiers éléments quantitatifs

120. Comme cela a été explicité dans la partie précédente, il n'existe pas de données parfaites permettant de calculer une estimation précise ou d'apporter une réponse définitive à la question de l'impact d'une réforme de la fiscalité internationale suivant les grandes options actuellement à l'étude au sein du cadre inclusif. La méthode retenue consiste donc à analyser différents éclairages offerts par différentes sources : les liasses fiscales tout d'abord, CbCR ensuite, et enfin les estimations réalisées par les institutions internationales (FMI, OCDE, Commission européenne) ou par le CAE. Ces estimations souffrent malheureusement toutes de limites importantes, mais leur confrontation permettra de dégager de premières conclusions globales. Il ne faut cependant pas espérer plus, à la suite de l'analyse d'éclairages aussi variés, que de grandes tendances ou des résultats généraux.
121. Dans cette partie seront d'abord présentés les résultats propres à ce rapport, en séparant les analyses de chacun des deux piliers. Dans un second temps, seront analysés les résultats des institutions internationales et du CAE.

5.1. Les résultats du pilier I : une évaluation très partielle avec les données CbCR

122. Les données des liasses fiscales françaises ne permettent pas, à elles seules, une évaluation de l'impact du pilier I (cf. 4.1). Les seules données qu'il soit ici possible de mobiliser avec profit sont donc les données CbCR.
123. Rappelons tout d'abord que la base de données présente des limites importantes (cf. partie 4.4) particulièrement problématiques pour le pilier 1, la principale étant que la base CbCR française ne renseigne que sur l'activité des multinationales ayant leur siège en France. Une autre difficulté réside dans l'impossibilité en pratique à sélectionner des secteurs d'activité particuliers. Le champ de l'étude est par conséquent restreint d'un côté puisque les observations ne peuvent inclure les multinationales étrangères, mais également trop large puisqu'il inclut toutes les multinationales, notamment celles du secteur financier et celles des secteurs non *consumer-facing*.
124. 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 (cf. 3.1) sont appliquées (le détail précis des calculs figure en annexe 2), et les paramètres retenus sont 10 % du CA comme seuil du surprofit et une redistribution de 20 % de ce surprofit.
125. Le tableau 12 ci-dessous récapitule les résultats obtenus :

Tableau 12 : Estimation partielle de l'impact sur la base taxable française du pilier I, sur un champ réduit aux seuls déclarants CbCR ayant leur siège en France (base CbCR France)

En Md€	Clef de source basée sur les profits		Clef de source basée sur les surprofits	
	Nombre d'entités	gain/perte de base taxable	Nombre d'entités	gain/perte de base taxable
Multinationales françaises faisant gagner la France	25	1,2	36	1,7
Multinationales françaises faisant perdre la France	58	-1,5	47	-2,1
Gain / Perte d'assiette taxable de la part des multinationales françaises	83	-0,3	83	-0,4
Gain / Perte d'assiette taxable de la part des multinationales étrangères	nc	nc	nc	nc
Gain / perte d'assiette taxable totale	nc	nc	nc	nc

Source : Données DGFIP (CbCR), calculs des rapporteurs

Note de lecture : Dans le cadre du pilier I, avec une clef de source basée sur les surprofits, 25 multinationales françaises seraient amenées à payer plus d'impôt en France, pour un montant de 1,2 Md€, et 58 multinationales françaises seraient amenées à en payer moins, pour un montant de 1,5 Md€. Au total, les multinationales françaises seraient donc amenées à payer 0,3 Md€ d'impôt en moins à la France.

126. La première remarque est que les montants agrégés sont très faibles, l'ordre de grandeur de la perte d'impôt associée, sans tenir compte des effets de réallocation des profits des multinationales étrangères, est de 0,1 Md€ (après application du taux de 25 %, qui sera en vigueur au moment de la réforme).
127. La seconde remarque est que les montants moyens par entreprise concernée sont également très faibles (souvent de l'ordre de 50 M€). Bien que ces chiffres ne donnent pas d'information précise sur l'impact de la réforme pour les multinationales, cela laisse penser que les sommes transférées d'un pays à l'autre sont le plus souvent modestes.
128. Il est intéressant de lister les principaux biais qui affectent l'estimation des recettes fiscales, allant potentiellement dans des sens opposés :

- Le résultat associé aux multinationales étrangères n'est pas pris en compte. Sans que nous n'en ayons de preuve formelle, nous avons l'intuition qu'à surprofit mondial donné, la différence entre la proportion de CA localisée en France et la proportion de profit localisée en France sera plus élevée pour une multinationale étrangère que pour une multinationale française. On peut par exemple penser qu'indépendamment du CA, plus de profits sont localisés dans le pays de siège, sous la forme de dividendes. Si l'hypothèse est juste, cette évaluation basée sur les seules multinationales « françaises » induirait un biais négatif par rapport à l'effet total qui pourrait être attendu en termes de surcroît d'assiette en France ;

- L'inclusion des dividendes intra-groupes dans le résultat augmente artificiellement le calcul du profit mondial, qui est ici calculé en sommant les profits dans les différentes juridictions. Cela biaise à la hausse le surprofit mondial des groupes, donc l'assiette à redistribuer. En l'absence d'informations supplémentaires, cela est supposé avoir un effet amplificateur sur les montants d'assiette réallouée, ces dernières étant négatives au total, le biais l'est aussi ;

- Enfin, la mauvaise délimitation sectorielle fausse également le résultat. Il est toutefois ici très difficile de conclure sur le signe du biais introduit.

129. Au total, un biais négatif semble plus probable qu'un biais positif, ce qui renforce l'idée que le pilier I ne devrait pas entraîner de pertes fiscales significatives pour la France, résultat qui ressort également des autres études disponibles.

5.2. Les résultats du pilier II : mise en perspective des liasses fiscales et des données CbCR

130. Dans cette partie, deux types de données peuvent être utilisées :

- les liasses fiscales, qui permettront d'analyser finement la distribution des taux implicites des redevables fiscaux français, et ainsi de mieux comprendre l'impact qu'aurait pour les entreprises établies en France, que la multinationale qui les contrôle y ait ou non son siège, l'application du pilier II ;
- les données CbCR des multinationales françaises, qui contiennent des informations permettant d'évaluer les recettes fiscales françaises associées au pilier II dans leur ensemble.

5.2.1. Les éclairages apportés par les liasses fiscales

a) Présentation de la méthodologie

131. Les liasses fiscales françaises permettent d'avoir accès à une information très complète concernant l'activité des sociétés localisées en France. Leur champ ne leur donne d'utilité que pour une estimation de l'impact du pilier II pour les sociétés localisées en France, parmi lesquelles deux catégories doivent être distinguées : les entités des multinationales dont le siège est en France (qui verseront leur impôt supplémentaire éventuel à la France) et les entités appartenant à des groupes dont le siège est à l'étranger (qui verseront leur impôt supplémentaire éventuel au pays de siège). Elles ne donnent en revanche aucune information sur l'impact du pilier II relatif aux filiales étrangères des groupes français, dont la recette revient à la France.

132. Le très grand avantage des liasses fiscales consiste en leur très grand niveau de détail et permet donc d'estimer plusieurs scénarios de réforme. Le tableau 13 ci-dessous retrace les différentes modalités possibles de la réforme, ce qu'il est possible ou non de modéliser à l'aide des liasses fiscales, et les choix qui sont faits dans le cadre de ce rapport s'agissant du pilier II. Rappelons ici que nous ne nous intéressons dans le cadre de ce rapport qu'à la règle dite d'inclusion, et non aux dispositifs alternatifs prévus au cas où elle ne s'appliquerait pas (cf. 4.2).

Tableau 13 : Détail des modalités retenues en vue de la modélisation du pilier II

	Modalités possibles de la règle d'inclusion du pilier II	Modalités retenues
type d'entité	Multinationales	Groupes fiscaux
critère retenu	CA Monde > 750 M€	CA France > 750 M€
type de réforme	Mis en place au niveau de chaque juridiction	Mis en place au niveau de chaque juridiction
	Mise en place au niveau du groupe mondial	
définition du numérateur dans le cas du pilier II	IS dû	IS dû
	CVAE	CVAE
	C3S	C3S
	CIR	CIR
définition du dénominateur dans le cas du pilier II	Résultat comptable avant impôt	Résultat comptable avant impôt
	Résultat avant impôts retraits de certains éléments fiscaux	Résultat avant impôts retraits de certains éléments fiscaux
	prise en compte des déficits passés	prise en compte des déficits passés
Taux minimal retenu	12,5 %	12,5 %

Code couleur	Aisément modélisable
	Difficilement modélisable
	Information non disponible

133. Le principal point appelant un commentaire est celui de l'entité étudiée. En effet, les groupes fiscaux appartenant à une multinationale ne sont pas distingués des autres. L'analyse est donc ici fondée sur l'étude des grands groupes fiscaux (chiffre d'affaires en France supérieur à 750 M€). C'est évidemment une source de surestimation des recettes fiscales induites par la réforme, puisque le champ des groupes fiscaux est plus large que celui des groupes fiscaux appartenant à une multinationale.
134. Par ailleurs, l'entité concernée par la réforme est la multinationale, soit dans sa totalité (dans le cas du pilier 1 ou du pilier 2 si un schéma global blending est retenu) soit au niveau de son « découpage » dans chaque pays (dans le cas d'un pilier II au format jurisdiction blending). La définition du contour précis de la multinationale, et plus encore sa partition par pays, est une question épineuse à laquelle il appartient aux négociateurs d'apporter une réponse. L'esprit de la réforme est d'inclure dans le périmètre du groupe les sociétés sur lesquelles la maison-mère, directement ou indirectement, exerce un contrôle (par exemple sur le niveau de ses prix d'achat ou de vente, sur ses versements d'intérêts ou de dividendes et plus généralement sur tout ce qui peut influencer sur la localisation des bénéfices). Un des problèmes posés par les liasses fiscales est que l'entité qu'elle permet d'analyser aisément est le groupe fiscal. Or ce dernier n'est pas une définition satisfaisante du groupe économique, ou plus précisément il en est une définition bien trop restrictive (en particulier du fait de la contrainte du niveau de détention d'au moins 95 % et du choix laissé au déclarant pour la constitution du groupe fiscal). Cela conduit à une surestimation du profit sous-taxé le cas échéant³⁹.
135. En sens opposé, un autre point problématique est celui du critère retenu pour définir les entreprises concernées par la réforme. Le scénario central des négociations semble être celui d'un seuil de chiffre d'affaires mondial consolidé (par exemple, le seuil rendant obligatoire la déclaration CbCR est de 750 M€). Or cette information est absente des liasses fiscales françaises, il est donc retenu à la place un seuil, de 750 M€ également, sur le chiffre d'affaires France consolidé uniquement au niveau du groupe fiscal⁴⁰. Il s'agit d'une contrainte sans doute plus forte qui conduit probablement à sous-estimer le nombre d'entités concernées.
136. Les résultats présentés ci-dessous souffrent donc de ces trois biais, de sens a priori différents, que nous ne sommes pas en mesure de quantifier. C'est une limite qui aura de l'importance lorsqu'il s'agira d'interpréter les résultats. L'évaluation ainsi faite gagnera donc beaucoup à être mis en regard d'autres évaluations, en particulier celles s'appuyant sur les données CbCR (cf. 5.2).
137. Enfin, il convient avant de présenter les évaluations de préciser la notion de résultat comptable retraité. La partie 3.2. avait présenté les avantages qu'il y avait à prendre comme première base pour l'assiette le résultat comptable avant impôt sur les bénéfices mais aussi la nécessité d'y introduire des retraitements propres à la logique fiscale. Nous proposons ici une liste des retraitements les mieux partagés par les différents systèmes fiscaux nationaux⁴¹ :
- D'une part les éléments suivants sont réintégrés au résultat comptable : les provisions et charges à payer non déductibles, les amendes et pénalités, les charges financières, l'impôt sur les sociétés, les moins-values au taux de 0 % ainsi que la quote-part de 12 % des plus-values à 0 %.

³⁹ Pour s'en rendre compte, il suffit de considérer deux groupes fiscaux appartenant à une même multinationale, l'un ayant 100 de profit imposés à 5 %, l'autre ayant également 100 de profit imposés à 20 %. L'introduction d'un taux minimal à 12,5 % augmentera l'impôt total de 7,5 si on les considère séparément, mais n'induit aucune hausse si on les considère comme une seule entité (qui payerait 25 d'impôt sur 200 de profit, soit 12,5 %). Comme par ailleurs l'agrégation ne change rien si les deux groupes fiscaux sont taxés au-dessous ou au-dessus du taux minimum, calculer l'impact de la réforme au niveau des groupes fiscaux biaise bien l'estimation des recettes fiscales à la hausse.

⁴⁰ Il est en effet impossible de distinguer dans les liasses fiscales le chiffre d'affaire réalisé avec des parties liées de celui réalisé avec des parties extérieures au groupe fiscal.

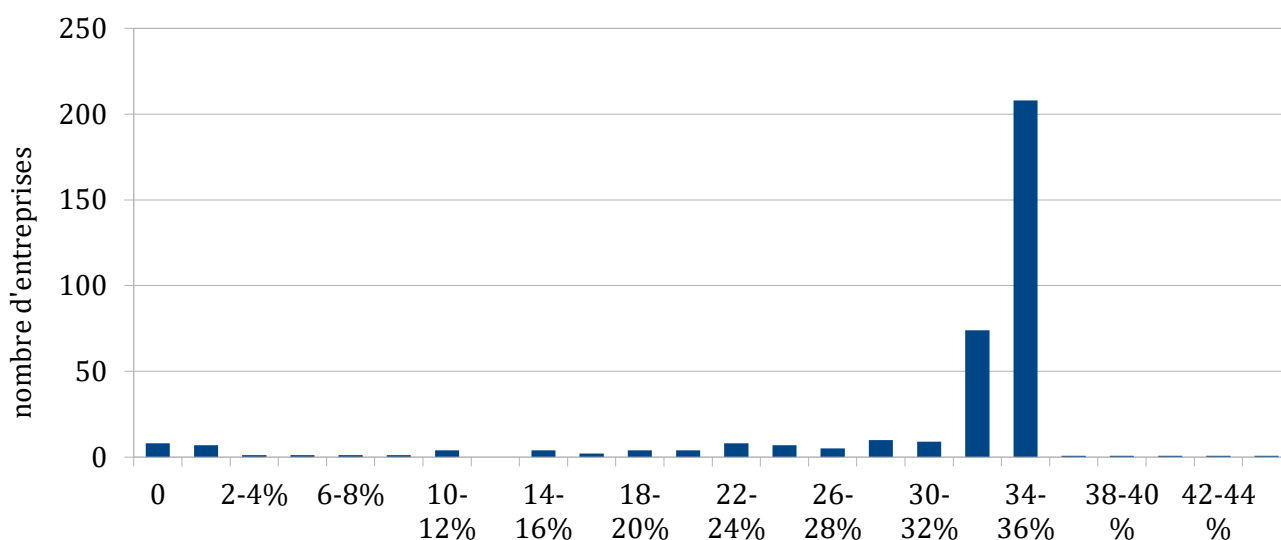
⁴¹ Cette liste est bien évidemment une simple approximation réalisée pour les besoins de l'évaluation, sa définition précise étant un enjeu des négociations.

- D'autre part, les éléments suivants sont déduits du résultat comptable : les provisions et charges à payer antérieurement taxées, les plus-values imposées à 0 %, les plus-values imputées sur les moins-values antérieures, les déductions relatives au régime mère-fille (en particulier concernant les dividendes reçus), la créance dégagée par le report en arrière de déficit ainsi que les déficits antérieurs imputés sur les résultats de l'exercice.

b) Présentation des résultats

138. Avant de donner des chiffres précis, il est intéressant d'étudier les distributions des taux effectifs selon les différents scénarios indiqués supra. Les graphiques 6 à 8 ci-dessous, ainsi que le tableau 14 les récapitulant, permettent de comparer les distributions parmi les groupes fiscaux non-financiers dans pour trois définitions différentes, rapportant l'IS dû respectivement au résultat fiscal augmenté des autres éléments imposables à un taux spécial, au résultat comptable avant impôt et au résultat comptable avant impôt retraité de certains éléments fiscaux⁴² :

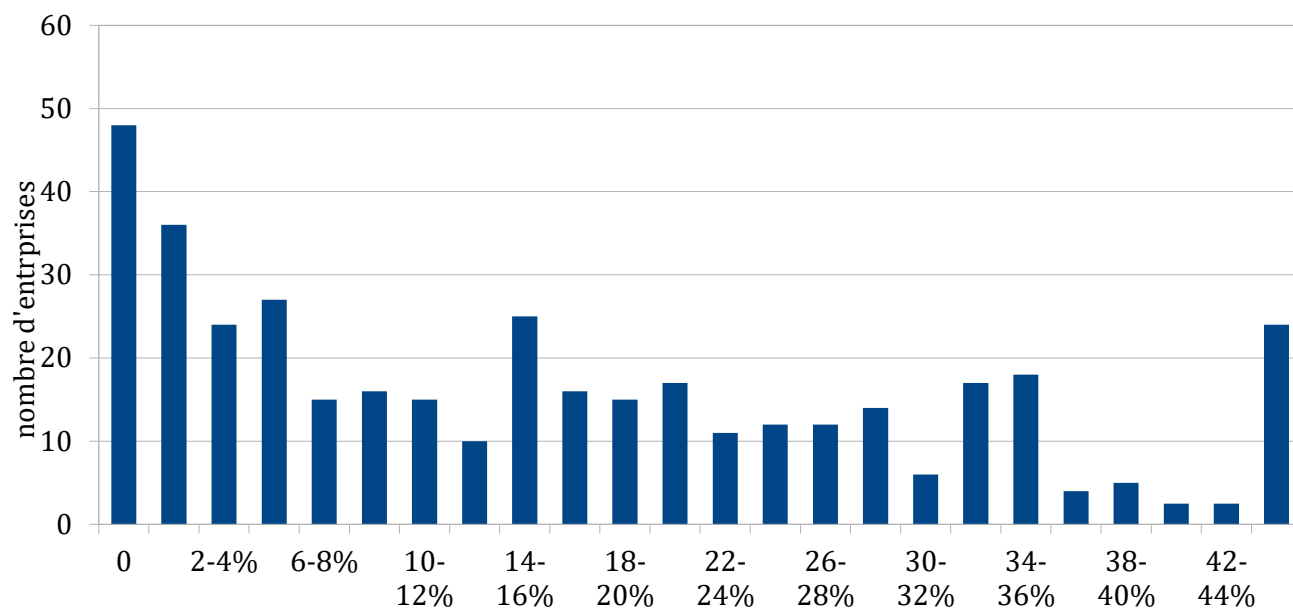
Graphique 6 : Distribution des taux effectifs des sociétés non-financières (à CA supérieur à 750 M€), calculée en rapportant l'impôt au résultat fiscal ($IS^*/(Rf_i^*+PVL T)$)



Source : données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs des rapporteurs

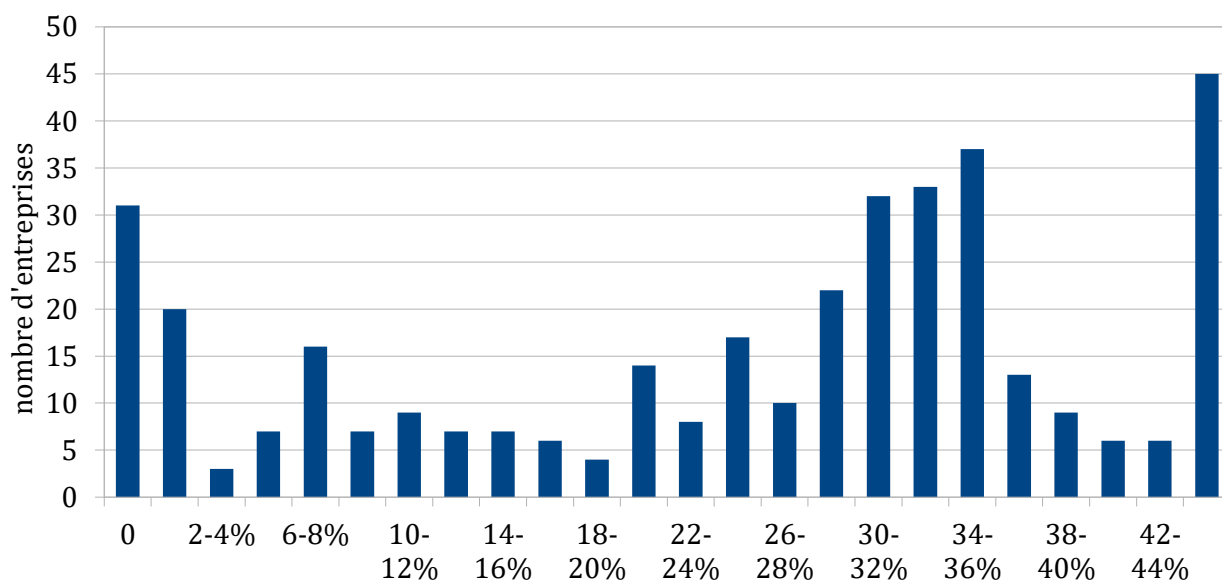
⁴² IS* : impôt sur les sociétés dû brut de crédits d'impôt (CI) avant report des déficits passés ; Rf_i* : résultat fiscal avant report des déficits passés ; PVL T : plus-values de long terme ; RC : résultat comptable.

Graphique 7 : Distribution des taux effectifs des sociétés non-financières (à CA supérieur à 750 M€), calculée en rapportant l'impôt au résultat comptable ($IS^*/(RC+IS)$)



Source : données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs des rapporteurs

Graphique 8 : Distribution des taux effectifs des sociétés non-financières (à CA supérieur à 750 M€), calculée en rapportant l'impôt au résultat comptable retraité (IS^*/RC retraité)



Source : données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs des rapporteurs

Tableau 14 : Distribution des taux implicites des sociétés non-financières (dont le chiffre d'affaire est supérieur à 750 M€) selon trois définitions d'assiette

Taux effectifs des SNF bénéficiaires dont le CA est supérieur à 750M€	IS*/(RFI* + PVLTV)				IS*/(RC+IS)				IS*/(RC retraité)			
	Nombre d'entreprises	IS (M€)	IS (%)	IS cumulé (%)	Nombre d'entreprises	IS (M€)	IS (%)	IS cumulé (%)	Nombre d'entreprises	IS (M€)	IS (%)	IS cumulé (%)
0	8	0	0%	0%	48	0	0%	0	31	0	0%	0%
Entre 0% et 2%	7	23	0%	0%	36	525	4%	4%	20	63	0%	0%
Entre 2% et 4%	5	874	7%	7%	24	685	5%	9%	3	2	0%	1%
Entre 4% et 6%					27	552	4%	13%	7	152	1%	2%
Entre 6% et 8%					15	531	4%	18%	16	446	3%	5%
Entre 8% et 10%					16	1164	9%	26%	7	276	2%	7%
Entre 10% et 11%	4	54	0%	7%	10	227	2%	28%	4	19	0%	7%
Entre 11% et 12%					10	703	5%	34%	5	74	1%	8%
Entre 12% et 13%	0	0	0%	7%	5	134	1%	35%	4	14	0%	8%
Entre 13% et 14%	0	0	0%	7%					3	79	1%	9%
Entre 14% et 15%	6	135	1%	8%	10	322	2%	37%	3	33	0%	9%
Entre 15% et 16%					15	1047	8%	45%	4	79	1%	10%
Entre 16% et 18%					16	764	6%	51%	6	218	2%	11%
Entre 18% et 20%					15	1511	12%	63%	4	45	0%	12%
Entre 20% et 22%	8	1365	10%	19%	17	994	8%	70%	14	649	5%	17%
Entre 22% et 24%					11	454	3%	74%	8	56	0%	17%
Entre 24% et 26%	7	175	1%	21%	12	264	2%	76%	17	343	3%	20%
Entre 26% et 28%	5	163	1%	22%	12	321	2%	78%	10	225	2%	21%
Entre 28% et 30%	10	173	1%	24%	14	754	6%	84%	22	550	4%	26%
Entre 30% et 32%	9	375	3%	26%	6	230	2%	86%	32	1484	11%	37%
Entre 32% et 34%	74	1982	15%	41%	17	564	4%	90%	33	1871	14%	51%
Entre 34% et 36%	208	7724	59%	100%	18	656	5%	95%	37	2588	20%	71%
Entre 36% et 38%	0	0			4	40	0%	95%	13	1042	8%	79%
Entre 38% et 40%	n.c	n.c			5	73	1%	96%	9	206	2%	81%
Entre 40% et 42%	0	0			5	123	1%	97%	12	236	2%	83%
Entre 42% et 44%	0	0										
Plus de 44%	n.c	n.c			24	416	3%	100%	45	2235	17%	100%
Total*	358	13188	100%	100%	392	13055	100%	100%	369	12982	100%	100%

Source : données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs des rapporteurs

Note : le nombre d'entreprises change selon la définition car l'on ne retient que celles dont l'assiette considérée est positive

139. Dans le premier calcul (colonne IS*/(RFI*+PVLTV)), l'IS dû – avant report des déficits - est rapporté à sa base taxable (résultat fiscal, avant report des déficits, augmenté des autres éléments imposables à un taux spécial) :

- Cette présentation permet de retrouver la grande majorité des entreprises autour du taux maximal d'IS (34,43 %, y compris contribution sociale sur les bénéfices, la CSB) ;
- Les entreprises dont le taux est sensiblement inférieur au taux normal traduisent les effets des différents taux réduits dans l'assiette imposable : taux réduit sur les brevets, taux réduits sur les plus-values de long terme (y compris le dispositif d'exonération sur les plus-values de cession de titre de participation) ;
- Les rares entreprises dont le taux effectif est sensiblement supérieur au taux normal sont des entreprises pour lesquelles le résultat fiscal proprement dit est déficitaire mais où l'assiette des plus-values imposables fait plus que compenser l'assiette déficitaire du résultat fiscal. De la sorte, ces entreprises sont bien sélectionnées comme bénéficiaires, mais le dénominateur est très faible. Or, le numérateur peut alors être assez élevé, du fait de l'imposition des plus-values, ce qui donne au final un taux implicite élevé voire très élevé.

- En outre, un point d'accumulation est observable entre 18 % et 22% : il s'agit d'entreprises réalisant d'importants bénéfices taxés au taux réduit des brevets (15 % pour 2017) ou d'importantes plus-values à long terme taxées à taux réduit: le dénominateur inclut alors les assiettes fiscales correspondantes mais le numérateur rend compte des taux réduit ou nul appliqués sur ces assiettes.

140. Dans le deuxième calcul du tableau (colonne $IS^*/(RC+IS)$), les taux effectifs des SNF sont présentés en fonction du résultat comptable (brut de la charge d'IS⁴³) et traduisent l'effet des règles fiscales en vigueur de réintégrations et de déductions extracomptables (« effet assiette ») : la dispersion de ces taux effectifs est beaucoup plus élevée pour cette définition, avec notamment beaucoup d'entreprises avec un taux effectif très faible ou très élevé. Cela traduit des effets d'assiette importants : ils correspondent aux nombreux retraitements fiscaux établis à partir du résultat comptable. Il s'agit de tous les cas où la législation fiscale déroge aux règles comptables, et qui peuvent ainsi jouer à la baisse (déductions extracomptables) ou à la hausse (réintégrations extracomptables) sur le taux effectif.
141. Par contraste, nous pouvons voir dans le passage de la deuxième colonne à la troisième l'effet des autres retraitements fiscaux spécifiques à la France non pris en compte dans notre hypothèse de définition harmonisée du résultat comptable. Notamment, ce passage traduit la correction du biais de la deuxième colonne s'agissant de la comptabilisation des dividendes intragroupe dans le dénominateur retenu. Si une prise en compte plus extensive des retraitements fiscaux appliqués en France permettrait de réduire la masse de bénéfice imposée à un taux implicite inférieur au taux minimal du pilier 2, elle conduirait également naturellement à réduire l'impôt supplémentaire payé par les filiales des multinationales françaises localisées à l'étranger. Cependant, tandis que les liasses fiscales françaises permettent d'estimer le premier effet, il est malheureusement impossible d'évaluer le second (la baisse des recettes supplémentaires perçues par la France) en l'absence de données équivalentes pour les implantations à l'étranger.
142. Ces différences extrêmement importantes démontrent à quel point la définition de la mesure du profit retenue joue un rôle prépondérant.
143. Les résultats présentés dans la suite sont des variations au numérateur autour du taux implicite défini à partir du résultat comptable retraité de certains éléments fiscaux. Ce dernier est en effet considéré comme le scénario central dans notre modélisation, mais il est crucial de garder à l'esprit qu'il ne s'agit que d'un scénario extrêmement stylisé dont la réforme finale s'écartera très probablement. Il faut également garder à l'esprit que ces écarts, nos travaux le montrent, pourraient modifier de façon très importante les conséquences de la réforme.
144. Le tableau 15 ci-dessous récapitule 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 (présenté plus haut) selon différentes définitions du numérateur. Nous considérons cette définition du profit car elle paraît, parmi les hypothèses envisagées dans ce rapport, la plus centrale. Retenir le résultat fiscal n'aurait quasiment aucun impact, et choisir le résultat comptable sans retraitements conduirait à une réforme à l'ampleur déraisonnable : le surplus d'impôts dont auraient à s'acquitter les entreprises françaises atteindrait la dizaine de milliard d'euros. Toutefois, les retraitements apportés ici au résultat comptable ne préjugent aucunement de ceux qui sortiront des négociations.
145. Rappelons que les montants présentés dans le tableau 15 concernent l'ensemble des redevables fiscaux. Ils ne correspondent donc pas aux recettes fiscales supplémentaires pour la France, puisque les filiales de multinationales étrangères acquitteront cet impôt auprès du pays de siège.

⁴³ Le résultat comptable *stricto sensu* est diminué de la charge d'IS supportée ; ici, on neutralise cet effet pour avoir un résultat comptable brut de la charge d'IS.

Tableau 15 : Surplus d'impôt à acquitter pour les entités résidentes dans le cadre du pilier II

	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

Source : Données DGFIP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs des auteurs

Note de lecture : Pour chacun des calculs, le dénominateur retenu est le résultat comptable retraité de certains éléments fiscaux (cf. §136). Ainsi, la première colonne montre que dans le cas où on rapporte l'IS brut de crédit d'impôt et avant déficit à cette assiette, l'instauration d'un taux minimal de 12,5 % conduirait les entreprises localisées en France à acquitter 1,1 Md€ supplémentaire.

146. Dans ces scénarios, la hausse d'impôts à acquitter par les entreprises établies en France resterait mesurée, mais assez concentrée sur un petit nombre d'entreprises. Par exemple, dans le cas du premier calcul (qui est identique au troisième calcul du paragraphe 137, présenté dans le graphique 8), le 1,1 Md€ de hausse serait concentré sur moins d'une centaine de groupes fiscaux.
147. Ces éléments ne suffisent pas à faire des projections budgétaires précises mais permettent néanmoins 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 minimal retenu pour ces simulations (12,5 %) en comparaison de notre taux statutaire principal (et, s'il existe tout de même des taux réduits, ils sont pour la plupart supérieurs à 12,5 %). Mais cela s'explique principalement par l'écart, que nous avons détaillé supra, entre les retraitements fiscaux apportés dans le système français au résultat comptable, et par les retraitements, moins nombreux, retenus dans notre modélisation ou qui sont susceptibles de l'être dans le cadre de la négociation au sein du cadre inclusif, les retraitements devant pouvoir être réalisés de manière identique dans toutes les juridictions.
148. Ces résultats permettent par ailleurs d'éclairer les négociations en décrivant les différences majeures d'effets selon les choix effectués. La définition du résultat comptable – c'est-à-dire les détails qui peuvent sembler de second ordre autour de l'assiette (au premier ordre le résultat comptable avant impôt) – affecte nettement l'impôt supplémentaire dû du fait du pilier 2 ; ces choix techniques entraînent aussi des effets redistributionnels dans la mesure où certaines multinationales peuvent bénéficier plus que d'autres de tel ou tel traitement.

5.2.2. Les éclairages apportés par les données CbCR

149. Il est proposé dans cette partie de compléter le message des liasses fiscales sur le pilier II par une analyse fondée sur les données CbCR France. Il est nécessaire de garder à l'esprit la grande fragilité des évaluations qui vont suivre : elles sont principalement illustratives et, si elles permettent de dessiner de grandes tendances, elles ne constituent aucunement des estimations précises de l'effet attendu des réformes. Les données CbCR permettent d'illustrer les gains attendus pour le budget de l'Etat, à la différence des données des seules liasses fiscales qui renseignaient sur l'impôt supplémentaire éventuellement dû par les entreprises établies en France, mais sans pouvoir déterminer si cet impôt était dû à la France ou à une autre juridiction.
150. Dans le cas du pilier II, nous retenons l'hypothèse d'un taux minimal de 12,5 %. Nous évaluons des gains de recettes fiscales, encore plus stylisés que dans la section précédente compte tenu du niveau de détail plus limité des données, à 7,3 Md€, dont 3,9 Md€ acquittés par des entités localisées en France et 3,4 Md€ par les filiales étrangères. Nous ne sommes pas en mesure de donner une répartition sectorielle de ces montants, et notamment la part du secteur financier.

151. Il est notable que, sur le champ des entreprises localisées en France, le chiffre obtenu est significativement plus élevé que celui obtenu à partir des liasses fiscales (cf. 5.2.1.2.). L'estimation à partir des liasses qui est la plus comparable à CbCR est probablement celle de 1,1 Md€, brute du CIR et ne tenant pas compte de la CVAE et de la C3S. L'écart est important, mais il y a de nombreux facteurs de différence entre les deux estimations, et dans les deux sens. Voici la liste des facteurs les mieux identifiés :

- La variable de profit dans CbCR diffère de la mesure que nous avons retenue dans notre scénario central de la partie précédente. La quasi-totalité des retraitements fiscaux que nous avons introduits sont absents de la variable CbCR, et un doute demeure concernant un retraitement crucial : les dividendes intra-groupes. Il semble que certaines entreprises les aient inclus dans leur déclaration, sans que nous ne soyons capables de les identifier. Il s'agit évidemment d'une différence majeure : comme nous l'avons illustré précédemment, les modifications de la mesure du profit peuvent avoir des conséquences très importantes. Par ailleurs, cette inclusion des doubles dividendes joue sans doute un rôle plus important dans les résultats du siège que des filiales étrangères. Cela conduirait donc à surestimer les impôts supplémentaires acquittés par des entités localisées en France relativement à ceux acquittés par des entités étrangères.
- En outre, une multinationale française localisée en France peut être constituée de plusieurs groupes fiscaux français alors que le calcul des taux effectifs dans les données CbCR est effectué sur une agrégation plus large d'entités (en théorie, toutes les entités de la multinationale implantées en France) : en conséquence, le plus grand nombre d'occurrences pour le calcul via les liasses fiscales entraîne mécaniquement un effet majorant pour l'estimation de l'impôt supplémentaire à acquitter pour les entreprises situées sous le taux plancher dans les liasses fiscales. Ceci constitue un biais à la hausse pour l'estimation par les liasses fiscales par rapport à l'estimation avec CbCR.
- À l'inverse, l'absence des déclarations CbCR de la part des filiales localisées en France appartenant à des multinationales étrangères contribue à sous-estimer les sommes supplémentaires à acquitter pour les filiales implantées en France avec l'évaluation produite à partir des données CbCR.
- Enfin, le champ des données CbCR correspond aux multinationales dont le chiffre d'affaires consolidé mondial est supérieur à 750 M€ tandis que la sélection des entités au sein des liasses fiscales ne peut se faire qu'au niveau du chiffre d'affaires français, ce qui peut conduire à sous-estimer le nombre d'entreprises concernées dans l'estimation à partir des liasses fiscales. Ceci constitue un biais à la baisse pour l'estimation des liasses par rapport à CbCR.

5.2.3. Synthèse partielle des estimations pour le pilier 2

152. Ces résultats appellent une première synthèse partielle, avant de commenter les évaluations d'institutions tierces. Sur le champ des entreprises situées en France, nous trouvons des résultats qui varient sensiblement selon le jeu de données utilisé et des corrections ou raffinements possibles. De cela, nous pouvons toutefois tirer plusieurs conclusions : tout d'abord les définitions des numérateurs et dénominateurs du taux effectif au cœur du pilier II joueront un rôle de première importance, jusque dans certains détails particulièrement techniques des retraitements fiscaux effectués ; par ailleurs, dans un scénario où peu de dispositions spécifiques à la définition française du bénéfice fiscal seraient retenues, les entreprises localisées en France pourraient potentiellement devoir s'acquitter d'un impôt supplémentaire non-négligeable, malgré le niveau élevé du taux statutaire maximal. Enfin, nous trouvons que le surplus d'impôt payé par les filiales étrangères des groupes français est commensurable à celui acquitté au titre de leurs activités en France. Toutefois, il est probable que l'inclusion des dividendes intra-groupes dans certaines déclarations – qui peut modifier substantiellement l'assiette de profit – ait un impact plus limité dans les comptes des filiales étrangères des groupes français. Ces dernières sont effet moins susceptible que la tête de groupe de percevoir des dividendes d'autres filiales. Cela a pour conséquence que la différence entre l'estimation sur les entités françaises et celle sur les entités étrangères est probablement biaisée à la hausse.

5.3. Les évaluations provisoires des organisations internationales

153. Trois institutions ont à ce jour réalisé des estimations publiques. Deux sont des institutions internationales, l'OCDE et la Commission européenne, ces dernières ayant un avantage comparatif consistant en la possibilité de demander à leurs États membres des données détaillées, notamment sur la fiscalité de leurs entreprises résidentes, et la dernière est le CAE. Les trois estimations seront ici présentées successivement, avec à chaque fois le détail de leur méthodologie suivi de l'exposition des principaux résultats disponibles à la date de rédaction de ce rapport particulier.

5.3.1. Les estimations de l'OCDE

154. L'OCDE a été missionnée par le G20 pour coordonner les négociations au sein du cadre inclusif (qui regroupe 140 pays et dépasse donc largement le périmètre habituel de l'institution). L'organisation a en parallèle constitué un groupe de travail chargé de l'évaluation de la réforme. Elle a jusqu'à présent produit une évaluation des recettes fiscales au niveau mondial pour chacun des deux piliers, qui a fait l'objet d'une communication publique le 13 février 2020, et d'une évaluation pour chacun des pays, chaque pays n'ayant accès qu'à l'estimation le concernant.

155. Il est très important de signaler que ces estimations ne sont que provisoires. Elles intégreront des améliorations méthodologiques mais aussi la prise en compte des derniers développements des négociations du cadre inclusif. Par ailleurs, les résultats obtenus ainsi que le détail de la méthodologie seront publiés en septembre 2020.

a) La méthodologie retenue par l'OCDE

156. L'étude de l'OCDE est très ambitieuse par l'ampleur et le détail de sa couverture géographique : une estimation est en effet produite pour les deux piliers dans chacun des pays du cadre inclusif. Pour accomplir cette tâche, l'OCDE a mobilisé un très grand nombre d'informations provenant de nombreuses sources différentes et notamment les déclarations CbCR agrégées⁴⁴, que viennent compléter des informations privilégiées transmises par les Etats membres ainsi que les sources publiques habituelles (Orbis, comptes nationaux notamment).. 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. La démarche repose essentiellement sur la construction – en croisant des sources très diverses – de trois matrices croisées pays de siège/pays de localisation de l'activité : la matrice de répartition du chiffre d'affaires, la matrice de répartition des profits et enfin la matrice de répartition de l'IS payé. Ces trois grandes matrices⁴⁵ constituent la base de l'estimation de l'OCDE commune aux deux piliers.
157. Cette information extrêmement vaste doit être complétée de deux manières pour une estimation statique des deux piliers : le montant de surprofit au niveau mondial ; le niveau de taxation des profits dans chacune des juridictions pour le pilier II ; la manière dont l'OCDE a récolté ces informations, produit les estimations finales, les avantages et les limites de celles-ci sont détaillés ci-dessous dans deux sous-parties distinctes, suivant le pilier considéré.

b) L'estimation du pilier I par l'OCDE

158. Un élément de base de l'estimation est le calcul du surprofit. Il est réalisé à partir de données individuelles : une collecte exhaustive des comptes consolidés des multinationales est effectuée à l'aide de différentes bases de données, principalement Orbis⁴⁶.
159. L'étude de l'OCDE apporte donc des informations fiables sur le volume et la concentration du surprofit mondial. Dans l'estimation que nous commentons ici, le surprofit est calculé sur le champ de l'ensemble des multinationales hors secteurs financiers et matières premières, avec un seuil de surprofit à 10 % ou 20 % du CA et une réallocation de 20 % de ce surprofit. On y apprend que la concentration est très importante puisqu'un peu plus de la moitié du surprofit mondial est concentrée au sein de cent multinationales.
160. La deuxième étape consiste à calculer pour chaque pays son niveau de clef de destination (au prorata des ventes finales) et de clef de source (au prorata des surprofits). Cette étape est réalisée à l'aide des matrices de chiffre d'affaires et de surprofit. Il est cependant à noter que ces matrices sont construites sur le champ de l'ensemble des multinationales, y compris les secteurs financiers et des matières premières, et indépendamment du calcul du surprofit.
161. L'OCDE présente ses résultats de façon agrégée, en regroupant les économies mondiales en quatre catégories : pays à haut revenus, pays à revenu moyen, pays à bas revenu et enfin les « centres d'investissement »⁴⁷ (cf. graphique 7 ci-dessous).

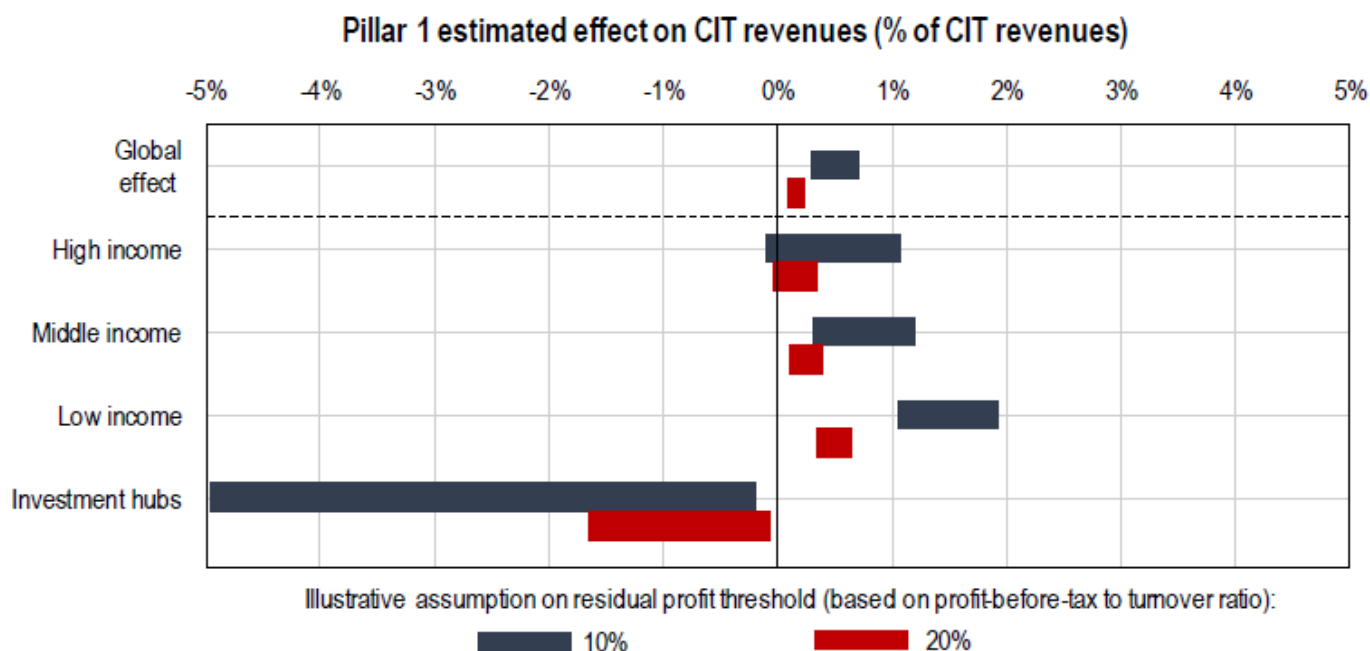
⁴⁴ Plus précisément, l'OCDE a reçu des membres du cadre inclusif les données CbCR agrégées sur l'ensemble des déclarants.

⁴⁵ Qui contiennent donc autant de colonnes (nombre de pays de siège) et de lignes (pays de filiale) qu'il y a de pays.

⁴⁶ Nous avons vu que cette base de données souffre de nombreux défauts relatives à la couverture géographique des comptes déconsolidés pays par pays. Toutefois, la qualité des comptes consolidés, très souvent publiés par les multinationales, est bien meilleure.

⁴⁷ Les critères sont respectivement : PIB par habitant supérieur à 12000\$; PIB par habitant entre 1000\$ et 12000\$; PIB par habitant inférieur à 1000\$ et enfin ratio Investissements directs étrangers sur PIB supérieur à 150 % (ce dernier critère primant, le cas échéant).

Graphique 9 : Estimation OCDE du pilier I sur les recettes fiscales par groupe de pays



Source : Webcast de l'OCDE du 13 février 2020 « Tax challenges arising from the digitalisation of the economy »

162. Au niveau global, en appliquant la réallocation obtenue avec les matrices de surprofit, de ventes finales et de clé de source, l'OCDE estime que la réallocation globalement neutre des profits induirait, du fait des différentiels de taxation, une légère hausse de l'impôt à acquitter en plus par les multinationales au niveau mondial. Ce montant agrégé relativement faible se traduit par des effets plus conséquents juridiction par juridiction, avec pour les pays développés des gains pouvant aller jusqu'à environ 1 % de leurs recettes d'IS, et pour les « centres d'investissement », c'est-à-dire les paradis fiscaux, des baisses pouvant aller jusqu'à 5 % des recettes. L'information importante est donc que les pays développés semblent sortir plutôt gagnant du point de vue des recettes fiscales.
163. Cette évaluation repose cependant sur une estimation du surprofit à réallouer biaisée à la hausse par la définition d'un champ trop large, puisque le cadre inclusif a indiqué que la réforme ne s'appliquerait au plus qu'aux secteurs « *automated digital services* » et « *consumer facing* ». Par ailleurs, appliquer des clefs calculées sur l'ensemble des multinationales à un surprofit dont la moitié est concentrée dans cent d'entre elles fausse potentiellement significativement l'estimation ; il est cependant difficile de dire dans quel sens.

c) L'estimation du pilier II par l'OCDE

164. Les niveaux de taxation implicites sont élaborés à partir de trois sources de données différentes : les données CbCR, dont l'OCDE dispose à un niveau agrégé (c'est-à-dire qu'elle dispose d'une unique déclaration CbCR pour l'ensemble des déclarants français – accompagnée toutefois d'éléments concernant la distribution des taux implicites calculée par les états membres à partir des liasses), les données du *Bureau of Economic Analysis* (BEA) sur les multinationales américaines – autrement dit le taux implicite des filiales des multinationales américaines –, et les taux calculés par Torslov et al. Le taux final retenu est la médiane de ces trois calculs. L'estimation statique du pilier II découle ensuite mécaniquement de l'application du différentiel entre ce taux et le taux minimum retenu à la matrice de profit pays de siège x pays de localisation (scénario 1).

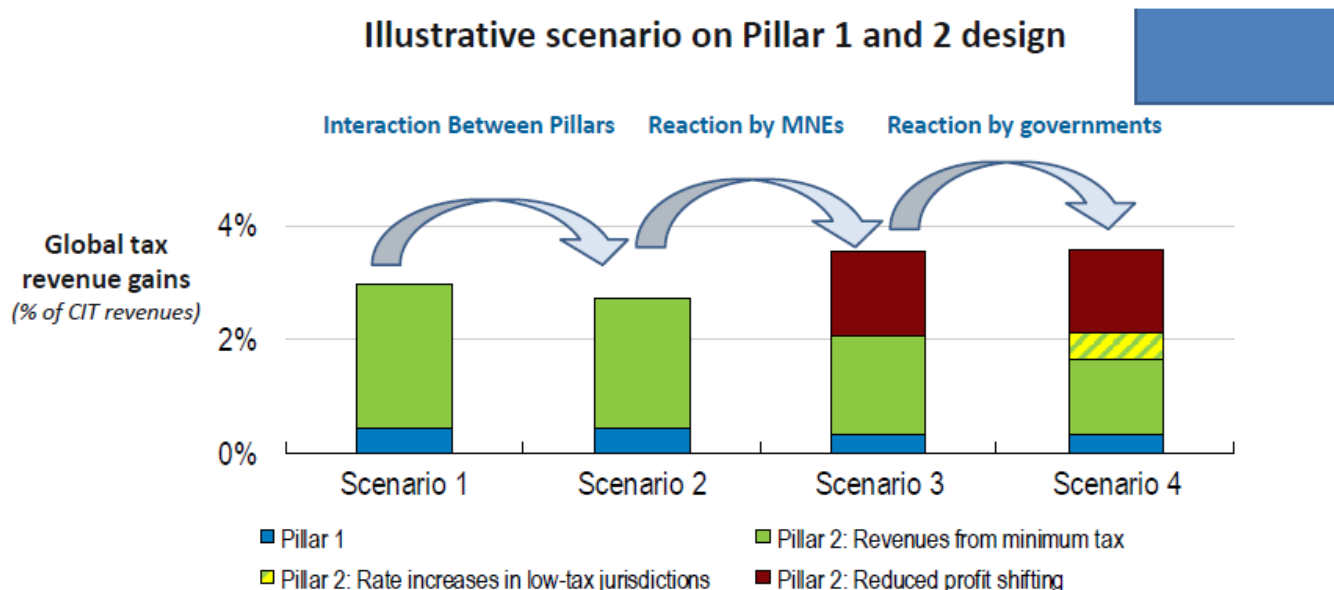
165. La première remarque que l'on peut faire à ce stade est que l'hypothèse d'un taux implicite moyen unique par juridiction conduit à sous-estimer largement l'impact du pilier II⁴⁸. Dans le cas de la France, par exemple, le taux implicite estimé étant très probablement supérieur à 12,5 %, aucune entreprise résidente n'est concernée par le pilier II dans la modélisation, ce qui apparaît comme très contestable (cf. 5.2).
166. La stratégie de l'OCDE consiste ensuite à avancer par étapes à partir d'une estimation purement statique afin de prendre en compte les éléments suivants : 1) interaction avec le pilier 1, 2) réduction du transfert de profit et 3) augmentation des taux dans certaines juridictions⁴⁹ :
- 1) L'interaction entre les deux piliers est modélisée comme si le pilier I était appliqué en premier et le pilier II en second, une fois les profits réalloués. Cela a des effets très limités (cf. graphique 7, scénario 2) ;
 - 2) L'impact du pilier II sur le transfert de profit est évalué en deux temps : tout d'abord une photographie du transfert de profit actuel et de sa localisation est réalisée (pour chaque couple pays de siège x pays de filiale), avec une idée proche de celle de Torslov et al., sauf qu'ici le seuil de rentabilité au-dessus duquel le profit est considéré comme transféré est défini dans l'absolu, et non dans chaque pays, et que les données diffèrent⁵⁰. Le profit transféré, pour un pays de localisation et un pays de siège donné, est ensuite attribué aux pays d'origine en fonction de leurs taux et de l'importance de l'activité des multinationales. Enfin, la variation de ce transfert de profit est estimée en fonction de la variation de l'écart de taux induite par l'instauration du taux minimum, avec l'hypothèse d'une élasticité unitaire. Avec cette méthode, l'OCDE estime le montant mondial de profit transféré à 721 Md\$, soit un montant cohérent avec celui estimé par Torslov et al. (scénario 3) ;
 - 3) Enfin, l'OCDE modélise la réaction des gouvernements d'une façon qui peut sembler relativement prudente. En effet, les pays n'ayant pas d'impôt sur les sociétés sont supposés ne pas s'en doter, les profits localisés y sont donc imposés au taux minimal par les pays de l'entité-mère, et les pays dont le taux implicite est inférieur au taux minimum sont supposés le relever à hauteur de ce taux minimum pour la moitié des profits seulement (scénario 4).
167. Les résultats des modélisations successives sont récapitulés dans le graphique 8 ci-dessous.

⁴⁸ A moyenne donnée, les montants du pilier II croissent mécaniquement avec la variance des taux effectifs des entreprises.

⁴⁹ Les modifications des choix de localisation et d'investissement des entreprises ne sont pas prises en compte dans cette étude. Ces questions font l'objet d'une réflexion en cours, non encore aboutie.

⁵⁰ L'OCDE estime les taux de rentabilité en divisant case à case sa matrice de profit, reposant largement sur CbCR, par sa matrice de chiffre d'affaires. Le seuil de rentabilité « normale » est défini à partir des valeurs observées sur Orbis relativement à la rentabilité globale des multinationales. Il est fixé à 7,9 % par les auteurs.

Graphique 10 : Estimation OCDE de l'impact des deux piliers sur les recettes mondiales d'IS pour les quatre scénarios de modélisation, en %



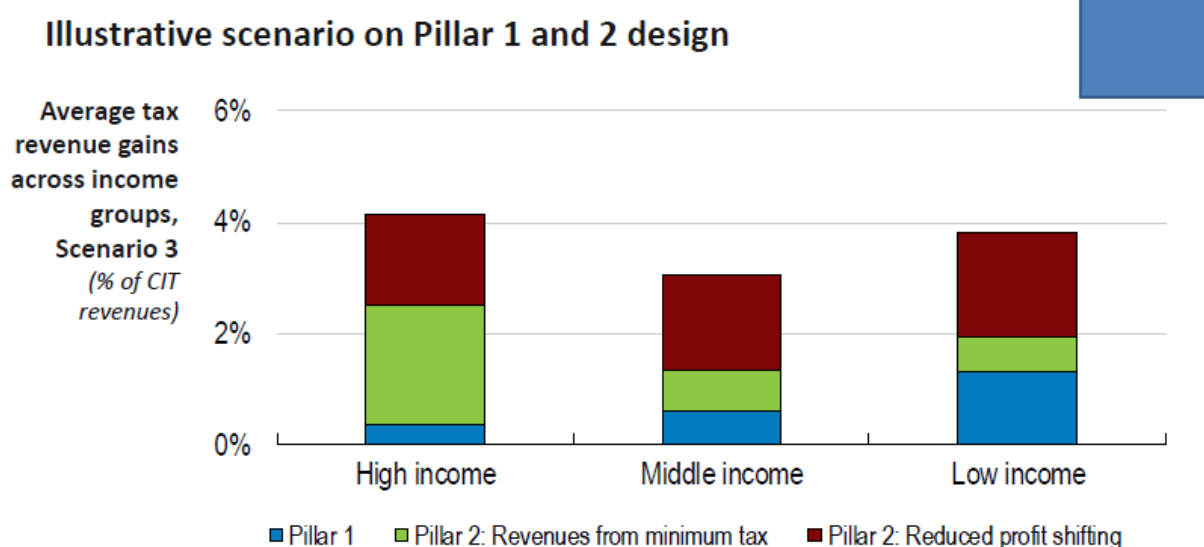
Note: Pillar 1 (Amount A only) estimates are based on an illustrative scenario where residual profit is defined with a 10% threshold on profit-before-tax to turnover, assuming a 20% reallocation of residual profit to market jurisdictions, with commodities and financial sectors excluded from scope. Pillar 2 estimates are based on an illustrative scenario with jurisdiction blending and a 12.5% minimum tax rate.

Source : Webcast de l'OCDE du 13 février 2020 « Tax challenges arising from the digitalisation of the economy »

168. En définitive l'OCDE estime les recettes mondiales induites par la mise en place du pilier II, une fois prise en compte la réaction des entreprises (réduction du transfert de profit) et des États, à près de 4 % des recettes mondiales d'IS. Il est notable que l'estimation prenant en compte la réduction du transfert de profit et la réaction des gouvernements sur les taux supérieure à l'estimation complètement statique (environ 3 % de l'IS mondial), l'impact de la réduction du transfert de profit étant significatif. Il faut par ailleurs rappeler que ces estimations souffrent d'un biais introduit par l'hypothèse d'un taux implicite unique dans chaque pays.

169. Plus en détail, l'OCDE présente un récapitulatif des effets globaux de la réforme des deux piliers par groupes de pays (cf. graphique 9).

Graphique 11 : Estimation OCDE de l'impact des deux piliers sur les recettes fiscales par groupe de pays, en %



Source : Webcast de l'OCDE du 13 février 2020 « Tax challenges arising from the digitalisation of the economy »

170. Le groupe de pays auquel appartient la France verrait ainsi ces recettes fiscales augmenter de 4 % (ce qui représenterait environ 2 Md€ dans le cas de la France).
171. L'OCDE estime que le gain associé à la réduction du transfert de profit pour les pays développés représenterait environ 1,5 % de recettes d'IS. Cela peut sembler un montant relativement modeste au regard des ordres de grandeur des profits transférés hors des pays du G7, dont nous avons vu en partie II qu'ils représentaient des montants importants.
172. Cette estimation du pilier II se distingue par la quantité impressionnante de données qu'elle mobilise et parvient à prendre en compte de façon convaincante plusieurs facteurs dynamiques importants. Elle aboutit à des gains fiscaux modestes pour les pays développés (un peu moins de 4 % des recettes d'IS en dynamique, sachant qu'au global les effets dynamiques augmentent les recettes) en particulier si on la met en regard des calculs statiques effectués sur CbCR. Ces derniers aboutissaient à 7,3 Md€ de recettes fiscales pour la France, soit environ +15 % des recettes d'IS. L'écart entre ces deux estimations trouve sans doute en partie sa source dans le fait que l'estimation CbCR sur les entités françaises semble biaisée à la hausse (cf. 5.2.2), mais aussi dans le fait que les estimations OCDE sont biaisées à la baisse par l'hypothèse d'un taux implicite unique dans chaque pays.

5.3.2. Les travaux de la Commission européenne

173. La Commission n'a pour l'instant rendu public aucun résultat. Ses travaux ne semblent pas encore complètement aboutis et n'ont donné lieu qu'à des estimations larges. Celles-ci ne seront donc pas présentées: on se contente ici de commenter de façon très générale la démarche de la Commission.
174. À ce stade, la méthodologie est purement statique et repose sur des données principalement macro-économiques publiques, notamment les comptes nationaux et l'enquête FATS. En effet, l'institution n'a pas accès au très grand réservoir de données de l'OCDE, et ne dispose notamment ni des données CbCR, ni des données privilégiées des membres non européens du cadre inclusif.
- Cette démarche permettra d'apporter un précieux point de vue complémentaire aux autres estimations, en dépit de certaines limites inhérentes à l'utilisation de données agrégées.

5.4. Les estimations du CAE (Fuest et al., 2019)

5.4.1. La méthodologie

175. Fuest et al. (2019) ont construit pour le compte du CAE un outil ambitieux modélisant sous la forme d'un modèle d'équilibre général empruntant aux modèles à gravité le comportement des multinationales, en ce qui concerne la localisation de la production, des ventes et celle des profits, relativement à l'imposition en vigueur dans les différents pays. Les résultats sont décrits dans Fuest et al. (2019), la modélisation est détaillée dans une présentation de juin 2019 que les auteurs ont transmis aux rapporteurs de ce chapitre. Les résultats ont été rendus publics sous la forme d'une note du CAE, en date de novembre 2019.
176. Dans ses grandes lignes, la modélisation est la suivante. Les entreprises, prenant la demande des ménages comme donnée, décident dans un premier temps des marchés qu'elles souhaitent servir. Elles choisissent ensuite pour chacun de ces marchés un lieu de production, en fonction de son niveau technologique, des prix des facteurs de production, des coûts liés au commerce ou à produire dans un pays différent de celui du siège, et du taux d'imposition des bénéfices. Une fois la production et la vente réalisées, les profits avant impôts peuvent être transférés vers des paradis fiscaux⁵¹, puis l'impôt est payé.
177. L'attractivité d'un pays est définie comme la probabilité que ce pays soit celui qui offre à une entreprise avec son siège installé dans un pays *i* choisi au hasard le profit après impôts maximal pour servir n'importe quel pays *n* choisi au hasard. Plus simplement, c'est la probabilité que ce site de production soit le plus rentable pour un siège installé dans un pays *i* et souhaitant desservir un pays *n*.
178. Leur modèle couvre 40 pays représentant 84 % du PIB mondial, parmi lesquels 7 « paradis fiscaux » (Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse, Hong-Kong, Singapour et un agrégat de centres financiers offshore). Les principales données utilisées sont celles de KPMG pour les taux d'imposition (taux effectifs), UN-OCDE COMTRADE et OCDE EBOPS pour le commerce international, WIOD et TiVA pour les flux de commerce intra-nationaux. Ils s'appuient sur Ramondo et al. (2015) et Alviarez et al. (2019) et utilisent Eurostat FATS, OCDE AMNE, BEA USDIA et Thomson Reuters M&A Deals pour les flux retraçant les productions des multinationales.
179. Comme ils modélisent les décisions des entreprises, qu'elles soient liées à leurs sites de production ou à leur optimisation fiscale, ces auteurs peuvent déterminer l'impact de réformes très variées sur les variables clés que sont l'attractivité du pays vis-à-vis des autres pays, ses recettes fiscales, les profits (avant et après taxes) des multinationales, et également des variables mondiales, comme l'efficacité mondiale ou l'équité de la réforme entre pays. Ils étudient cinq scénarios différents :
- 1) Anti-abus : Élimination de l'optimisation fiscale, qui proviendrait par exemple de mesures anti-abus parfaitement efficaces, rendant infini le coût du transfert de profit. C'est un référentiel intéressant pour jauger de l'efficacité des réformes envisagées.
 - 2) Pilier 1 : 20 % des profits résiduels sont répartis selon le lieu de destination, le reste sur le lieu de production. Définis comme les profits au-delà d'une marge à 12 %, ces profits résiduels représentent 29 % des profits totaux avec leur calibrage. Les discussions à l'OCDE se sont plutôt orientées depuis la publication de leur étude en novembre 2019 sur une répartition de 20 % des profits résiduels, définis comme les profits dépassant une marge de 10 %.

⁵¹ C'est le terme employé par les auteurs, repris dans cette partie à ce titre, pour décrire les pays avec un faible taux d'imposition.

- 3) Pilier 1 (variante) : 30 % des profits totaux sont taxés à la destination. Ce scénario simplifie l'impôt puisqu'il évite les calculs des profits résiduels, réduisant les coûts pour les entreprises et les États et l'inégalité devant la complexité fiscale entre entreprises aussi bien qu'entre États. Il modifie également le lieu de taxation d'un montant plus important de profits que le scénario précédent
- 4) Pilier 2 : taxation minimale de 15 %, sans changement de taux dans les pays à bas taux d'imposition. Depuis la publication de ce document, les discussions à l'OCDE semblent s'orienter vers un taux de 12,5 % plutôt, qui est celui que nous avons retenu pour nos simulations.
- 5) Pilier 2 (variante) : taxation minimale de 15 %, avec ajustement des taux d'imposition effectifs dans les paradis fiscaux à 15 %.

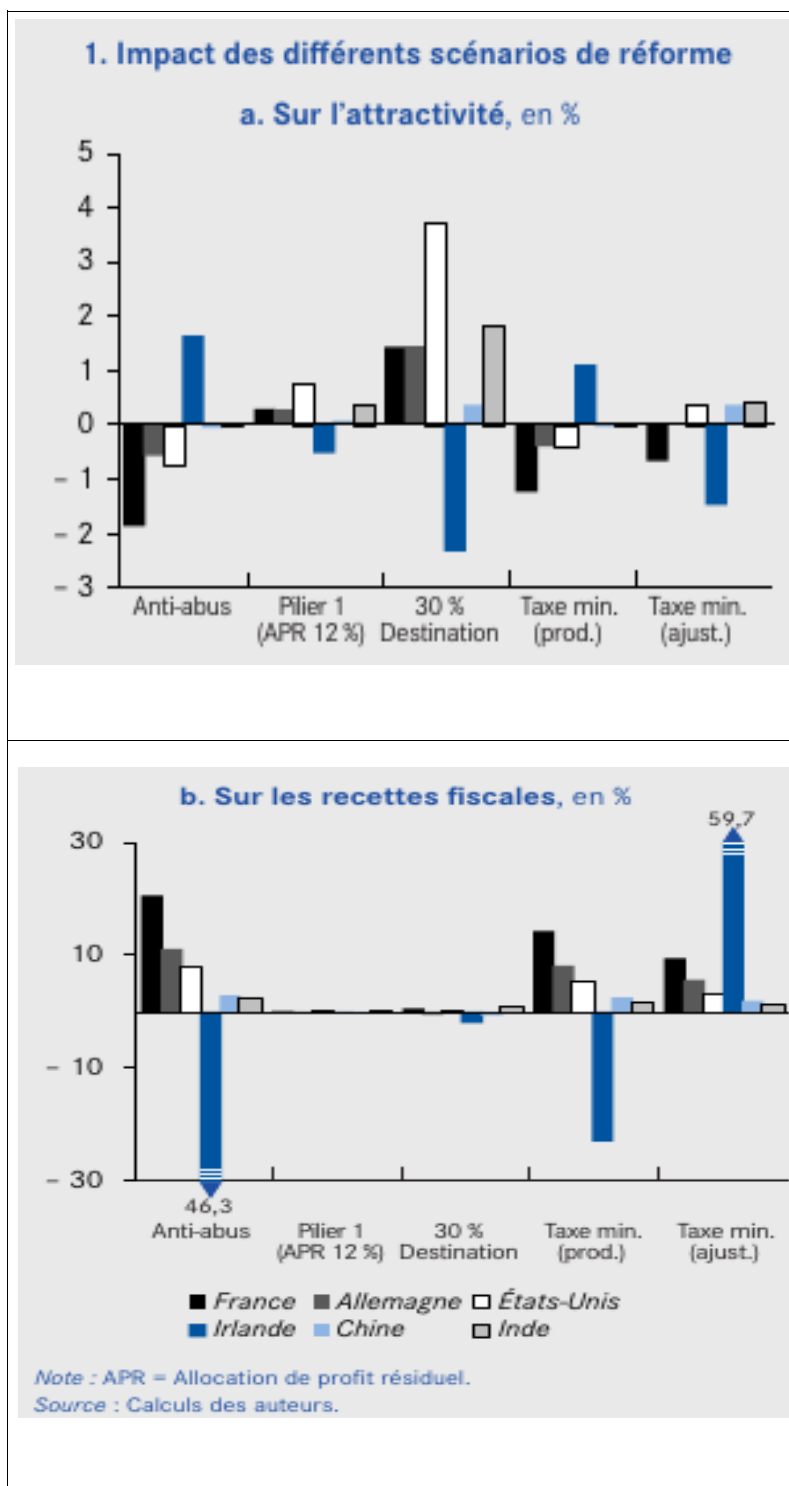
5.4.2. Les résultats

180. La mise en œuvre parfaite des mesures anti-abus augmenterait les recettes d'IS de 20,7 % en France, au prix d'une baisse modérée de l'attractivité de la France (-1,9 %, Graphique 9). En effet, dans ce premier scénario, tous les pays appliquent des lois anti-abus, ce qui limite la baisse de l'attractivité qui découle de ces lois.
181. L'affectation partielle des profits aux marchés de destination (pilier 1) augmenterait faiblement les recettes fiscales en France (+0,1 % et +0,6 % dans les scénarios 2 et 3 respectivement). En France, les gains de recettes fiscales sur les entreprises servant les consommateurs français dépasseraient légèrement les pertes de recettes fiscales sur les entreprises produisant en France. En Allemagne, les recettes fiscales seraient négativement mais tout aussi faiblement affectées (-0,1 % et -0,6 % respectivement). La mise en place du pilier 1 augmenterait l'attractivité de la France (+0,3 % pour le scénario 2 et +1,4 % pour le scénario 3). Ceci découle du fait qu'une partie des bénéfices réalisés en France n'est alors plus imposée aux taux français relativement élevés.
182. Le pilier 2 augmente fortement les recettes fiscales de tous les pays qui ne sont pas des paradis fiscaux, et en particulier en France. Si les paradis fiscaux n'alignent pas leur taux effectif d'imposition sur le taux minimum de 15 %, la hausse des recettes fiscales atteindrait 17,7 % en France, soit environ 9 Md€. Dans ce scénario 4, il apparaît clairement que les entreprises transfèrent moins de bénéfices vers les paradis fiscaux : malgré des taux inchangés dans les paradis fiscaux, les recettes fiscales y baissent, signe que leur base s'est réduite : ainsi en Irlande, la baisse des recettes fiscales dépasse 20 %. Par conséquent, la base fiscale aussi bien que le taux effectif d'imposition augmenteraient en France, ce qui se traduit par cette hausse marquée des recettes fiscales. Les recettes fiscales augmenteraient plus en France que dans les autres pays présentés par Fuest et al. (2019), Allemagne, États-Unis, Chine ou Inde ; le taux effectif d'imposition y augmente plus, ce qui, revers de la médaille, réduit plus qu'ailleurs l'attractivité de la France.
183. Dans le cas peut-être plus réaliste où les paradis fiscaux augmentent leur taux effectif d'imposition à 15 %, les recettes fiscales augmenteraient de 9,4 % en France, soit environ 5 Md€ (scénario 5). L'attractivité de la France baisserait moins que dans le scénario 4 puisque les paradis fiscaux aussi augmenteraient leur taux d'imposition et deviennent donc moins attractifs.
184. Les résultats des estimations selon les cinq scénarios sont récapitulés dans le graphique 10 ci-dessous.

185. En conclusion, l'introduction du pilier 1 générerait à peu près autant de gagnants que de perdants, ce qui pourrait compliquer les discussions et son adoption. Cet écueil devrait néanmoins être tempéré par les très petits montants d'impôts supplémentaires en jeu. Mais, parce que les redistributions entre pays d'impôts sont faibles avec ce pilier 1, Fuest et al. (2019) recommandent de se concentrer sur l'adoption du pilier 2. L'introduction du pilier 2 augmenterait fortement les recettes fiscales pour tous les pays qui ne sont pas des paradis fiscaux ; et si les paradis fiscaux alignaient leur taux effectif d'imposition sur le taux minimum, eux aussi y gagneraient en recettes fiscales : la baisse de la base fiscale à cause de moindres transferts de bénéfices serait plus que compensée par la hausse du taux effectif⁵².

⁵² La principale motivation pour un paradis fiscal à conserver un taux effectif inférieur au taux minimal consiste à attirer l'activité et les profits de groupes avec un siège dans un pays n'appliquant pas cette réforme internationale ; il peut aussi s'agir d'attirer les éléments du bilan qui échapperaient à cette réforme, voire les sièges sociaux avec l'espoir d'un contournement du pilier 1. Une autre motivation pourrait être d'attirer des capitaux non déclarés officiellement, mais la question se pose de la capacité du paradis fiscal à les taxer. Enfin les pays n'ayant pas d'imposition des bénéfices pourraient trouver trop coûteux d'en mettre en place un.

Graphique 12 : Impact des 5 scénarios étudiés par Fuest et al. (2019) sur l'attractivité des pays et les recettes fiscales.



Source : Fuest et al. (2019)

5.4.3. Points forts et limites

186. Tout d'abord, Fuest et al. (2019) s'appuie sur la construction d'une base de données impressionnante et un modèle dynamique intégré, ce qui est une innovation pas encore égalee par les autres approches, notamment des organisations internationales. C'est à notre connaissance la seule étude modélisant aussi finement le comportement des entreprises et offrant ainsi une analyse dynamique de la réforme de taxation internationale, c'est-à-dire incluant la réaction des entreprises aux changements de taxation. C'est donc un élément d'analyse de la réforme déterminant à prendre en compte.
187. Cependant, comme tous les travaux sur ce sujet, Fuest et al. (2019) ne disposent pas des données idoines pour une analyse totalement satisfaisante : ces données n'existent tout simplement pas pour le moment. Il faudrait disposer des comptes de résultat de toutes les entreprises dans le monde qui seraient soumises (ou proches de l'être) à l'un des piliers. Il faudrait en outre disposer d'une modélisation, même approchée, des systèmes fiscaux de chacun des pays concernés⁵³. Les variables pertinentes au niveau de l'entreprise ne sont ainsi pas forcément les mêmes selon les pays. Les auteurs mobilisent de nombreuses bases de données pour estimer leur modèle, leur mise en commun pouvant entraîner des difficultés.
188. En partie du fait des limites des données, les auteurs ont fait de nombreuses hypothèses de modélisation, qui peuvent parfois être discutées. Harmoniser les variables entre les pays requiert forcément des simplifications. La construction des taux effectifs reste peu détaillée et soulève des questionnements car c'est une variable clé. Les réductions ou crédits d'impôt pris en compte ne sont ainsi pas explicités. Dans le même esprit de simplification, les comportements d'optimisation des entreprises sont assez rudimentaires : les entreprises réalisent un profit à un endroit avant d'éventuellement déplacer ce profit avant taxation. Or, d'une part, ce déplacement n'est peut-être pas aussi facile à mettre en place que le sous-entend l'étude et, d'autre part, cette modélisation laisse de côté les évitements fiscaux liés à l'absence d'établissement stable. Cette méthode s'appuyant en effet sur des mesures d'écarts de rentabilité entre entreprises d'un pays, l'absence de profit à taxer provenant de l'absence d'établissement stable n'est pas mesurée.
189. Le modèle d'équilibre général utilisé n'est pas explicité avec beaucoup de détails, lui conférant un côté « boîte noire », peu contre-expertisable par le lecteur. Par ailleurs, comme il s'agit d'un modèle d'équilibre général où beaucoup de comportements, notamment des firmes, sont endogènes, cela a certes l'avantage de modéliser les choses en dynamique par opposition à du statique (ce que fait l'OCDE par exemple), mais le revers de la médaille est qu'il est difficile d'identifier les canaux de transmission qui expliquent le sens ou l'ampleur des résultats.
190. S'agissant du pilier I, il peut paraître étonnant que le même papier estime que la France pâtit considérablement de l'optimisation fiscale, avec les résultats de la première partie du papier chiffrant à au moins 4,6 Md€ ces pertes, mais que la résultante du pilier I soit globalement neutre pour la France, dans un contexte de taux nominal élevé. La perte d'une partie de l'IS actuellement acquittée par les entreprises produisant en France serait un peu plus que compensée par le gain d'IS de la part des entreprises servant des consommateurs en France dont les profits sont localisés à l'étranger. Il pouvait être attendu a priori que les gains d'IS dépassent plus nettement les pertes.

⁵³ Idéalement, il faudrait aussi tenir compte de l'effet sur les entreprises non soumises à ces piliers, qui sont affectées par les effets d'équilibre général et affectent en retour les estimations (par exemple si les entreprises non soumises à ces piliers parviennent à prendre des parts de marché aux entreprises soumises à cette imposition supplémentaire, les profits et donc l'impôt payé au titre de ces piliers baisseraient). Il faudrait également disposer des systèmes fiscaux des pays qui n'appliqueraient pas ces piliers, puisqu'il faudrait tenir compte de la possibilité des entreprises à y déplacer une partie de leurs activités ou de leurs bilans.

191. Une limite importante découle de l'utilisation de la fiscalité moyenne d'un pays pour les estimations des décisions d'entreprise. Or, des entreprises avec des secteurs, organisations ou modèles d'affaire différents peuvent faire face à une fiscalité différente au sein d'un même pays ; cette hétérogénéité n'est pas prise en compte.
192. Enfin, Fuest et al. (2019) ne fournissent pas d'estimation pour l'effet conjoint des piliers 1 et 2, ce qui est d'autant plus dommage que la souplesse de leur modélisation devrait le permettre. Ceci dit, il est probable que cet effet conjoint soit très proche de l'effet du seul pilier 2 pour les recettes fiscales, étant donné l'effet très mineur du pilier 1.

Synthèse des résultats

193. Toute conclusion se doit d'être très circonstanciée et pondérée, au vu de la forte incertitude sur beaucoup d'éléments clés pour l'analyse, des données un peu anciennes et pas toujours adéquates, et des mécanismes très complexes qui rentrent en jeu, surtout en intégrant la réaction des entreprises et / ou des États. À ces problèmes techniques s'ajoute l'imprécision inhérente à toute modélisation nécessairement stylisée d'une réforme dont les contours précis ne sont pas encore arbitrés. En outre, les analyses décrivent l'effet des réformes par rapport à un statu quo ; or il est possible que le contrefactuel le plus crédible en cas d'échec de mise en place de ces réformes soit une multitude de réformes unilatérales non coordonnées, d'autant plus avec les pressions futures pour réduire les déficits publics suite à la crise du coronavirus.
194. Cependant l'analyse globale des différentes études permet de considérer comme robustes un certain nombre de conclusions.
195. Toutes les estimations du pilier II indiquent qu'il induirait pour les économies développées ou pour la France en particulier des gains de recettes fiscales significatifs, notamment auprès des filiales étrangères des groupes français. En particulier, un consensus se dégage au sujet du fait que le phénomène du transfert de profit auquel fait face la France est important et que le pilier II permettrait de le réduire. Ainsi l'OCDE estime que l'effet moyen pour les pays développés serait de près de +4 % sur leurs recettes d'IS ; le CAE anticipe une hausse de +9,4 % pour la France (avec un taux minimal de 15 %) ; et les calculs statiques sur les données CbCR indiquent une hausse d'environ +7 % sur le champ des filiales étrangères des multinationales françaises (+15 % en incluant les entités françaises mais avec une surestimation potentiellement importante due à l'enregistrement de dividendes intra-groupes dans le profit). Par ailleurs, l'étude du CAE suggère que ce surplus de recettes fiscales ne pénaliserait que peu l'attractivité du pays. Signalons cependant qu'un des aspects clefs de cette réforme sera la définition du profit retenu pour apprécier le taux effectif. Le choix qui sera fait pourra changer le pilier II dans des proportions extrêmement importantes.

196. Le pilier I est plus difficile à quantifier. Toutefois, il semble bien assuré que du point de vue des recettes fiscales, la France ne serait pas perdante à l'instauration du pilier I. La seule estimation négative est celle réalisée à partir des données CbCR de la France, et tout en étant par nature incomplète et biaisée à la baisse du fait de l'absence d'estimation des réallocations de surprofits réalisés par les multinationales étrangères, dont une part ira à la France ; elle n'aboutit qu'à une perte de l'ordre de 0,1 Md€ d'IS sur les seules multinationales françaises. Son effet sur les recettes fiscales semble nettement plus faible que le pilier II. L'étude du CAE retient également un chiffre très mesuré, mais positif, de + 0,1 %, résultante de mouvements contraires entre ce que la France perdrait comme recettes sur des multinationales qui servent actuellement des marchés étrangers et s'acquittent d'impôts conséquents en France, et ce qu'elle gagnerait en bénéficiant de recette de la part de multinationales étrangères servant les consommateurs français. De la même façon, l'OCDE estime que l'effet moyen sur les recettes d'IS des pays développés serait positif mais faible (de l'ordre de +0,2 %). Cela ne signifie cependant pas que son impact soit négligeable : au-delà de l'effet agrégé, il peut y avoir des effets plus importants pour certaines entreprises, surtout celles qui réalisent des profits élevés et qui produisent et vendent dans des pays différents. En outre, il est possible que dans le futur cet effet agrégé puisse devenir non négligeable avec l'évolution des comportements des entreprises et de la rentabilité des secteurs concernés. Il ne faut pas non plus oublier que l'alternative à ce pilier puisse être la multiplication des mesures unilatérales de chaque pays plutôt que le statu quo qui prévaut aujourd'hui. Par ailleurs, ce pilier peut être vu comme une première étape, qui pose les jalons techniques et politiques pour une montée en puissance dans le futur. Le défi politique pour partager l'impôt sur les sociétés est immense, car il s'agit de céder (et récupérer) une partie de la base imposable, en trouvant une position qui soit commune à tous les principaux pays et en maintenant dans la durée une coopération soutenue entre les administrations fiscales. Le défi technique est tout aussi important, vu les données nouvelles qu'il faut que les entreprises produisent. Le pilier 1 se veut comme un impôt du 21ème siècle, adapté à un fonctionnement mondialisé des entreprises. Le pilier 1 peut être vu comme un embryon d'un impôt plus important.

Annexe 1 : Résultats de la littérature mobilisant les taux implicites

Tableau récapitulatif des résultats du Trésor-éco « Le taux de taxation implicite des bénéfices en France » (2011)

Par écart au taux normal (34,4 % ^a)	MICRO	PME	ETI	GE	Manuf.	Services	Toutes sociétés non financières (SNF)
Déductibilité des intérêts	-2,7	-3,7	-8,8	-13,9	-9,3	-10,0	-9,3
Taux réduit PME	-11,5	-2,0	-	-	-0,5	-1,7	-1,2
Imposition forfaitaire annuelle	+3,1	+2,7	+0,8	+0,3	+0,9	+1,5	+1,2
Participation	-0,1	-1,1	-2,4	-2,0	-2,5	-1,6	-1,7
Crédit impôt recherche	-1,5	-1,2	-1,4	-1,2	-2,8	-0,8	-1,3
Autres facteurs	+5,5	+3,0	+2,5	+4,6	+3,9	+5,6	+4,0
Règles d'assiette et de taux	-7,2	-2,3	-9,3	-12,2	-10,3	-7,0	-8,3
Part des entreprises déficitaires	+14,9	+10,4	+5,6	+3,8	+4,2	+8,5	+6,4
Report en avant et en arrière	-4,7	-3,0	-2,7	-7,4	-3,3	-5,3	-4,7
Démographie	+10,2	+7,4	+2,9	-3,6	+0,9	+3,2	+1,7
Taux implicite	37,4	39,5	28,0	18,6	25,0	30,6	27,5

1) Taux normal de 33⅓ %, auquel on ajoute la contribution sociale sur les bénéfices pour les entreprises les plus grandes.

Sources : liasses fiscales 2007 (DGFIP) ; calculs DGTrésor.

Lecture : pour le gain de taux implicite lié à la déductibilité, des simulations ont été réalisées en réintégrant les intérêts excédentaires dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Le gain indiqué tient compte du surcroît de déficits passés qui auraient pu être imputés dans le cadre de cette simulation. La contribution de la part des entreprises déficitaires a été chiffrée en calculant le taux implicite sur le seul champ des entreprises bénéficiaires.

Principaux résultats de l'étude de l'Institut des Politiques Publiques « L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs ».

TABLEAU 3.2 – Décomposition pour les micro-entreprises bénéficiaires

Facteurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux statutaire	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33
IFA	2.70	1.92	1.66	1.71	0.55	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00
Contribution additionnelles	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Participation	-0.04	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.05	-0.04	-0.04
Déductibilité charges financières	-3.07	-3.14	-3.10	-3.56	-3.64	-3.56	-3.28	-3.43	-3.66	-3.27	-3.05
Taux réduit (15%)	-6.11	-6.15	-6.09	-6.03	-6.08	-5.92	-5.92	-6.05	-5.91	-5.67	-5.63
Reports	-0.75	-0.48	-1.99	-1.74	-2.01	-2.32	-2.21	-2.22	-2.22	-2.23	-2.49
Autres facteurs (yc rés. méthodo.)	-7.82	-5.39	-7.31	-8.00	-3.08	-2.35	-2.25	-2.16	-3.72	-3.21	-3.62
Ecart TI - TS	-9.94	-9.44	-10.44	-10.18	-12.09	-12.14	-11.93	-12.04	-12.82	-13.54	-13.27
Taux implicites	23.39	23.90	22.89	23.15	21.25	21.20	21.40	21.30	20.52	19.79	20.06

SOURCES : Fichier des Bénéfices industriels et commerciaux - régime normal, Fichier des déclarations de groupes

NOTES : Calculs réalisés sur l'ensemble des redevables fiscaux bénéficiaires (EBE positif).

TABLEAU 3.3 – Décomposition pour les PME bénéficiaires

Facteurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux statutaire	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33
IFA	1.59	1.47	1.39	1.59	1.33	0.43	0.45	0.46	0.46	0.00	0.00
Contribution additionnelles	0.12	0.10	0.10	0.09	0.09	0.10	0.11	0.10	0.10	0.10	0.10
Participation	-0.65	-0.59	-0.60	-0.61	-0.53	-0.56	-0.55	-0.54	-0.51	-0.47	-0.46
Déductibilité charges financières	-2.89	-3.64	-3.50	-3.96	-4.42	-3.79	-3.85	-4.04	-3.76	-3.65	-3.07
Taux réduit (15%)	-1.23	-1.12	-1.05	-1.08	-1.07	-1.05	-1.05	-1.05	-1.01	-0.93	-0.92
Reports	-1.39	-1.48	-1.36	-1.27	-1.31	-1.93	-1.56	-1.51	-1.50	-1.56	-1.65
Autres facteurs (yc rés. méthodo.)	-11.27	-9.03	-11.24	-11.96	-7.70	-7.00	-6.61	-6.60	-8.61	-7.25	-7.99
Ecart TI - TS	-7.00	-9.10	-9.15	-9.53	-10.43	-9.92	-9.14	-9.63	-10.38	-11.24	-11.24
Taux implicites	26.33	24.23	24.18	23.80	22.90	23.41	24.19	23.70	22.95	22.09	22.09

SOURCES : Fichier des Bénéfices industriels et commerciaux - régime normal, Fichier des déclarations de groupes

NOTES : Calculs réalisés sur l'ensemble des redevables fiscaux bénéficiaires (EBE positif).

TABLEAU 3.4 – Décomposition pour les ETI bénéficiaires

Facteurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux statutaire	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33
IFA	0.22	0.27	0.24	0.45	0.27	0.27	0.28	0.29	0.28	0.00	0.00
Contribution additionnelles	0.62	0.58	0.52	0.51	0.48	0.48	0.59	0.65	0.63	0.73	0.75
Participation	-0.55	-0.54	-0.52	-0.63	-0.53	-0.54	-0.52	-0.52	-0.46	-0.49	-0.46
Déductibilité charges financières	-6.58	-7.00	-6.98	-8.37	-9.27	-8.32	-9.03	-9.10	-7.76	-7.40	-6.59
Taux réduit (15%)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Reports	-1.68	-1.36	-1.44	-0.93	-1.54	-1.77	-1.39	-1.22	-0.98	-0.95	-1.15
Autres facteurs (yc rés. méthodo.)	-8.03	-6.12	-8.15	-7.89	-3.25	-3.77	-2.82	-3.00	-6.02	-5.05	-6.05
Ecart TI - TS	-10.01	-11.56	-13.83	-13.30	-15.03	-15.18	-15.23	-13.43	-14.40	-14.38	-14.03
Taux implicites	23.33	21.77	19.50	20.04	18.31	18.16	18.10	19.90	18.93	18.95	19.30

SOURCES : Fichier des Bénéfices industriels et commerciaux - régime normal, Fichier des déclarations de groupes

NOTES : Calculs réalisés sur l'ensemble des redevables fiscaux bénéficiaires (EBE positif).

TABLEAU 3.5 – Décomposition pour les Grandes entreprises bénéficiaires

Facteurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux statutaire	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33	33.33
IFA	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.03	0.00	0.00
Contribution additionnelles	0.26	0.35	0.26	0.22	0.38	0.44	0.50	0.52	0.45	0.58	0.53
Participation	-0.03	-0.04	-0.01	-0.06	-0.07	-0.06	-0.05	-0.05	-0.06	-0.07	-0.07
Déductibilité charges financières	-20.76	-19.32	-19.19	-27.40	-18.18	-17.84	-14.44	-14.60	-18.95	-11.89	-9.87
Taux réduit (15%)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Reports	-1.73	-2.59	-3.60	-2.52	-5.12	-3.11	-3.24	-1.66	-1.10	-1.45	-2.00
Autres facteurs (yc rés. méthodo.)	6.19	6.18	4.05	11.28	5.53	5.55	2.45	2.42	5.19	-0.82	-2.94
Ecart TI - TS	-25.02	-21.55	-25.05	-25.50	-20.07	-17.88	-16.97	-17.09	-19.07	-15.62	-17.50
Taux implicites	8.31	11.78	8.28	7.83	13.26	15.45	16.36	16.25	14.26	17.72	15.83

SOURCES : Fichier des Bénéfices industriels et commerciaux - régime normal, Fichier des déclarations de groupes

NOTES : Calculs réalisés sur l'ensemble des redevables fiscaux bénéficiaires (EBE positif).

Annexe 2 : détail technique du chiffrage du pilier 1 de l'OCDE

Cette annexe présente notre modélisation de la réforme du pilier. Nous nous plaçons dans le cas général de l'ensemble des multinationales bien que les calculs n'ont été effectués que sur les déclarants CbCR France.

Dans la suite, on note $X_{i,j,k}$ la grandeur X de l'entreprise i , dont la tête de groupe est dans le pays j , présente dans le pays k : par exemple $CA_{EDF,FR,UK}$ désigne le CA de l'ensemble des entreprises implantées au Royaume-Uni appartenant au groupe EDF, multinationale française. On note $CA_{ind_{i,j,k}}$ pour désigner le CA indépendant de l'entreprise. Pour les deux piliers, nous ne retenons que les multinationales dont le CA monde consolidé est supérieur à 750 M€.

1. Description

L'approche unifiée de pilier 1 vise à réallouer une partie de l'assiette des multinationales très rentables vers les pays de vente.

Trois aspects caractérisent donc cette réforme :

- 1) Le montant du profit à réallouer
- 2) La clé de répartition de ce profit
- 3) La clé de prélèvement de ce profit : le pilier 1 visant simplement à réallouer le profit – en laissant donc inchangé le profit mondial d'une multinationale – il faut nécessairement prélever à un pays ce qui est donné à un autre

Les règles présentées pour cette simulation sont appliquées au niveau national pour chaque multinationale, en regroupant en une seule entité l'ensemble des sièges/filiales du groupe dans un pays donné.

1.1. Le montant du profit à réallouer

Les réflexions à l'OCDE ont établi que le profit « routinier » était relativement bien traité par les règles actuelles. Le montant à réallouer est donc une fraction α_1 du surprofit, ce dernier correspondant à la fraction de la marge opérationnelle mondiale consolidée ($\frac{\sum Resultat}{\sum CA_{ind}}$) supérieure à un seuil ρ_1 . Les valeurs des paramètres ne sont pas figées et sont l'objet de négociations en cours. Le scénario central semble cependant être un seuil de rentabilité (ρ_1) de 10 % et une fraction du surprofit à réallouer (α_1) de 20 %.

1.2. La clef de répartition

On alloue le surprofit calculé en 1.1. à tous les pays où l'entreprise a une activité économique significative au prorata de ses ventes dans le pays (part du CA indépendant dans le CA total consolidé).

1.3. La clef de prélèvement

Dans notre simulation du Pilier 1, nous travaillons sur deux hypothèses :

- Prélever le montant calculé en 1.1. au prorata du **profit** que la multinationale déclare dans chaque pays
- Prélever le montant calculé en 1.1. au prorata du **surprofit** que la multinationale dégage dans chaque pays

2. Implémentation

- Il faut tout d'abord se placer au niveau d'une base consolidée par entreprise sur toutes ses filières, pour calculer sa marge opérationnelle mondiale $MO_{i,j}$:

$$MO_{i,j} = \frac{\sum_k Resultat_{i,j,k}}{\sum_k CA_{ind_{i,j,k}}}$$

- Il faut ensuite revenir au niveau d'une base par entité de déclaration, donc entreprise \times pays, en ayant pour chaque entreprise i sa marge opérationnelle mondiale comme variable supplémentaire.

2.1. Cas de la clef de prélèvement au prorata des profits

Pour une entreprise i (dont la tête est installée en j) dans un pays k donné, on calcule une variable de gain net d'assiette taxable réallouée vers ce pays $\pi_{i,j,k}$:

$$\pi_{i,j,k} = \left(\frac{CAind_{i,j,k}}{\sum_k CAind_{i,j,k}} - \frac{Résultat_{i,j,k} \times \mathbb{1}_{Résultat_{i,j,k} > 0}}{\sum_k (Résultat_{i,j,k} \times \mathbb{1}_{Résultat_{i,j,k} > 0})} \right) \times \alpha_1 \times (MO_{i,j} - \rho_1) \times \mathbb{1}_{MO_{i,j} > \rho_1} \times \sum_k CAind_{i,j,k}$$

Il faut ensuite sommer l'ensemble de ces gains nets d'assiette taxable sur toutes les multinationales pour déterminer le profit net réalloué à un pays. Par exemple pour un pays k :

$$\pi_k = \sum_i \pi_{i,j,k}$$

2.2. Cas de la clef de prélèvement au prorata des surprofits

$$\pi_{i,j,k} = \left(\frac{CAind_{i,j,k}}{\sum_k CAind_{i,j,k}} - \frac{(Résultat_{i,j,k} - \rho_1 \times CA_{i,j,k}) \times \mathbb{1}_{(Résultat_{i,j,k} > \rho_1 \times CA_{i,j,k})}}{\sum_k ((Résultat_{i,j,k} - \rho_1 \times CA_{i,j,k}) \times \mathbb{1}_{(Résultat_{i,j,k} > \rho_1 \times CA_{i,j,k})})} \right) \times \alpha_1 \times (MO_{i,j} - \rho_1) \times \mathbb{1}_{MO_{i,j} > \rho_1} \times \sum_k CAind_{i,j,k}$$

Comme précédemment, il faut ensuite sommer l'ensemble de ces gains nets d'assiette taxable sur toutes les multinationales pour déterminer le profit net réalloué à un pays. Par exemple pour un pays k :

$$\pi_k = \sum_i \pi_{i,j,k}$$

Annexe 3 : Détail des données CbCR

1. Contenu des données

Les données CbCR ont fait l'objet d'échanges entre de nombreuses administrations fiscales. Ces échanges sont cependant strictement encadrés par des conventions multilatérales. En particulier, les données échangées par un état tiers ne peuvent être utilisées à des fins autres que le contrôle et le recouvrement sans l'accord de l'état émetteur, ainsi que le stipule l'article 4 de la Convention multilatérale assistance administrative mutuelle en matière fiscale (MAC) :

"4. Nonobstant les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3, les renseignements obtenus par une Partie peuvent être utilisés à d'autres fins lorsque l'utilisation de tels renseignements à de telles fins est possible selon la législation de la Partie qui fournit les renseignements et que l'autorité compétente de cette Partie consent à une telle utilisation. Les renseignements fournis par une Partie à une autre Partie peuvent être transmis par celle-ci à une troisième Partie, sous réserve de l'autorisation préalable de l'autorité compétente de la première Partie."

Nous n'avons donc eu accès qu'aux données des déclarants CbCR France, et nous avons travaillé sur les exercices clôturés en 2017. Il s'agit majoritairement de multinationales dont le siège est en France, bien qu'il y ait des exceptions⁵⁴. Au total, elles représentent 274 déclarants.

Notons que la deuxième édition de *Corporate tax statistics* présente les données CbCR de 26 juridictions agrégées pour chacune au niveau de l'ensemble des déclarants. Elles ne sont pas utilisées dans le cadre de ce rapport, du fait d'une part de leur caractère agrégé qui complique nettement leur utilisation à des fins de chiffrage des deux piliers, et d'autre part de leur date de publication trop tardive (juillet 2020).

2. Les principaux problèmes détectés

a. Des comportements déclaratifs très hétérogènes concernant les variables principales, notamment l'IS dû et le résultat avant impôt

Cette hétérogénéité est notamment mise en évidence par l'étude conduite par la CAE, dans laquelle les données CbCR – sur le champ des sièges et filiales françaises des groupes français - ont été appariées avec les données fiscales. Cet appariement est rendu compliqué par le manque de variables fiables permettant d'identifier les entités dans CbCR. Le CAE s'appuie sur le numéro de TVA intra-communautaire, qui est malheureusement l'objet de nombreuses erreurs ou omissions⁵⁵. Le cas échéant, les auteurs se rabattent sur la raison sociale. Autre difficulté : cet appariement ne peut concerner que le secteur non-financier, seul présent dans la base de données administrative utilisée (FARE). Les auteurs retiennent 191 groupes, pour lesquels en moyenne

⁵⁴

Il est en effet permis de faire déposer sa déclaration CbCR par une filiale dans un pays autre que celui du siège, mais c'est un cas de figure relativement rare.

⁵⁵

Cette variable est en effet citée en bonne place dans la publication de l'OCDE « Common errors made by MNEs in preparing Country-by-Country reports » sous deux items : « The Tax Identification Number field is blank or includes only spaces » et « The same Tax Identification Number is repeated for multiple Constituent Entities ».

76 % des unités légales sont identifiées dans FARE. Le tableau ci-dessous présente leur principal résultat :

	Moyenne	Médiane	Écart-type	N
$\frac{\text{Emploi (CbC)}_i}{\text{Effectif au 31 déc. (Fare)}_i}$	158,3	1,02	902,6	191
$\frac{\text{CA (CbC)}_i}{\text{CA (Fare)}_i}$	154,3	1,04	1 133,2	191
$\frac{\text{CA (CbC)}_i}{\text{CA (Fare)} + \text{résultats exceptionnels}_i}$	150,6	1,05	1 134,7	191
$\frac{\text{Résultat avant impôt (CbC)}_i}{\text{Résultat courant avant impôt (Fare)}_i}$	- 6 940	0,89	99 027,8	191
$\frac{\text{IS dû (CbC)}_i}{\text{IS (Fare)}_i}$	19,4	0,88	444,1	191

Données : Pour un groupe i , les variables de Fare sont reconstituées en additionnant les résultats de toutes les entités légales $j \in (1, 2, \dots, J)$ du groupe i listées dans les CbCR.

Source : CAE, à partir de Fare et Reporting pays par pays (FR) (2016).

Les deux caractéristiques marquantes sont d'une part une médiane proche de 1, laissant espérer un comportement « central » dans CbCR proche de celui de FARE et une énorme dispersion, qui met en évidence une très grande hétérogénéité des comportements déclaratifs. Les auteurs indiquent par ailleurs « [ne pas obtenir] une image fondamentalement différente » en se restreignant aux 43 groupes pour lesquels l'appariement est complet.

Deux variables en particulier doivent attirer l'attention :

- l'IS dû, qui ressorte globalement du même signe dans CbCR et dans FARE (en ce sens que la médiane ainsi que la moyenne du ratio sont positives). Or l'IS dû est enregistré comme une charge dans FARE. Il faut donc tenter de modifier la variable dans CbCR lorsqu'elle est enregistrée de la même façon (cf. *infra*, sous-partie b).
- Le résultat avant impôt, qui rapporté au résultat courant avant impôt dans FARE est en moyenne très fortement négatif et une médiane proche de 1. Cela dénote une très grande hétérogénéité de la définition retenue du résultat dans les CbCR. Il est probable que les dividendes intragroupes jouent un rôle important dans cette hétérogénéité (cf. *infra*, sous-partie c).

b. Incohérence des impôts et des résultats

De nombreuses entreprises ont renseigné un montant d'impôt sur les sociétés dû négatif, c'est-à-dire de la façon dont l'IS apparaît dans leur comptabilité d'entreprise, comme une charge. Le tableau ci-dessous exprime le pourcentage d'impôt positif et négatif selon le signe du résultat sur les données brutes.

Sur les données brutes, on a la répartition suivante (% d'IS dû en valeur absolue) :

	Données France	
	Impôt positif	Impôt négatif
Résultat positif	40 %	55 %
Résultat négatif	2 %	4 %

La correction consiste à forcer un signe d'impôt positif lorsque le résultat est positif. Compte tenu du grand nombre d'impôt positif accompagnant un résultat positif, et de la grande hétérogénéité des comportements déclaratifs observée *supra*, ce retraitement est jugé préférable à l'application de la valeur absolue sur l'ensemble de la variable impôt dû. On corrige ainsi vraisemblablement plus d'incohérences qu'on n'en crée.

c. Double compte des dividendes intra-groupe

L'OCDE n'a pas donné d'instruction claire sur les éléments comptables à retenir dans la définition du résultat. Les entreprises ont donc pu enregistrer dans leur résultat certains éléments habituellement déduits comme les dividendes intra-groupes. Afin de clarifier la définition du résultat, certains pays ont donné des instructions incluant ou non les dividendes intra-groupes.

Les instructions françaises retenaient pour les années considérées une définition extensive du résultat, qui inclut les dividendes intra-groupe reçus. C'est un problème car ces dividendes sont alors comptés deux fois (davantage s'ils transitent par plusieurs pays) dans le résultat, et diminuent le taux d'imposition apparent dans les pays où les entreprises reçoivent ou font transiter ces dividendes, puisqu'ils sont comptabilisés dans le résultat alors qu'ils ne sont pas taxés car ils satisfont généralement la condition du régime mère-fille. **Il n'est pas possible de corriger ce phénomène, ce qui peut fortement affecter les résultats.**

d. Les fragilités liées aux normes comptables

Dans un document lié, le CAE détaille les fragilités des données CbCR et fait des propositions pour améliorer le *reporting* pays par pays (Delpuch et al., 2019). Ces données souffrent d'une mauvaise harmonisation entre pays : les États-Unis appliquent le système GAAP (Generally Accepted Accounting Principles) quand les pays européens et d'autres juridictions appliquent la norme IFRS (International Financial Reporting Standards) ; de variables pas assez clairement définies, en particulier sur l'inclusion ou non des paiements intra-groupes de dividendes ou de royalties, ce qui peut entraîner des doubles comptes, ou le traitement des crédits d'impôts et autres dégrèvements. En s'appuyant sur un périmètre similaire d'unités légales composant un groupe, Delpuch et al. (2019) montre que des agrégats calculables dans CbCR France et dans FARE, donc a priori comparables, présentent pourtant des différences qui peuvent être marquées. Ainsi le chiffre d'affaires, l'emploi ou l'IS dû sont supérieurs dans la base CbCR que dans FARE. Ces auteurs suggèrent donc de ne pas mobiliser les données CbCR pour évaluer les deux piliers, même si en elles-mêmes ces données peuvent apporter de l'information. Malgré leurs fragilités, les données CbCR semblent difficilement contournables pour étudier cette réforme fiscale internationale. L'amélioration des directives pour les millésimes à venir devrait les rendre encore plus pertinentes. Delpuch et al. (2019) proposent les améliorations suivantes : donner plus de détails sur les variables constituant les résultats avant impôts, la destination des ventes, les subventions ou crédits d'impôts (car la concurrence fiscale se déplace du niveau de l'imposition sur les bénéfices vers les subventions), la liste des unités légales composant le groupe. Enfin ils demandent à ce que les données soient plus facilement accessibles aux chercheurs.

3. Les principales observations

3.a. Les entreprises françaises localisent leur résultat dans des pays à fiscalité avantageuse

Dans la base fournie par la France, la part de chiffre d'affaires lié réalisé en Suisse et en Irlande (respectivement 4,9 % et 3,5 %) est plus de deux fois supérieure au chiffre d'affaires indépendant

réalisé dans ces pays (resp. 2,2 % et 1,6 %). Cela suggère d'éventuelles utilisations des prix de transfert par certaines entreprises françaises à des fins d'optimisation fiscale.

Le Luxembourg, Hong-Kong et la République-Tchèque concentrent 5,2 % du résultat net des entreprises françaises alors que seul 1,4 % de leur chiffre d'affaires indépendant est réalisé dans ces pays. Le taux effectif de ces filiales est particulièrement bas (8,1 % pour le Luxembourg, 11,9 % pour Hong-Kong et 15,2 % pour la République-Tchèque) au regard de celui des principaux pays développés qui se situe entre 20 % et 40 %. Le taux effectif en France des entreprises françaises n'est pas particulièrement élevé (19,3 %) par rapport à celui de leurs filiales implantées en Allemagne (27,9 %), en Italie (33,0 %) ou aux États-Unis (43,6 %). Cela peut notamment s'expliquer par le double compte des dividendes intra-groupe conduisant à augmenter artificiellement le résultat enregistré en France.

3.b. La localisation du CA lié et du profit est fortement corrélé aux taux effectifs

Plus le taux effectif d'une filiale dans un pays donné est élevé, plus sa profitabilité décroît. De même, un faible taux effectif a tendance à accroître la part de chiffre d'affaires lié de cette filiale dans ce pays. Cela illustre le comportement d'optimisation de certaines entreprises consistant à localiser du chiffre d'affaires lié et du résultat dans des filiales n'ayant pas de réelle activité économique afin de maximiser leur profit dans des juridictions à faible taux effectif.

Annexe 4 : Bibliographie

Rapports et documents administratifs :

Commission européenne, « Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services », 2018.

Conseil des prélèvements obligatoires, « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte », janvier 2017.

Conseil des prélèvements obligatoires, « Toutes les entreprises ont-elles le même taux implicite d'impôt sur les sociétés ? », rapport particulier n°3, janvier 2017.

Conseil d'analyse économique (FUEST, Clemens, PARENTI, Matthieu, et TOUBAL, Farid), « Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ? », Note du CAE n° 54, novembre 2019.

Conseil d'analyse économique (LAFFITTE, Sébastien, *et al.*), « Profit Shifting in France: Evidence from Firm-Level Administrative Databases », Focus du CAE n° 36, novembre 2019.

Conseil d'analyse économique (DELPEUCH, Samuel, et LAFFITTE, Sébastien), « Quel reporting pays par pays pour les futures réformes ? », Focus du CAE n° 38, novembre 2019.

Fonds monétaire international (BEER, Sebastian, *et al.*), « International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots », 2018.

Fonds monétaire international, « Corporate taxation in the global economy », IMF Policy Paper, 2019.

Institut des politiques publiques (BACH, Laurent, BOZIO, Antoine, et MALGOUYRES, Clément), « L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs », Rapport IPP n°21, mars 2019.

OCDE, BEPS Action 13 sur la déclaration pays par pays, Orientations relatives à l'utilisation appropriée des informations contenues dans les déclarations pays par pays, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfice, 2017.

OCDE, Déclaration du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20 relative à l'approche en deux piliers visant à relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20, janvier 2020.

OCDE, Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, 2013.

OCDE, « Tax challenges arising from the digitalisation of the economy », Webcast du 13 février 2020.

DG Trésor, « Le taux de taxation implicite des bénéfices en France », 2011.

Articles :

CLAUSING, Kimberley, “The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond”, *National Tax Journal*, 69(4), 2016, p. 905-934.

DEVEREUX, Michel, et GRIFFITH, Rachel, « Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals », 1998.

DEVEREUX, Michel, et GRIFFITH, Rachel, « The impact of corporate taxation on the location of capital: a review », 2002.

HINES, James, et RICE, Eric, « Fiscal paradise: foreign tax havens and american business », NBER working paper series, working paper N°3477, 1994.

NICODÈME, Gaëtan, “Computing Effective Corporate Tax Rates : Comparisons and Results”. *Economic Papers*, juin 2001, n° 153.

Torslov, Thomas *et al.*, “The Missing Profits of Nations”, 2018.

Torslov, Thomas *et al.*, “The Missing Profits of Nations”, 2020.