CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

ADAPTER LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES À UNE ÉCONOMIE MONDIALE NUMÉRISÉE

Septembre 2020

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

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

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

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

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

L'organisation des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires

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

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

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

L'élaboration des rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

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

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

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

Le rapport général comme les rapports particuliers, sont rendus publics et sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO. Seul le rapport général engage le CPO.

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

Septembre 2019	*La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*
Janvier 2018	*Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*
Janvier 2017	*Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*
Décembre 2015	*La taxe sur la valeur ajoutée*
Février 2015	*Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*
Mai 2014	*Fiscalité locale et entreprises*
Juillet 2013	*La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*
Janvier 2013	*Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier*
Février 2012	*Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*
Novembre 2011	*L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011*
Mai 2011	*Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*
Octobre 2010	*Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux*
Mai 2010	*La fiscalité locale*
Octobre 2009	*Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*
Mars 2009	*Le patrimoine des ménages*

Novembre 2008	*La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*
Mars 2008	*Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés*
Mars 2008	*Les prélèvements obligatoires des indépendants*
Mars 2007	*La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Pierre MOSCOVICI, Premier président de la Cour des comptes.

Il comprend :

M. Patrick LEFAS, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, suppléant le Premier président de la Cour des comptes.

En sont membres :

M. Martin MALVY, ancien ministre, ancien député,

M. Éric DOLIGÉ, ancien sénateur,

M. Dominique BAERT, ancien député, maire de Wattrelos, conseiller maître à la Cour des comptes en service extraordinaire,

M. Pierre COLLIN, conseiller d'État,

M. Patrick WYON, conseiller à la Cour de cassation,

M. Jean-Pierre LABOUREIX, conseiller maître à la Cour des comptes,

Mme Rolande RUELLAN, présidente de chambre honoraire à la Cour des comptes,

M. Olivier LE GALL, inspecteur général des finances,

Mme Mireille ELBAUM, inspectrice générale des affaires sociales,

M. Alain BAYET, inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques,

M. Daniel GUTMANN, avocat associé en droit fiscal, professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris-1),

M. Martin COLLET, professeur agrégé des universités, Université Panthéon Assas (Paris II),

Mme Agnès BÉNASSY-QUÉRÉ, professeure agrégée des universités, jusqu'au 8 juin 2020,

M. Yves DUBIEF, président de la société TENTHOREY, président de l'Union des industries textiles,

Mme Nathalie MOGNETTI, directrice fiscale du groupe TOTAL,

M. Benjamin FERRAS, inspecteur des affaires sociales.

Le secrétariat du Conseil est assuré par M. Christophe STRASSEL, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport, présenté par M. Marc FOSSEUX, conseiller référendaire à la Cour des comptes, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 17 septembre 2020.

Les études préliminaires ont été effectuées par :

M. David BERTHIER, adjoint au chef de bureau FiPu 2 (fiscalité des entreprises), direction générale du Trésor, ministère de l'économie et des finances,

M. Olivier BRANDOUY, conseiller référendaire en service extraordinaire à la Cour des comptes,

Mme Sandra DESMETTRE, inspectrice des finances

M. Sylvain HUMBERT, maître des requêtes au Conseil d'État,

Mme Lorraine KOEHL, administrateur de l'Insee,

M. Matthieu LEQUIEN, administrateur de l'Insee,

Avec l'appui de :

*Mmes Morgane MONJOUR - de RIDDER, élève de l'école normale supérieure de Lyon, et Juliette SCHNEIDER, étudiante de l'*Institut *d'études politiques de Paris, stagiaires.*

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil :

MM. Sébastien LAFFITTE et Farid TOUBAL, Conseil d'analyse économique (CAE),

M. Christophe BEAUX, directeur général, et Mme Marie Pascale ANTONI, directrice fiscale, Mouvement des entreprises de France (MEDEF),

Mme Bénédicte CARON, vice-présidente, M. Lionel VIGNAUD, responsable des affaires juridiques, économiques et fiscales, Mme Jennifer BASTARD, juriste, Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME),

M. François SOULMAGNON, directeur général, Mme Stéphanie ROBERT, directrice, et Mme Laetitia de la ROCQUE, directrice des affaires fiscales, Association française des entreprises privées (AFEP).

Les études préliminaires, notamment les rapports particuliers, sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires. Ces études sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO.

Sommaire

INTRODUCTION 3

CHAPITRE I – UNE CONCURRENCE FISCALE INTERNATIONALE QUI CONTRAINT LES MARGES DE MANŒUVRE DE LA FRANCE 7

I - Le niveau des prélèvements sur les entreprises, reflet du taux global de prélèvements obligatoires 7
A - Un taux global de prélèvements obligatoires comparativement élevé 8
B - Une structure de prélèvements différente 10
C - Des prélèvements sur les entreprises plus nombreux et plus élevés en France 11

II - Une relative convergence du taux, de l'assiette et des règles régissant l'IS français avec ceux des autres États de l'OCDE 16
A - Un mouvement international de baisse des taux 16
B - En France, une évolution qui laisse subsister des spécificités 22
C - Une concurrence qui porte aussi sur la qualité du système fiscal et du réseau de conventions bilatérales 31

III - La singularité des impôts de production 34
A - Un ensemble hétéroclite 34
B - Un niveau susceptible d'affecter la compétitivité des entreprises 36
C - Un bilan coût-avantages à nuancer 37

CHAPITRE II – UNE ADAPTATION INABOUTIE DES RÈGLES FISCALES À UNE ÉCONOMIE MONDIALISÉE ET NUMÉRISÉE 45

I - Les défis posés par les nouveaux modèles d'affaires 46
A - Modèles économiques et chaînes de valeur dans une économie numérisée 47
B - Des systèmes fiscaux déstabilisés par les nouveaux modèles économiques 53

II - La réactivité du système français de prélèvements sur les entreprises dans ce contexte 57
A - Des adaptations significatives concernant l'IS 58
B - Le sort variable des autres impôts 74

III - Les enjeux pour la France de l'évolution des règles de fiscalité internationale des entreprises 82
A - Les approches multilatérales: de nouveaux modèles, des interrogations 82
B - Les premières réponses nationales aux défis de la mondialisation et de la numérisation 89
C - Les conséquences économiques et budgétaires pour la France des piliers 1 et 2 93

CHAPITRE III – PRÉSERVER LES CHOIX DE POLITIQUE FISCALE DANS LES DIFFÉRENTS SCENARII 109

I - À court terme, une politique fiscale en direction des entreprises largement déterminée par l'objectif de sortie de crise 110
A - Des recettes fiscales en forte baisse 110
B - Une réduction significative des impôts de production 112
C - À l'étranger, des politiques fiscales de soutien aux entreprises 113

II - Les enjeux de la fiscalité des entreprises dans le contexte post-crise 114
A - Le rendement fiscal 114
B - Les objectifs d'attractivité et de compétitivité 116
C - La prévisibilité de la norme fiscale 117
D - La répartition de l'effort fiscal 118
E - Des objectifs plus récents 122

III - À moyen terme, des choix de politique fiscale à adapter en fonction de l'issue des négociations à l'OCDE 125
A - BEPS 2.0 : une négociation à l'issue encore incertaine, un impact favorable à confirmer 126
B - Scénario 1 : quels choix de politique fiscale en cas d'accord sur BEPS 2.0 ? 131
C - Scénario 2 : les marges de manœuvre en cas d'échec des négociations OCDE 139

CONCLUSION 151

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DU CPO 155

ANNEXE : LETTRE DE MISSION 157

INTRODUCTION

Le président et le rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale ont saisi le président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), par lettre du 17 septembre 2019, sur le fondement de l'article L. 331-3 du code des juridictions financières[1], d'un rapport relatif aux prélèvements obligatoires sur les entreprises dans une économie mondialisée et numérisée. Il était plus particulièrement demandé d'étudier « la taxe sur les services numériques créée par la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019, les travaux internationaux menés sous l'égide de l'OCDE en la matière et la question des différentiels de taxation au sein de l'Union européenne »[2].

Le CPO reprend ainsi un travail qu'il avait conduit en 2009[3]. Il y constatait que les prélèvements obligatoires sur les entreprises étaient peu orientés vers la compétitivité, notamment parce qu'ils étaient élevés par rapport aux autres pays européens, parce que leur structure était complexe et instable et pénalisait les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et parce que les efforts d'allègements importants consentis bénéficiaient surtout aux secteurs abrités de la concurrence internationale et aux emplois peu qualifiés. Le rapport appelait à trouver un juste équilibre entre politique d'emploi et politique de compétitivité. Il dégageait cinq pistes de réflexion susceptibles d'éclairer le débat parlementaire : mieux connaître les prélèvements obligatoires, cesser de chercher une assiette miracle et privilégier les bases larges et les taux bas, favoriser l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire, simplifier et stabiliser les prélèvements obligatoires, laisser moins de place à l'optimisation fiscale.

Plus récemment, dans son rapport « Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte » publié en janvier 2017, le CPO relevait que si le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) français était bien le plus élevé d'Europe, ou l'un des plus élevés selon que l'on prenait ou non en compte certains éléments additionnels, son assiette avait été élargie par différentes mesures prises depuis 2011. Son rendement net était cependant affecté par deux grands dispositifs de

[1] Cet article est ainsi rédigé : *« Le Conseil des prélèvements obligatoires peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence. Les résultats de ces études sont transmis au Premier ministre et aux commissions* ».

[2] La lettre de saisine est reproduite en annexe.

[3] Conseil des prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre 2009.

nature subventionnelle, l'un assis sur les dépenses de recherche-développement (le crédit impôt-recherche - CIR), l'autre sur la masse salariale (le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi - CICE). Le rapport préconisait de rechercher une convergence accrue du taux de l'IS, quelle que soit la taille de l'entreprise, vers la moyenne européenne des grandes économies, autour de 25 %. Il recommandait aussi de poursuivre la lutte contre l'optimisation agressive et l'évasion fiscale.

Fondé sur des principes datant de près d'un siècle, le système actuel de fiscalité internationale des entreprises n'avait pas anticipé le développement de stratégies d'évasion fiscale, génératrices de distorsions de concurrence que les États ont combattues, principalement, en se lançant dans une course vers le bas du taux légal d'imposition des sociétés.

Établissement stable, prix de transfert et lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscales sont au cœur des discussions au niveau national, européen et international sur les réponses à apporter à l'érosion des assiettes tant sur l'impôt sur les sociétés et les impôts de production que sur les retenues à la source résultant de l'application des conventions fiscales bilatérales.

La réflexion s'est concentrée au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) sur le plan d'action relatif à l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices élaboré par plus de 60 pays et adopté sous la forme de 15 rapports au sommet d'Antalya du G20 les 15 et 16 novembre 2015 (projet dit *Base erosion profit shifting* - BEPS). Le manque à gagner dû aux pratiques d'érosion fiscale était alors estimé entre 100 et 240 Md$ par an.

La réflexion s'est ensuite poursuivie, à l'initiative d'un comité appelé « cadre inclusif » et réunissant des pays développés et des économies en développement[4], en vue d'élaborer des normes internationales sur les problématiques identifiées dans le projet BEPS. Les négociations ont été structurées, à l'automne 2019, sur la base d'une proposition formulée par le secrétariat de l'OCDE et articulée en deux piliers. Le « premier pilier » de cette réflexion examine la possibilité d'une nouvelle méthode de répartition des droits d'imposer entre la juridiction du

[4] Pour devenir membre du cadre inclusif, un pays ou une juridiction doit s'engager à adopter le paquet BEPS et à acquitter une redevance annuelle de 20 500 € (révisable chaque année en fonction de l'inflation).

siège de l'entreprise multinationale et les juridictions dites de marché[5]. Le « deuxième pilier » vise la mise en place d'une imposition minimale des bénéfices par l'ensemble des juridictions, laquelle aurait pour effet d'infléchir 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. L'issue de ces négociations n'en est pas moins incertaine, notamment parce que les États-Unis ont exprimé de fortes réserves principalement vis-à-vis du premier pilier, tout en continuant à participer aux travaux[6]. L'Union européenne (UE) a d'ailleurs d'ores et déjà 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 négociations en cours de l'OCDE. La France a anticipé la mise en place de cette taxe en 2019, mais les menaces de sanctions américaines ont suspendu son application pour l'année 2020.

Ces changements considérables en cours ont conduit le CPO à centrer ses travaux sur la fiscalité directe des entreprises constituée, d'une part, des impôts sur les bénéfices (en France l'impôt sur les sociétés) et, d'autre part, des impôts pesant sur la production[7]. Ce périmètre correspond à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Les cotisations sociales employeurs, bien que jouant un rôle important dans la compétitivité des entreprises, ont été écartées du champ de l'étude car elles sont intrinsèquement liées au coût du travail, qui est un sujet distinct.

Si l'IS est au cœur des discussions pour adapter la fiscalité internationale aux changements de l'économie mondiale, les impôts de production, qui interviennent sur toute la chaîne de création de valeur des entreprises, se trouvent eux aussi remis en question par l'affaiblissement de la territorialité de l'impôt.

Le rapport vise à apprécier la situation comparée de la France avec les principales économies et ses vulnérabilités par rapport aux défis inédits que soulèvent une mondialisation et une numérisation croissante de

[5] Une juridiction (ou État) de source est un pays dont les résidents encaissent moins de revenus issus d'activités ou d'investissements à l'étranger qu'ils n'en versent, c'est-à-dire un pays où est réalisé le chiffre d'affaires ; une juridiction (ou État) de siège est un pays dont les résidents encaissent plus de revenus issus d'activités économiques ou d'investissements à l'étranger qu'ils n'en versent. La France est considérée comme un État de siège compte tenu du nombre de sièges sociaux de multinationales, mais aussi comme un État de source, étant un grand pays de consommation (déficit commercial).

[6] Le communiqué de l'OCDE du 18 juillet 2020, accepté par les États-Unis, contient des références explicites à un projet de l'OCDE dès octobre 2020 et l'engagement pour une solution de base cette année.

[7] Les impôts examinés dans ce rapport sont les taxes foncières, la contribution foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et la taxe sur les salaires (TS).

l'économie mondiale. Il s'attache en particulier à éclairer la question de la détermination et de la localisation de la valeur, et à documenter, avec les moyens d'analyse disponibles, les choix à prioriser dans le cadre de la négociation internationale.

La survenue de la crise entraînée par la pandémie de Covid-19 a conduit le CPO à adapter ses travaux. S'il est trop tôt pour savoir quelles réponses fiscales d'ensemble pourraient être apportées à cette conjoncture sans précédent, il est probable que la fiscalité des entreprises figurera parmi les enjeux des nouvelles politiques économiques de sortie de crise, dans un contexte de dégradation profonde des finances publiques. Il est apparu nécessaire de présenter des éléments de réflexion à ce sujet.

Le rapport est structuré en trois chapitres.

Le premier chapitre vise à mettre en évidence les grandes tendances observées au niveau international et les spécificités de la France en ce qui concerne, d'une part, l'IS et, d'autre part, les impôts de production.

Le deuxième chapitre est consacré aux enjeux provenant de la numérisation croissante de l'économie et analyse le processus de déstructuration/restructuration des chaînes de valeur au niveau mondial. Cela conduit à s'interroger sur la nature des bouleversements qui sont à l'origine des propositions visant à revoir les concepts sur lesquels est bâti depuis plusieurs décennies le système fiscal international. Les conséquences sur les assiettes et sur les règles des impôts français sont étudiées, et les options sur la table des négociations à l'OCDE analysées afin de documenter autant que possible les priorités que le gouvernement français souhaitera proposer. Deux schémas d'organisation des deux piliers ont été diffusés en août 2020 aux participants aux négociations du cadre inclusif en vue de la réunion ministérielle du 15 octobre 2020. Le CPO n'en a eu connaissance que quelques jours avant l'adoption du présent rapport et n'a pu l'expertiser, ce qui illustre la difficulté de se faire une opinion solide sur ce sujet en constante évolution, notamment sur des aspects d'apparence technique mais aux conséquences potentielles considérables.

Enfin, le troisième chapitre aborde la question des marges de manœuvre susceptibles d'être utilisées par la France en fonction des scénarii d'aboutissement des négociations à l'OCDE (accord sur les piliers 1 et 2 de BEPS, ou pas d'accord), avec un enjeu de préservation de la capacité de notre pays à faire des choix. Tenant compte des réponses apportées en matière de fiscalité des entreprises pour relancer l'économie après la crise de Covid-19, le CPO formule plusieurs recommandations de moyen terme en soulignant les perspectives d'évolution possibles du cadre européen.

Chapitre I – Une concurrence fiscale internationale qui contraint les marges de manœuvre de la France

La concurrence fiscale entre États concerne particulièrement les impôts dont les assiettes sont les plus susceptibles d'être mobiles et de se localiser là où la fiscalité est la plus favorable. La fiscalité des entreprises a été l'une des plus affectées par cette tendance. Pour autant, la France continue d'afficher des spécificités marquées en matière de prélèvements sur les entreprises, tant en niveau qu'en assiette. Ainsi, globalement, le niveau des prélèvements sur les entreprises reste plus élevé en France que dans la moyenne des pays comparables (I). La cause n'est pas tant à imputer à l'IS dont les taux devraient progressivement se rapprocher de la moyenne des pays membres de l'OCDE (II) qu'aux impôts de production, principale spécificité française (III).

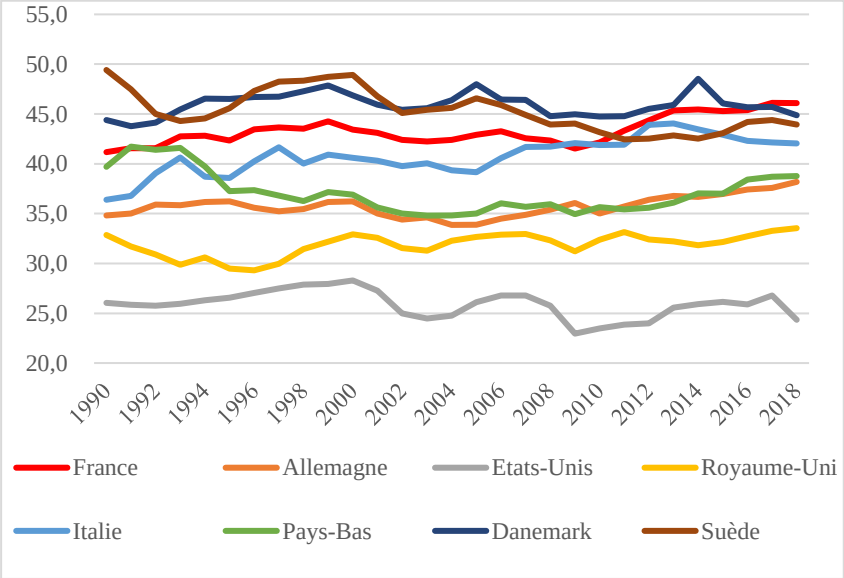
I - Le niveau des prélèvements sur les entreprises, reflet du taux global de prélèvements obligatoires

L'appréciation du niveau des prélèvements sur les entreprises ne peut faire abstraction du niveau ni de l'évolution des prélèvements obligatoires dans leur ensemble. Les choix collectifs faits par la France en matière de protection sociale, d'enseignement, de soutien à l'activité économique et de défense ont conduit à un niveau de prélèvements obligatoires plus élevé que dans la plupart des économies comparables.

A - Un taux global de prélèvements obligatoires comparativement élevé

Avec 46,1 % en 2018, le taux de prélèvements obligatoires français est le plus élevé de l'OCDE et de l'Union européenne (UE)[8].

Graphique n°1 : Les prélèvements obligatoires par rapport au PIB en % sur la période 1990-2018



Source : OCDE

Si elle était dans une position intermédiaire en 1990, la France a enregistré depuis lors une hausse de son niveau de prélèvements obligatoires de 4,9 points, sensiblement plus rapide que les autres États (sauf l'Italie). Alors qu'elle se situait, en 1990, derrière le Danemark et la Suède, États dans lesquels le système de protection sociale est traditionnellement très développé, la France les devance désormais.

[8] Les données diffèrent selon les organismes qui les publient en raison de conventions différentes relatives aux crédits d'impôt : 44,8 % en 2018 selon l'INSEE qui les déduit, 46,1 % selon l'OCDE qui les déduit jusqu'à hauteur de l'impôt dû et 46,5 % selon Eurostat qui ne pratique aucune déduction. En 2019, l'INSEE indique un taux de 44,1 %, en recul de 0,7 point sous l'effet d'une hausse des prélèvements obligatoires inférieure à celle du PIB en valeur.

Les comparaisons internationales sont particulièrement délicates à opérer. Le CPO l'avait souligné en 2008 dans un rapport intitulé « Sens et limites des comparaisons de taux de prélèvements obligatoires ». Il avait identifié quatre explications principales au décalage entre la France et ses principaux partenaires :

1) l'imprécision des conventions statistiques servant de base à ces évaluations qui peuvent engendrer des écarts significatifs entre pays ;

2) les différences dans l'efficience de la dépense publique financée par les prélèvements obligatoires ;

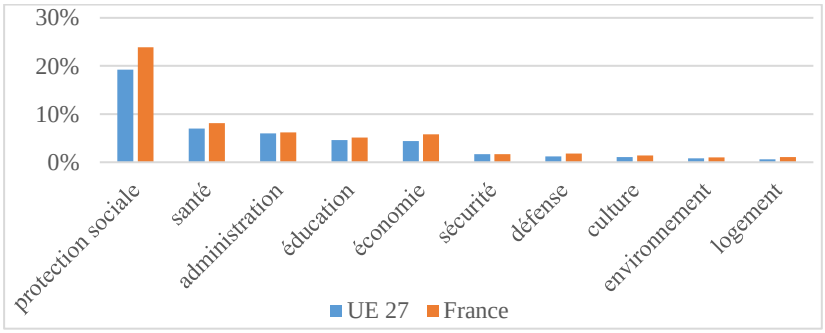
3) les choix concernant la nature du financement (privé ou public) des grandes fonctions collectives (éducation, santé, etc.) ;

4) l'ampleur des dépenses de santé et de protection sociale.

Il ressortait de cette étude que ces deux derniers facteurs expliquaient environ les trois quarts de la différence de niveau entre la France et ses principaux partenaires.

L'examen de la répartition de la dépense publique par grandes fonctions confirme que la France consacre une part plus importante que la moyenne européenne aux dépenses de protection sociale, de santé et de soutien à l'activité économique.

Graphique n°2 : Répartition de la dépense publique par fonction en 2018 - en % du PIB



Source : Eurostat

FIPECO[9] relève que les dépenses publiques représentent 56 % du PIB en France contre 47 % dans la zone euro en 2018. L'écart est concentré sur la protection sociale (5,3 points, dont 2,4 points pour les retraites et 1,2 point pour

[9] François Ecalle – Note d'analyse : « D'où provient l'écart entre les dépenses publiques de la France et de la zone euro ? ». FIPECO, 2020.

la santé), le soutien de l'activité économique (1,5 point, dont 0,9 pour le CICE), l'enseignement (0,6 point) et la défense nationale (0,6 point). Seules les dépenses consacrées à la sécurité intérieure, à la justice et aux intérêts de la dette sont en France inférieures ou égales à celles de la zone euro.

B - Une structure de prélèvements différente

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

Tableau n° 1 : Structure des prélèvements obligatoires en 2018

	France	**UE 28**
Cotisations sociales employeurs	24,1%	17,4%
Cotisations sociales ménages	10,5%	13,7%
Impôts sur le revenu des particuliers	20,6%	24,0%
TVA	15,4%	18,1%
Taxes sur les produits (hors TVA et droits de douane)	10,2%	9,5%
Autres taxes sur la production	9,9%	6,0%
Impôts sur les sociétés	5,8%	6,9%
Autres taxes directes	3,4%	3,3%
Taxes et droits de douane sur importations hors TVA	0,3%	1,2%
Total	*100,0%*	*100,0%*

Source : Eurostat

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

Si elle reste marquée par des spécificités fortes, la structure des prélèvements obligatoires en France a tendu à se rapprocher de celle des autres pays européens au cours des dernières décennies. Depuis 1990, la hausse des prélèvements obligatoires en France a porté principalement sur les impôts sur les ménages, essentiellement au travers de la contribution sociale généralisée (CSG) et sur les impôts sur le patrimoine (dont les impôts fonciers des entreprises). Dans le même temps, les cotisations sociales, essentiellement la

part salariée[10], ont régressé en pourcentage du PIB, la part de la TVA a stagné alors qu'elle s'est accrue ailleurs, et la part des impôts directs sur les entreprises est restée relativement stable. La part des cotisations sociales a de nouveau été réduite avec la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité des entreprises (CICE) en allègements de charges, en application de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2018, puis par de nouveaux allègements de charges en application de la LFSS pour 2019, pour un montant global de 20 Md€[11].

C - Des prélèvements sur les entreprises plus nombreux et plus élevés en France

Les prélèvements sur les entreprises sont plus nombreux et plus élevés que dans les principales économies européennes, même si leur part dans le PIB et dans la valeur ajoutée des entreprises est relativement stable.

1 - Une relative stabilité par rapport au PIB

La fiscalité directe prélevée sur les entreprises atteignait 124 Md€ en 2018, soit 5,3 % du PIB. Cette proportion est stable depuis 2015.

La moitié de la fiscalité directe des entreprises est assise sur les résultats.

[10] Auxquelles la CSG est venue en partie se substituer.

[11] Au 1er janvier 2020, les cotisations patronales sont nulles au titre des branches famille, vieillesse et maladie du régime général, des assurances chômage et retraite complémentaire et du logement, les avantages décroissant linéairement, jusqu'à 1,6 SMIC. Les parts patronale et salariale sont respectivement de 31,82 % et de 11,45 % pour un salaire de 1,6 à 2,2 SMIC, de 37,83 % et 10,26 % entre 2,5 et 3,5 SMIC. À partir de 3,5 SMIC, la cotisation famille est relevée à 5,25%. À partir de 17 SMIC (huit fois le plafond de la sécurité sociale), le taux de cotisation pour la retraite complémentaire est ramené à zéro. Enfin, aucune cotisation chômage n'est due au-delà de 8,8 SMIC (quatre fois le plafond).

Tableau n° 2 : La fiscalité sur les entreprises en France[12] en Md€

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

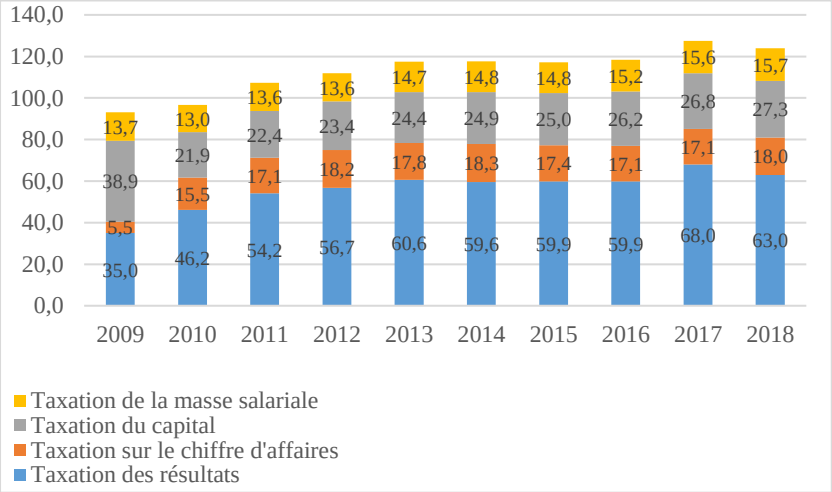
Source : Insee (« Les entreprises en France »), DGFiP et comptes nationaux.

La disparition de la taxe professionnelle en 2010 a conduit à basculer une partie de l'assiette sur le capital (qui représentait 4 % du total en 2009) vers une imposition de la valeur ajoutée, passée de 6 % du total à 15 %. L'imposition assise sur les salaires est en légère régression (12 % en 2018 contre 14 % en 2009).

[12] En comptabilité nationale, le versement mobilité et la contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL) sont inclus dans les impôts de production. Toutefois, ils ne figurent pas dans ce tableau issu de l'étude annuelle de l'Insee *Les entreprises en France*, pour laquelle le périmètre d'impôts de production semble un peu plus restreint que la catégorie D29 (autres impôts de production).

[13] Le montant 2015 de la taxe affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) est un montant net du prélèvement exceptionnel de 500 M€ effectué par l'État sur le fonds de roulement de ces dernières.

Graphique n°3 : Évolution entre 2009 et 2018 du rendement des assiettes de fiscalité directe des entreprises (en Md€)



Source : DGFiP/Insee

2 - Mais un niveau global comparé plus élevé en France

Les comparaisons en matière de taux de prélèvements obligatoires sont d'une interprétation délicate. La plupart des travaux disponibles et des classements internationaux portent sur des taux nominaux d'impôt sur les sociétés (IS), qui ne donnent qu'une indication partielle.

Outre l'IS, il faut tenir compte des impôts de production. Comme l'a souligné le rapport Dubief-Le Pape[14], la France se distingue par leur nombre : si le produit total de 80 % des impôts de production est atteint avec deux impôts au Royaume-Uni et cinq impôts en Allemagne et en Italie, il faut, pour atteindre la même proportion en France, additionner le produit des 13 impôts de production ayant le rendement le plus élevé. Cette accumulation de taxes entraîne un niveau global de prélèvements plus élevé et une plus grande lourdeur de gestion pour les entreprises comme pour l'État.

Une comparaison avec l'Allemagne confirme que la différence résulte principalement des impôts de production. Cet écart doit cependant être relativisé, car les bases de calcul et les modes de classement diffèrent. D'une part, l'imposition locale de l'activité des entreprises repose sur la valeur ajoutée en France (CVAE) et sur les bénéfices (*Gewerbesteuer*) en Allemagne.

[14] Yves Dubief, Jacques Le Pape (groupe de travail présidé par), *La fiscalité de production*, ministère de l'économie et des finances, juin 2018.

D'autre part, la CVAE, égale à 0,6 point de PIB en 2016, est classée comme impôt sur la production, alors que la *Gewerbesteuer*, égale à environ 1,6 point de PIB en 2016, est classée comme impôt sur le revenu des entreprises[15].

Tableau n° 3 : Structure de la fiscalité directe des entreprises en France et en Allemagne en 2017 – en % du PIB[16]

Type de prélèvement	Allemagne	France
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	2,4 %	4,5 %

Source : Eurostat

Dans sa dernière étude de juillet 2020, le CAE conforte ce constat. En prenant en compte l'ensemble des prélèvements obligatoires sur les entreprises y compris les charges sociales, il note que la France, avec un taux de prélèvements acquittés par les entreprises égal à 14,8 % du PIB, arrive en deuxième position derrière la Suède[17] au sein de l'UE.

Une étude effectuée par le cabinet KPMG à la demande du MEDEF a visé à documenter cette situation[18]. La méthode suivie consiste à appliquer aux comptes de résultat 2018 de dix entreprises françaises dans différents secteurs d'activité les règles fiscales françaises (hors crédits d'impôt) et celles des Pays-Bas, de l'Allemagne et de l'Italie. L'étude montre que l'écart de rentabilité est en moyenne du simple au double entre l'entreprise établie en France et la même entreprise établie chez nos principaux voisins, du fait principalement des impôts de production[19] et des cotisations sociales. Toutefois, la transformation du CICE en baisse des cotisations sociales en 2018 et les allégements de charges patronales supplémentaires en 2019 ont substantiellement réduit l'écart de compétitivité.

[15] Cf. rapport Dubief-Le Pape.

[16] Ces montants correspondent aux impôts acquittés par les sociétés financières et non-financières.

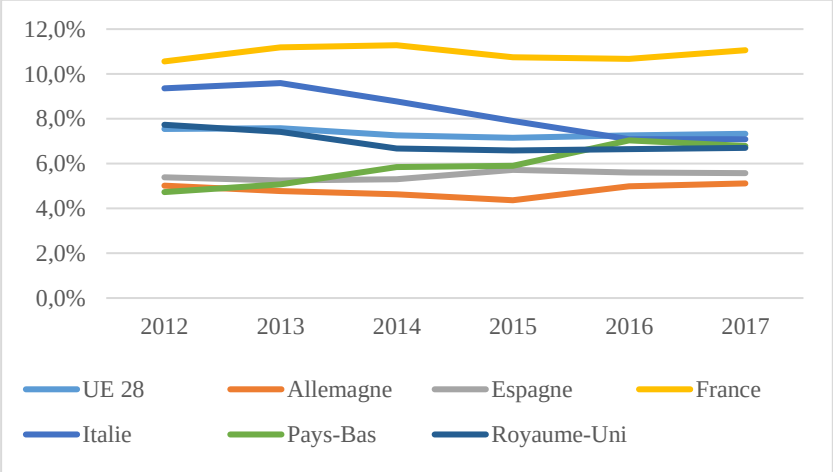
[17] L'Allemagne se situant à moins de 10 % du PIB. En comptabilisant les crédits d'impôt sur l'IS (crédit d'impôt recherche et CICE) en moindres prélèvements et non en subvention comme le fait Eurostat, le taux français baisse à 13,9 % et se situerait au niveau de la Belgique. Cf. CAE, « Éclairages complémentaires sur les impôts de production », *Focus* n° 042-2020, juillet 2020.

[18] MEDEF, *Comment les impôts de production pénalisent nos entreprises ? Étude comparative KPMG pour le MEDEF [France – Allemagne – Pays-Bas – Italie]*, novembre 2019.

[19] Les auteurs de l'étude font en effet l'hypothèse que les autres composantes de coûts et les prix de vente et les chiffres d'affaires sont identiques.

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

Graphique n°4 : Ratio entre le total de l'IS et des impôts de production par rapport à la valeur ajoutée[20] des sociétés non financières



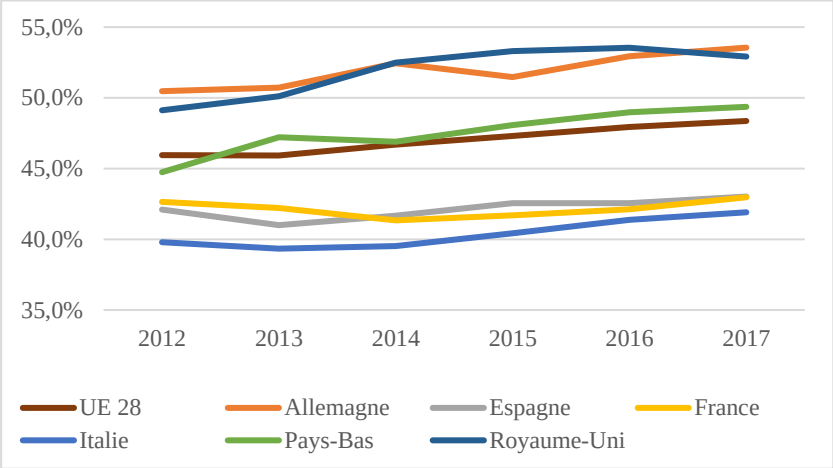
Source : CPO, d'après Eurostat

3 - Et une rentabilité moyenne plus faible en France

Le niveau relatif des prélèvements par rapport à la valeur ajoutée des entreprises en France a des origines complexes. La fiscalité des entreprises est assise sur une valeur ajoutée des entreprises qui représente une part plus faible du PIB : 43 % en France pour une moyenne européenne à 48 %, et 53 % en Allemagne ou au Royaume-Uni.

[20] Valeur ajoutée au coût des facteurs.

Graphique n°5 : Ratio entre la valeur ajoutée des sociétés non financières et le PIB courant



Source : CPO, d'après Eurostat

En définitive, les comparaisons internationales mettent en évidence un niveau de prélèvements obligatoires sur les entreprises plus élevé en France que chez ses principaux partenaires européens. Cette singularité ne peut toutefois être dissociée d'un niveau global de prélèvements obligatoires également plus élevé, qui a ses contreparties en matière de protection sociale principalement. Par ailleurs, le niveau et l'évolution des prélèvements sur les entreprises doivent être appréciés en examinant la rentabilité moyenne des entreprises, qui apparaît plus faible en France.

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

A - Un mouvement international de baisse des taux

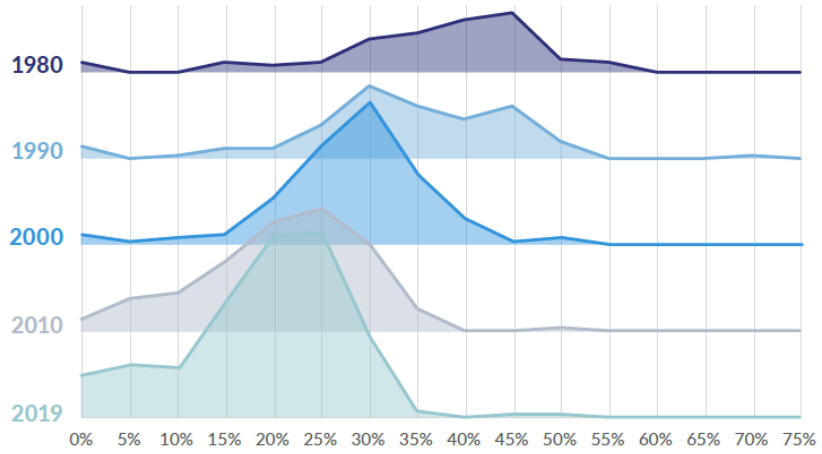
Sans être le seul critère de choix des entreprises pour la localisation de leurs activités, la fiscalité joue un rôle important et les États utilisent de plus en plus souvent ce levier dans la compétition économique mondiale.

Le but est double : accélérer le développement économique et les créations d'emplois et élargir la base fiscale nationale[21].

1 - Des taux nominaux en baisse sensible

Les politiques fiscales s'expriment d'abord au travers des taux d'imposition affichés. Sur longue période, la réduction des taux et du produit de l'impôt sur les bénéfices dans les économies développées est spectaculaire. Au niveau mondial, le taux nominal moyen d'imposition des bénéfices a été ramené de 40,4 % en 1980 à 24,2 % en 2019.

Graphique n°6 : Distribution des taux nominaux mondiaux d'imposition des bénéfices des sociétés entre 1980 et 2019



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

Gabriel Zucman et Emmanuel Saez[22] 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 fédéral sur les sociétés collectait 6 % du revenu national, soit un niveau quasiment équivalent à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Après la

[21] Cette distinction est mise en avant par Clemens Fuest (IFO et université de Munich) : « 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. », *Fair taxation in a mobile world –taxing multinational companies*, EEAG report 2020.

[22] G. Zucman, E. Saez, *The triumph of injustice : How the rich dodge taxes and how to make them pay*, WW Norton & Co, octobre 2019.

réforme fiscale de 2017 qui a abaissé le taux fédéral de 35 % à 21 %, les recettes de l'impôt sur les sociétés ne représentent plus que 1 % du revenu national américain.

Dans l'UE, les taux nominaux d'imposition des bénéfices sont passés en moyenne de 32 % en 2000 à 21,9 % en 2018. Au milieu des années 1980, le taux normal français a été abaissé progressivement de 50 % à 33,3 % dans un effort d'harmonisation dans l'espace communautaire. Ce taux, à l'époque l'un des plus bas en Europe, est resté stable jusqu'à une période récente, alors que les taux d'imposition des autres États membres ont poursuivi leur baisse.

Il résulte de cette pression générale à la baisse de l'IS une contraction des marges de manœuvre des États sur la fiscalité des entreprises. Or, dans la théorie économique, l'impôt sur le profit est l'un de ceux qui pénalisent le moins les choix des entreprises.

2 - Une baisse moins marquée des taux effectifs avant crédits et réductions d'impôt

Le résultat comptable fait l'objet de corrections afin de tenir compte des règles fiscales qui dérogent aux règles comptables (réintégration de certaines charges non déductibles, réintégration et déduction des moins-values, plus-values soumises à des taux d'imposition spécifiques). Ces corrections qui modifient l'assiette du résultat imposable sont en outre affectées par les règles applicables en matière de report des déficits (en avant sur les exercices ultérieurs dans la limite d'un plafond, en arrière sur l'exercice précédent dans la limite du plus faible des deux montants que sont le bénéfice déclaré l'année précédente et un million d'euros). Enfin, le développement des crédits d'impôt, qu'ils soient reportables ou restituables, a contraint à s'intéresser à l'imposition brute et nette des créances fiscales. Dès lors les comparaisons ne peuvent se limiter aux taux nominaux d'autant plus que les entreprises petites et moyennes n'ont pas les mêmes occasions ou facilités d'accès à ces règles de déduction.

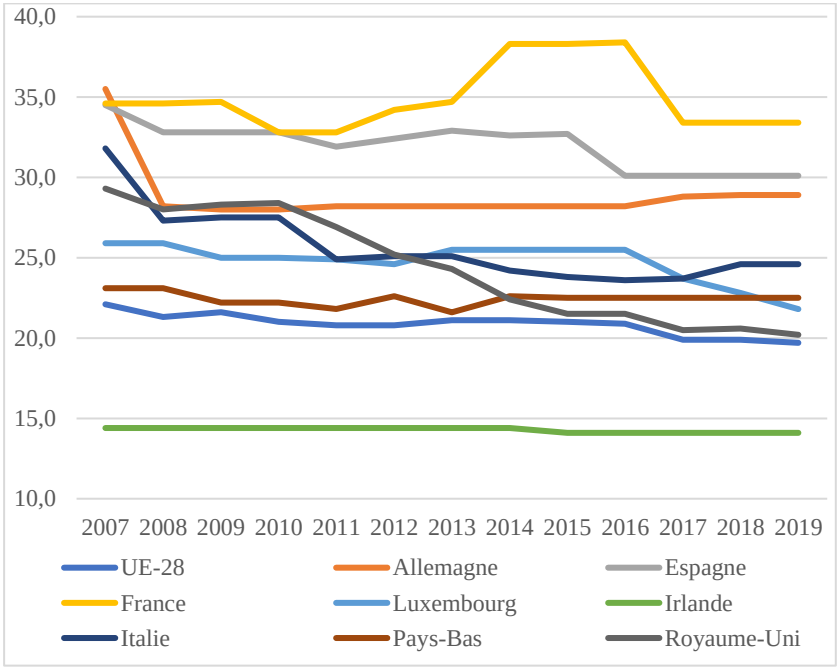
Le CPO dans son rapport de 2017 a étudié ces différences. Le rapport particulier n°3 mis en ligne en même temps porte sur les taux implicites ou effectifs[23]. La Commission européenne (DG TAXUD) retient, pour le calcul du taux effectif moyen, la méthode Devereux/Griffith, qui mesure le rapport entre l'impôt sur les sociétés qui est payé, hors crédits d'impôt, et un agrégat qui additionne l'excédent net d'exploitation (ENE) et les revenus nets de la propriété incluant les intérêts. Deux versions sont

[23] https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170112-rapport-particulier-3-taux-implicites.pdf.

calculées avec ou sans l'inclusion des dividendes. Les versements effectifs d'IS par les entreprises sont sensiblement réduits par les crédits et réductions d'impôt comme indiqué *infra*. La tendance est moins marquée pour les taux effectifs moyens, calculés en rapportant l'IS collecté par les administrations publiques, avant déduction des crédits d'impôt, à l'excédent net d'exploitation des sociétés non financières tel que mesuré en comptabilité nationale.

A cet égard, la baisse de la moyenne européenne entre 2007 et 2018 provient plutôt des grands États que des petits où les taux étaient déjà bas.

Graphique n°7 : Taux effectifs moyens d'IS dans l'UE - (grandes entreprises hors secteur financier) – en %



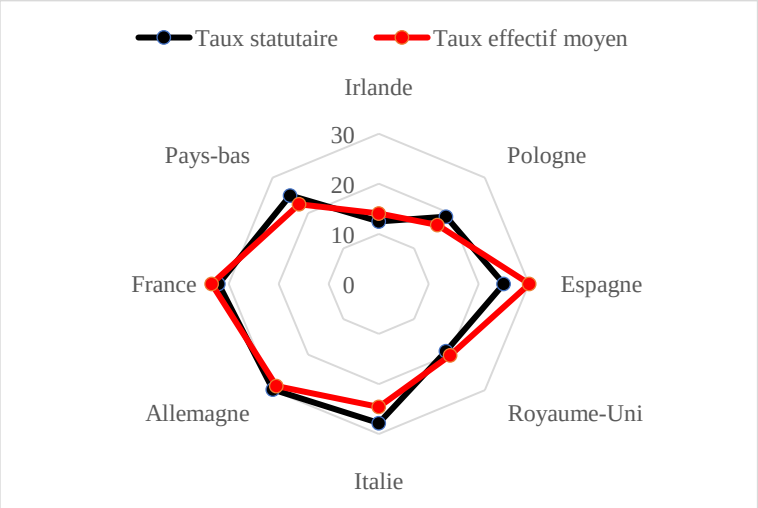
Source : Commission européenne

Pour expliquer cette baisse moins marquée des taux effectifs que des taux nominaux, Clemens Fuest évoque une probable augmentation des bases provenant, dans certains États, de politiques combinant diminution des taux légaux et élargissement des bases, dans d'autres Etats d'une augmentation des profits des entreprises liée à la baisse des coûts du travail

ou des taux d'intérêt[25], dans d'autres encore d'un basculement de revenus personnels vers des revenus de sociétés pour tirer profit des baisses d'IS.

Comme le montre le graphique n° 8, la France, quant à elle, affiche un taux effectif supérieur à 30 % et proche du taux nominal.

Graphique n°8 : Comparaison des taux statutaires (ou nominaux) et taux effectifs moyens en 2019 - en %



Source : données de la Commission européenne et de l'OCDE

3 - L'intensification de la concurrence fiscale internationale, un facteur déterminant

De nombreuses études ont souligné le rôle des petits États dans la dynamique de la concurrence fiscale. La baisse de l'IS dans les grands États est plus coûteuse du fait de stocks de capitaux et d'une base taxable plus importants, alors que les petits États ont plus à gagner à la localisation de bases supplémentaires.

[25] Fuest montre en effet que la part des salaires dans la valeur ajoutée a décliné dans plusieurs pays au cours des dernières années.

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

Dans un ouvrage récent[26], Thierry Madiès décrit les effets de mimétisme observés en matière de concurrence fiscale. Sur un échantillon de 21 pays membres de l'OCDE, une baisse d'un point du taux nominal d'imposition sur les sociétés dans les pays voisins conduit un pays donné à réduire son propre taux de 0,7 point. Les comportements mimétiques concernent particulièrement les États membres de l'UE. Une baisse d'un point dans les États membres voisins sera suivie d'une baisse de 0,86 point dans un État donné, contre seulement 0,02 point lorsque la baisse est initiée par un État extérieur à l'UE.

Entre 1995 et 2000, la Bulgarie, l'Irlande, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie ont réduit leur taux normal d'IS de plus de 5 points. Dans les années 2000, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, le Luxembourg et le Portugal les ont suivis, alors que la Bulgarie, l'Irlande, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie procédaient à de nouvelles baisses. En 2012, le Royaume-Uni a abaissé son taux de 28 % à 24 % et vise 17 % en 2021. En 2017, la Hongrie est passée de 19 % à 9 %. En visant 25 % en 2022, la France demeure au-dessus de ses partenaires.

Les dernières publications de l'OCDE et de la Commission européenne[27] montrent que la baisse des taux de l'impôt sur les sociétés se poursuit en 2019.

Cette concurrence s'est aussi portée sur les bases fiscales. Ainsi, l'Allemagne a mis en place en 2017 une mesure portant sur l'amortissement des actifs mobiliers, qui a eu pour effet de rétrécir la base de l'IS. En janvier 2020, elle a introduit un crédit d'impôt recherche qui permet de déduire 25 % des dépenses de recherche-développement déclarées dans la limite de 2 M€, seuls les salaires étant pris en compte (cotisations patronales incluses). Le gouvernement britannique a fait voter en 2018 un relèvement du plafond de déduction des taxes sur des dépenses liées à l'investissement.

En 2017, l'Italie a prolongé son crédit d'impôt pour la recherche-développement jusqu'en 2020 et accru son taux de 25 % à 50 % des dépenses[28]. Elle a par ailleurs introduit une déduction sur les dépenses

[26] T. Madiès, *La concurrence fiscale internationale*, La Découverte, 2020.
[27] *Tax policy reforms 2018 and 2019*, OCDE - *Taxation Trends in the European Union 2019*, Commission européenne, 2019.
[28] Mais, en 2019, le crédit maximum en faveur de la recherche-développement a été réduit de 20 à 10 M€, et le taux du crédit de 50% à 25% pour certains types de dépenses

d'investissement en actifs incorporels et une incitation au renforcement des fonds propres[29]. Elle a créé en 2019 un crédit d'impôt pour la formation du personnel à l'industrie de pointe (*Industry 4.0 plan*) en modulant les taux selon la taille des entreprises. Elle a également accru en 2019 le crédit d'impôt pour les entreprises investissant dans des start-ups innovantes et mis en place une déduction de la taxe municipale pour l'immobilier utilisé comme bien d'équipement.

La réforme fiscale américaine

Aux États-Unis, l'administration Trump a engagé en 2017 une vaste réforme de la fiscalité des entreprises.

Promulgué le 22 décembre 2017, le *Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA), dont la logique d'ensemble est de favoriser la relocalisation et le développement de l'activité aux États-Unis, a surtout retenu l'attention en Europe pour la baisse significative du taux d'impôt sur les sociétés. En effet, le taux fédéral a été abaissé de 35 % à 21 % (taux auquel continue de s'ajouter un IS d'État et local à 6 %, sans changement). *L'Alternative Minimum Tax* (AMT) qui se traduisait par un taux d'IS de 20 % récupérable est supprimée, en contrepartie de l'introduction d'une taxe présentée comme anti-abus et destinée à limiter la déduction de certaines charges considérées comme entraînant une érosion de la base imposable dénommée *Base Erosion Anti-avoidance Tax* (BEAT). La réforme permet par ailleurs la déduction immédiate des dépenses d'investissement relatives aux actifs amortissables (excepté la plupart des immeubles), déduction réduite de 20 % par an à partir de 2023.

La réforme vise aussi à adapter la législation fiscale américaine à l'évolution de l'économie, à la fois plus internationale et plus numérique. C'est l'objet des mesures dites GILTI (*Global Intangible Low-Taxed Income* pour revenus mondiaux tirés d'incorporels faiblement imposés) et FDII (*Foreign Derived Intangible Income* ou revenus de sources étrangères tirés d'actifs incorporels)[30].

B - En France, une évolution qui laisse subsister des spécificités

1 - La baisse programmée du taux nominal d'IS d'ici à 2022

La loi de finances initiale (LFI) pour 2018 a prévu une baisse progressive du taux normal de l'IS de 33,3 % en 2017 à 25 % en 2022.

[29] La déduction instaurée en 2017 a été supprimée dès 2019 du fait de son faible impact, et a été remplacée par un taux réduit pour les bénéfices réinvestis.
[30] Revenus soumis à une taxation réduite au taux de 13,125 %.

Toutefois, le calendrier de cette baisse a été aménagé pour financer les mesures sociales décidées en décembre 2018, même si l'objectif d'un taux ramené à 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 € et le chiffre d'affaires inférieur à 250 M€. Le taux est fixé à 31 % pour la tranche au-delà de 500 000 € de résultat. La LFI pour 2018 est par ailleurs revenue sur l'élargissement du taux réduit à 15 % pour les PME qui devait s'appliquer à compter de 2019 jusqu'à 50 M€ de chiffre d'affaires.

Tableau n° 4 : Taux de l'IS applicable pour l'exercice 2020

	Conditions	Chiffre d'affaires	Résultat	Taux
Taux réduit (PME)	Capital détenu au moins à 75% par des personnes physiques	<7,63 M€	<38 120 €	15%
			>38 120 €	28%
Taux normal	Conditions de droit commun	<250 M€	quel que soit le résultat	28%
		>250 M€	<0,5 M€	28%
			>0,5 M€	31%
Taux réduit plus-values immobilières	Deux régimes dérogatoires en cas de cession de titres de participation (article *quinquies* du I de l'art. 219 CGI et art. 219-I-a			0 ou 19%
Taux réduit sur les brevets	Art. 238 CGI. Sur option. Régime ouvert aux logiciels.			10 %

Source : service public.fr

La politique de baisse des taux se trouve cependant corrigée, à des fins de rendement fiscal, par l'introduction périodique de contributions exceptionnelles qui en limitent les effets réels. Ces dispositions aboutissent à un alourdissement temporaire de la charge fiscale des entreprises concernées dans des conditions de faible prévisibilité.

Suite à l'invalidation par le Conseil constitutionnel[31] de la contribution additionnelle de 3 % sur les revenus distribués instaurée en 2012[32], obligeant l'État à rembourser 10 Md€ aux entreprises concernées,

[31] Décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017 : le juge constitutionnel a estimé que 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.

[32] Cf. article 6 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 créant un nouvel article 235 *ter* ZCA dans le CGI.

la loi de finances rectificative pour 2017[33], préparée en urgence pour éviter que le déficit ne passe au-dessus de 3 % du PIB, a instauré deux contributions pour les seuls exercices 2017 et 2018 : une contribution exceptionnelle égale à 15 % de l'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 1 Md€, et une contribution additionnelle, s'ajoutant à la précédente, égale aussi à 15 % de l'IS, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépassait 3 Md€. En pratique, ces deux contributions ont majoré le taux normal de cinq points pour les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 Md€ (soit un taux alors de 38,33 %), et de dix points pour les sociétés réalisant un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 3 Md€ (soit un taux de 43,33 %). L'estimation faite alors indiquait que près des trois quarts des sociétés concernées exerçaient dans l'industrie manufacturière, le commerce et les activités financières[34].

2 - Une base étroite en raison de l'importance des crédits et réductions d'impôt

La conjonction des déficits reportables en avant et des créances venant en déduction de l'IS brut aboutit à un ratio d'IS payé tel que calculé par la DGFiP de l'ordre de 21 %[35].

Tableau n° 5 : Les imputations des créances sur IS

Exercice	Déficits de l'exercice reportables en avant (Md€)	Nombre de déficits reportables en avant	IS après imputations de créances (Md€)	Montant moyen payé (en €)	ratio IS sur bénéfice fiscal déclaré
2015	57,6	606 042	40,6	52 234	20,6 %
2016	53,5	621 248	42,0	50 947	21,2 %
2017	57,5	654 081	47,1	53 713	21,4 %
2018	65,4	703 428	44,5	48 495	20,7 %

Source : DGFiP

Le niveau des créances venant en déduction de l'IS brut s'explique notamment par le grand nombre de dépenses fiscales. Le tome 2 des voies et moyens pour 2020 en recense 38 pour un coût total de 3,4 Md€. Encore ce recensement n'inclut-il pas le crédit d'impôt-recherche (CIR), qui a

[33] Loi n° 2017-1640 du 1er décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.
[34] Cf. rapport de la commission des finances du Sénat.
[35] Le ratio IS payé sur bénéfice fiscal déclaré se calcule en divisant l'IS acquitté par le bénéfice fiscal déclaré. Il ne peut se comparer au taux effectif utilisé dans les comparaisons internationales (cf. *supra*) qui se calcule à partie des données de la comptabilité nationale, seules à pouvoir être comparées.

représenté en 2019 une créance totale de 6,5 Md€, ce qui en fait le dispositif le plus favorable en Europe. Comme le montre le tableau ci-dessus, les mécanismes de report de déficit ouvrant droit à une créance sur l'État[36] ont un effet significatif sur les montants d'IS réellement acquittés.

Il faut également citer les règles fiscales relatives à l'amortissement des investissements, sensiblement plus favorables en termes de durées d'amortissement qu'ailleurs : selon les travaux du CPO sur l'IS en 2017, la France s'affiche au 8ème rang de l'OCDE, loin devant l'Allemagne (25ème rang) et le Royaume-Uni (32ème), mais derrière les États-Unis, l'Inde, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et la Belgique[37].

Pour près de 70 % des entreprises déposant une déclaration à l'IS, le ratio d'IS acquitté est inférieur à 12,5 %, notamment du fait des reports de déficits et du taux réduit pour les PME.

Tableau n° 6 : Part des entreprises dont le ratio moyen d'IS acquitté après imputation des créances en 2019 est inférieur à 12,5 %[38]

Taille des entreprises	Part des entreprises en %
Microentreprises	69,7
PME	71,5
ETI	60,2
Grandes entreprises	56,4
Ensemble	**69,8**

Source : DGFiP

Le produit de l'IS apparaît stable par rapport aux bases imposables comme le montre le tableau n° 7.

[36] Une entreprise soumise à l'IS qui subit un déficit au cours d'un exercice a deux possibilités. Elle peut reporter le déficit pour le déduire des bénéfices de son prochain exercice (report en avant), le déficit subi pendant un exercice étant considéré comme une charge déductible du bénéfice des exercices suivants sans limitation dans le temps. Ce régime est appliqué automatiquement à un compte de résultat déficitaire lors de la déclaration de résultat. L'entreprise peut aussi le reporter sur l'exercice précédent pour obtenir une créance d'impôt (report en arrière ou *carry-back*) ; le report en arrière est autorisé sur le seul bénéfice de l'exercice précédent, et dans la limite d'un million d'euros.

[37] Où les dispositifs d'amortissement accéléré ont pour effet de réduire les taux d'imposition de respectivement 4,8 points, 3,8 points, 3,8 points, 3,6 points (moyenne OCDE à 1,8 point en 2017, source OCDE).

[38] L'assiette retenue n'inclut que les entreprises bénéficiaires.

Tableau n° 7 : Évolution du produit de l'IS par rapport au résultat fiscal des sociétés assujetties – en Md€[39]

	2015	2016	2017	2018
IS après imputations de créances	40,60	42,00	47,10	44,50
Total des bases imposables déclarées	197,30	198,40	219,90	214,40
IS en %	*20,58*	*21,17*	*21,42*	*20,76*

Source : DGFiP

Ce constat ne doit pas occulter le fait que la France, comme ses partenaires du G7, subit des pertes importantes de recettes liées à des choix d'implantation des pays à fiscalité privilégiée.

Dans une étude publiée en 2019, le FMI a produit une revue de littérature[40] qui compare les résultats de plusieurs estimations pays par pays suivant deux grands types de méthodes :

1) des élasticités du transfert de bénéfices par rapport à un écart entre le taux de chaque pays et le taux moyen mondial pour Clausing et al. et Beer et al ;

2) une rentabilité excessive des multinationales par rapport aux entreprises domestiques dans les paradis fiscaux pour Torslov et al.

Les estimations varient fortement selon les études, comme le montre le tableau n°8 ci-dessous.

Tableau n° 8 : 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*
Allemagne	28	2	28
Canada	…	...	9
États-Unis	26	15	14
France	23	6	21
Italie	16	-6	19
Japon	18	3	6
Royaume-Uni	…	-12	18
Total	**20 (pays à fiscalité forte)**	**2,6**	**8**

Source : auteurs des études, compilation du FMI et du CPO

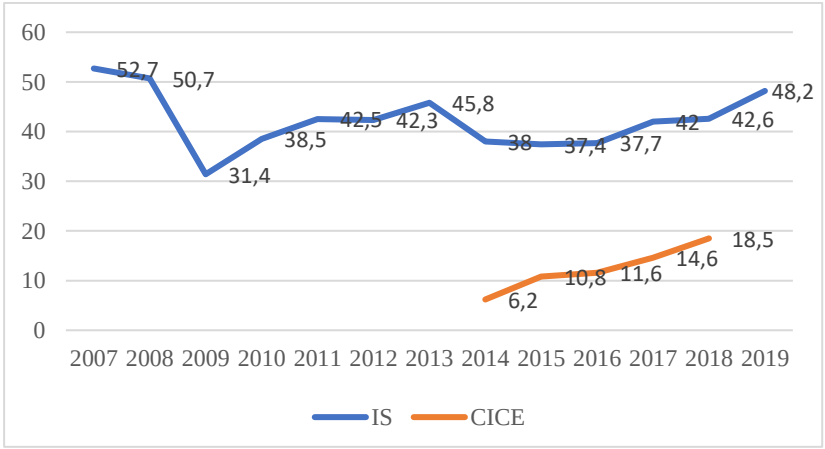
[39] Les données d'IS présentées ici correspondent à l'IS brut déclaré (que les sommes concernées soient recouvrées ou non), avant prise en compte des crédits d'impôt.
[40] Fonds monétaire international, « Corporate taxation in the global economy », IMF Policy Paper, 2019.

Au niveau mondial, elles sont comprises entre 2,6 % et 20 % de l'IS total (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. Ces estimations, qui souffrent de nombreux biais, s'appuient sur des données antérieures à la montée en puissance des mesures anti-érosives mises en place à la suite de l'adoption du plan d'action *BEPS*.

3 - Un rendement plus limité qu'à l'étranger

Les recettes d'IS, après avoir diminué de plus de 20 Md€ (-40 %) lors de la crise de 2008, ont ensuite repris une progression en ligne avec la croissance mais sans retrouver le niveau d'avant-crise.

Graphique n°9 : Évolution des recettes d'IS depuis 2007[42]- en Md€



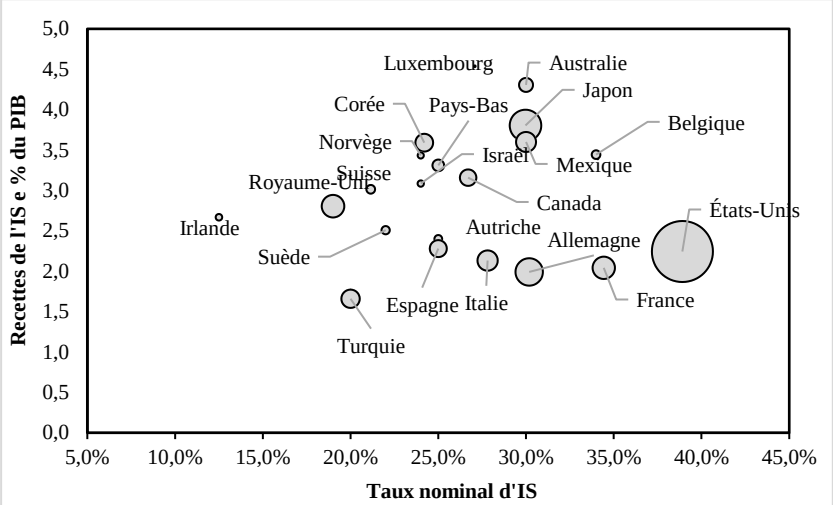
La dépense fiscale 2019 du CICE n'était pas encore connue au moment de la rédaction du rapport. Source : DGFiP

La part de l'IS dans les recettes fiscales françaises est parmi les plus faibles du monde. Sur 88 juridictions du cadre inclusif de l'OCDE, l'IS représente moins de 5 % des recettes fiscales pour seulement cinq d'entre elles, dont la France en 2016[43]. La France se distingue par un taux nominal élevé et un rendement faible, comme les États-Unis.

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

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

Graphique n°10 : Taux nominal d'IS et rendement de l'impôt en 2017



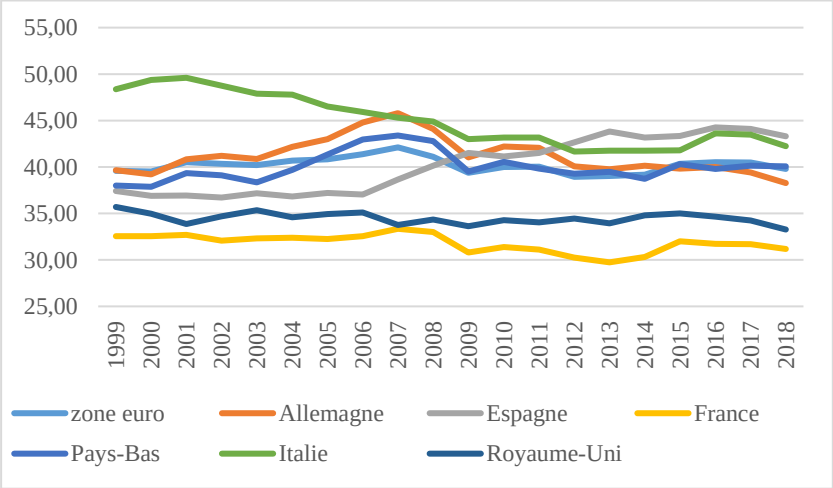
Source : OCDE

Ce rendement relativement limité par rapport au PIB peut avoir plusieurs causes.

En premier lieu, les entreprises françaises affichent en tendance de long terme un niveau de profitabilité plus faible qu'ailleurs. Depuis 1999, le taux de profit brut moyen des sociétés non-financières en France apparaît constamment inférieur à la moyenne de la zone : l'écart avec l'Allemagne est de plus de 7 points, avec l'Italie de 11 points, avec l'Espagne de 12 points[44], comme le montre le graphique suivant.

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

Graphique n°11 : Taux de profit brut avant impôt des sociétés non financières en % de la valeur ajoutée brute



Source : Eurostat

Le niveau de profitabilité se traduit par une part d'entreprises bénéficiaires inférieure à la moitié de celles déposant une déclaration d'IS.

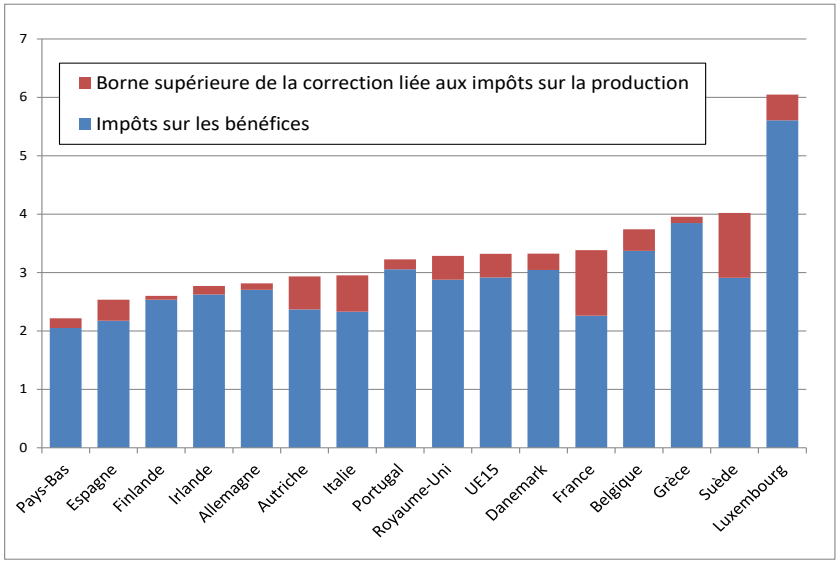
Tableau n° 9 : Part des entreprises redevables à l'IS et bénéficiaires – en %

Exercice clos en	2015	2016	2017	2018	*Nombre d'entreprises en 2018*
Micro-entreprises	45,0	46,1	46,8	46,6	*1 701 412*
PME	60,8	60,8	60,8	60,2	*189 108*
ETI	64,8	65,9	65,5	64,4	*6 716*
Grandes entreprises (GE)	67,4	72,1	73,2	67,7	*303*
Total	**46,8**	**47,7**	**48,3**	**48,0**	***1 897 539***

Champ : hors filiales intégrées et entreprises relevant du régime de l'IR du fait de leur statut juridique
Source : DGFiP

Le poids des impôts de production peut également expliquer la faiblesse du rendement de l'IS, car ceux-ci sont déductibles du résultat. La direction générale du Trésor a effectué une simulation du surcroît d'IS qui découlerait mécaniquement d'une absence d'impôts sur la production : selon cette étude (2013), la France fait partie des États européens où le surcroît d'IS serait le plus fort (cf. graphique suivant). Ces chiffres sont cependant anciens et doivent donc être regardés avec prudence.

Graphique n°12 : Produit de l'impôt sur les bénéfices, augmenté de l'impôt supplémentaire obtenu mécaniquement en l'absence d'impôts sur la production (en points de PIB 2012)



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

Il se confirme que les impôts de production expliquent pour une part importante la faiblesse du rendement de l'IS français.

En ce qui concerne l'impact des mécanismes de report de déficits, le CPO avait montré dans son rapport de 2017 sur l'IS que les règles applicables en France ne constituaient plus un avantage comparatif pour les entreprises, des règles comparables existant désormais en Allemagne, en Espagne, en Italie ou au Portugal.

Enfin, le choix de deux niveaux de taux (taux réduit à 15 % et 28 %, taux normal à 28 et 31 %) apparaît comme une spécificité française. Peu de pays membres de l'OCDE appliquent un système comparable[45]. Même si la baisse du taux normal aboutira de fait à la disparition de la tranche supérieure à 500 000 € de résultat, le taux réduit à 15 % subsistera.

[45] On peut citer les Pays-Bas, la Belgique, la Pologne, le Portugal. Dans son rapport de 2017, le CPO avait considéré que le taux réduit ne se justifiait pas.

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

Au-delà du niveau de l'imposition, la concurrence fiscale que se livrent les États pour attirer des investisseurs porte sur des aspects de nature plus qualitative. Elle porte aussi sur leur capacité à éliminer les doubles impositions, à lutter efficacement contre la fraude fiscale et à protéger les contribuables. C'est l'objet des conventions bilatérales.

1 - La dimension essentielle de la qualité et de la sécurité

Les entreprises sont sensibles à la qualité du système fiscal en raison des coûts entraînés par une insuffisante maîtrise des risques fiscaux. De nombreuses études et classements internationaux[46] mettent en avant l'importance de la sécurité juridique et la qualité du contrôle fiscal, comme facteurs d'attractivité.

La sécurité juridique dépend de trois facteurs principaux :

- la prévisibilité de la norme fiscale, elle-même tributaire des règles d'encadrement de la rétroactivité et de la prise en compte des situations existantes lors d'aménagements législatifs ou réglementaires ;
- la sécurisation *a priori* du traitement fiscal de certaines situations particulières, par le biais de *rulings* dans certains pays ou de *rescrits* en France, leur équivalent le plus proche ;
- le contrôle fiscal, qui peut, dans la pratique des services vérificateurs, conduire à trancher des questions de droit ambiguës et être à l'origine d'un contentieux fiscal important sur l'interprétation qui en est faite.

Sans rappeler les développements que le CPO a consacrés à ces sujets dans son rapport de janvier 2017, il convient de souligner que la France dispose d'un arsenal déjà très étoffé, notamment en matière de lutte contre l'évasion à l'IS par des canaux internationaux, présenté de manière plus détaillée dans le chapitre II du présent rapport.

Le contrôle fiscal, quant à lui, fait aujourd'hui l'objet d'efforts de modernisation de la relation entre l'administration et l'entreprise à travers la

[46] Notamment le classement annuel de la Banque mondiale, *Doing business*. Il faut noter que la Banque mondiale a annoncé le 27 août 2020 que, certaines irrégularités ayant été relevées sur certaines modifications apportées aux données des rapports 2018 et 2020, lesquels ont été publiés respectivement en 2017 et 2019, elle engageait une évaluation et suspendait la publication de ce rapport pendant la durée de celle-ci.

publication des « *dix engagements pour un contrôle fiscal serein et efficace* »[47] et l'expérimentation de la « *relation de confiance* ».

Lancée par la DGFiP, cette expérimentation[48] a été renforcée récemment par des mesures telles que le guichet international visant à faciliter les démarches des groupes. En instaurant un droit à l'erreur, la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (loi ESSOC) doit se traduire notamment dans le domaine fiscal par la création d'un guichet de régularisation fiscale.

Les classements internationaux relatifs à la qualité du système fiscal placent la France dans une position variable selon les critères retenus. S'agissant de l'indicateur de la Banque mondiale relatif au paiement des impôts[49], la France est en 2020 au 61e rang sur 190 pays et au 22ème rang parmi les 27 États membres de l'UE, seules la Belgique (63ème), la Grèce (72ème), la Pologne (77ème), Malte (78ème), la Bulgarie (93ème) et l'Italie (128ème) étant plus mal classées. L'Irlande apparaît au 4ème rang, le Danemark au 8ème rang, la Finlande au 10èmerang, le Royaume-Uni, au 27ème rang, l'Espagne au 35ème et l'Allemagne au 43ème rang. En revanche, la France est plutôt bien placée en ce qui concerne le nombre d'heures par an qu'une entreprise moyenne doit consacrer pour s'acquitter de ses obligations fiscales[50].

La France confirme également son engagement en faveur du numérique et s'illustre parmi les bons élèves, au niveau mondial, au regard des obligations imposées aux entreprises pour les besoins de la collecte des prélèvements obligatoires.

2 - Les conventions fiscales bilatérales

Les conventions fiscales bilatérales visent à fixer des règles acceptées pour répartir la matière taxable entre les pays signataires, éviter les doubles impositions et les doubles non-impositions. Avec 121 traités couvrant 126 pays, 97 % des importations et 98 % des exportations

[47] Il s'agit d'une charte non opposable publiée en avril 2015, récapitulant une série de bonnes pratiques que l'administration s'engage à respecter en cas de contrôle.
[48] Elle consiste en la possibilité donnée à des entreprises volontaires de procéder à un audit fiscal conduit par un « réviseur » de l'administration préalablement au dépôt de la déclaration fiscale. Moyennant une démarche coopérative d'ouverture de ses comptes et de dialogue préalable, l'entreprise a la possibilité d'acquérir un degré élevé de sécurité juridique sur sa situation fiscale.
[49] Cet indicateur 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).
[50] Commission européenne, *Tax policies in the EU*, 2020, données Banque Mondiale.

françaises, le réseau conventionnel français est le deuxième plus important au monde après celui du Royaume-Uni[51].

Un triple rôle est reconnu aux conventions fiscales :

- Élimination de la double imposition entre l'État de la source et l'État du siège. La convention peut en effet accorder à l'un d'entre eux un droit exclusif d'imposer ou bien reconnaître aux deux un droit d'imposer mais en prévoyant que l'impôt payé dans l'un constitue un crédit d'impôt imputable sur l'impôt dans l'autre ;
- Lutte contre la fraude et l'évasion fiscale (échange de renseignements et éventuellement une assistance au recouvrement) ;
- Protection des contribuables, en permettant à ces derniers de connaître à l'avance le régime fiscal et les conséquences financières de leurs activités, en contenant en outre une clause de non-discrimination qui vise à protéger les nationaux français contre les discriminations de nature fiscale qu'ils pourraient subir du fait de leur nationalité.

Au fur et à mesure de leur renégociation, les conventions fiscales intègrent également les orientations de prévention de l'érosion fiscale adoptées au plan international.

La renégociation de la convention bilatérale entre la France et le Luxembourg en 2018

Cette convention est la première signée postérieurement à la signature en juin 2017 de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir les pratiques BEPS (instrument multilatéral ou *MLI*) qui permet aux pays signataires d'aligner rapidement leurs réseaux de conventions bilatérales sur les mesures issues du projet BEPS. Elle intègre dans son préambule la clause anti-abus issue de l'instrument multilatéral. La France a notamment obtenu du Luxembourg une clause spécifique et nouvelle permettant de qualifier un établissement stable en présence de schémas de commissionnaires.

La difficulté principale des conventions fiscales tient à ce qu'elles ne protègent pas de la pratique de chalandise fiscal consistant à tirer au mieux parti des différences de traitement fiscal entre les milliers de conventions en vigueur dans le monde.

[51] Dans un référé du 31 mai 2019 sur l'action des services de l'État en matière de négociation et de suivi des conventions bilatérales, la Cour des comptes a appelé à un renforcement de l'expertise économique des enjeux de négociation et à une meilleure application des dispositions conventionnelles.

Au total, la contrainte que représente la concurrence fiscale internationale a conduit la France à mettre en œuvre des politiques qui se sont traduites principalement par une diminution du taux nominal de l'IS.

Un examen des prélèvements fiscaux à la charge directe des entreprises ne peut toutefois se limiter à l'IS, et doit être élargi aux impôts de production dont l'importance et la variété constituent une singularité française.

III - La singularité des impôts de production

Réunis au sein de la catégorie D. 29 de la comptabilité nationale[52], les impôts sur la production ainsi couramment désignés visent les différentes catégories d'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 sont dus quel que soit le montant des bénéfices réalisés. Cette définition n'est cependant pas totalement pertinente, puisque tant la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) que la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ont des assiettes qui ne sont pas indépendantes de la quantité de biens et services produits. Les taxes foncières payées par les ménages ne sont pas incluses dans l'analyse, même si elles sont considérées par les comptables nationaux comme un impôt sur la production de logement.

A - Un ensemble hétéroclite

Les impôts de production sont classables en quatre catégories principales :

- ceux qui sont assis sur les salaires et la main-d'œuvre[53], à savoir le versement mobilité, 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. ;

- ceux assis sur la valeur ajoutée, à savoir principalement la CVAE qui est imputée à 68 % sur le facteur travail et à 32 % sur le capital selon le recensement des taxes nationales d'Eurostat ;

- ceux assis sur le chiffre d'affaires, c'est-à-dire sur la totalité de la production en valeur : la C3S qui s'impute à la fois sur la valeur ajoutée

[52] Catégorie dite des « autres impôts de production », qui se distinguent des impôts sur les produits (D21).
[53] D291 en comptabilité nationale.

produite sur le territoire national et sur les intrants intermédiaires utilisés dans le processus de production, qu'ils soient produits sur le territoire ou importés ;

- enfin ceux qui sont assis sur le capital foncier des entreprises : il s'agit en l'occurrence de la taxe foncière à la charge des entreprises sur le bâti et le non bâti, de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxes additionnelles[54].

Les impôts de production forment ainsi un ensemble hétéroclite dont la définition exacte n'est pas stabilisée. Les périmètres étudiés varient selon les auteurs, ce qui conduit à des différences de comptabilisation qu'il est nécessaire d'indiquer. Ainsi le rapport Dubief-Le Pape retient-il un périmètre relativement large. Dans la catégorie des taxes assises sur les salaires, celui-ci inclut le versement mobilité, la cotisation au FNAL et les taxes au profit de la CNSA. Dans la catégorie des impôts fonciers il range la taxe sur la surfaces commerciales (TASCOM), ainsi que la catégorie « autres impôts de production », aboutissant à un total en 2016 de 72 Md€. L'Insee[55] retient un périmètre plus restreint qui exclut les taxes précédemment citées, conduisant à un montant total de 61 Md€ en 2018[56]. Enfin, dans le souci de faciliter les comparaisons internationales, le CAE ne retient que la sous-rubrique « impôts divers de production » (D292) et exclut les impôts sur les salaires et la main d'œuvre (catégorie D291)[57], d'où un chiffrage des impôts de production à 2,1 % du PIB.

Les développements qui suivent sont centrés sur la CVAE et la CFE qui constituent la contribution économique territoriale (CET), la taxe foncière et la C3S.

[54] Il faut toutefois noter que la CFE, qui frappe l'utilisation d'un bien à des fins commerciales, a une finalité différente de celle des taxes foncières, qui visent la propriété d'un bien. Par convention, ces dernières sont toutefois incluses dans les impôts de production car, in fine, elles pèsent bien sur les charges de production des entreprises (cf. rapport Dubief-Le Pape).

[55] Cf. tableau n° 2 sur la fiscalité directe des entreprises p. 12.

[56] Correspondant globalement aux chiffres d'Eurostat (64 Md€ en 2018).

[57] Le CAE justifie ce choix en expliquant, d'une part, que les différents modes de financement de la protection sociale entre les pays peuvent conduire à brouiller l'analyse et, d'autre part, que les comparaisons internationales sur le coût du travail, sur lesquelles sont fondées la plupart des analyses de compétitivité coût, intègrent ces impôts sur la masse salariale.

B - Un niveau susceptible d'affecter la compétitivité des entreprises

Selon le CAE, les impôts de production représentent en France 2,1 % du PIB et 3,7 % de la valeur ajoutée brute des entreprises[58], soit le deuxième niveau le plus élevé d'Europe après la Grèce, très au-dessus des niveaux constatés dans les autres États européens, notamment en Allemagne (0,7 % de la valeur ajoutée) ou en Italie (2,8 %). L'essentiel de cet écart s'explique par l'existence en France d'un grand nombre d'impôts et taxes et par le niveau des taxes foncières plus élevé qu'ailleurs sauf au Royaume-Uni[59].

La Belgique (où 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 concentrées sur le secteur financier. L'Italie est le seul autre pays européen à avoir mis en place un impôt sur la valeur ajoutée avec la taxe locale sur les activités productives (IRAP), proche de la CVAE. Son taux est fixé à 3,9 %, avec une variation possible jusqu'à 0,92 % d'une région à l'autre. Cette contribution demeure contestée par le patronat italien, en dépit d'une part décroissante dans la valeur ajoutée des entreprises depuis 2016[60]. La répartition et le poids des impôts de production demeurent relativement stables en Allemagne.

En tendance, les impôts de production sont aussi plus dynamiques en France. Selon les données Eurostat, ils ont crû plus vite (+ 71 %) qu'en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni[61] entre 2000 et 2018, un net infléchissement étant observé après 2009 à la suite de la réforme de la taxe professionnelle[62]. L'assiette foncière représente plus des deux tiers des impôts de production en Allemagne[63] et plus de 85 % au Royaume-Uni. On ne trouve nulle part ailleurs une taxe sur le chiffre d'affaires comparable à la C3S.

---

[58] Sociétés non financières, sociétés financières et entreprises individuelles. La part des impôts de production dans le PIB est toutefois relativement stable (baisse de 2,4 % à 1,9 % entre 2000 et 2010, suite à la réforme de la taxe professionnelle, puis remontée à 2,1 % ensuite). Derniers chiffres publiés par le CAE, dans Philippe Martin, Hélène Paris, « Éclairages complémentaires sur les impôts de production », *Focus* n° 042-2020, juillet 2020.

[59] Ce sont les *Business rates*.

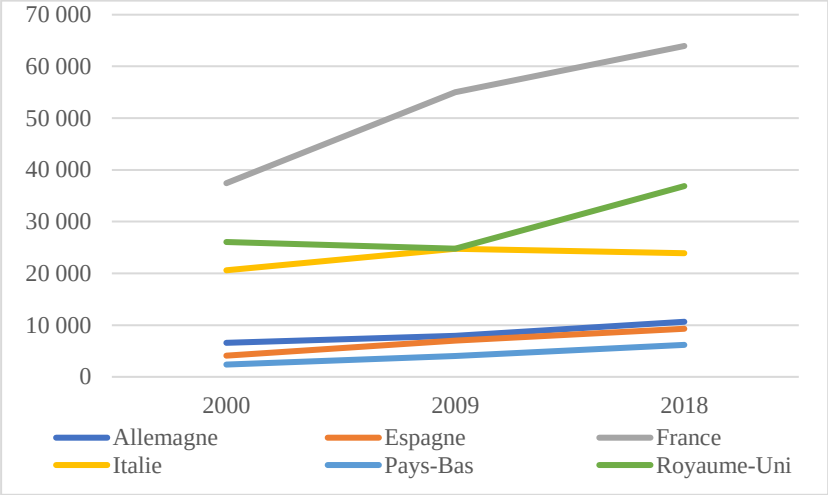
[60] Plusieurs réformes fiscales ont conduit à des allègements de la fiscalité sur la production en Italie.

[61] Respectivement + 62 %, + 15 % et + 42 %.

[62] Qui s'est traduit par un allègement pour les entreprises de l'ordre de 5 Md€ (0,2 % de PIB en régime de croisière selon le CAE).

[63] Mais il convient de rappeler que l'imposition locale des résultats des entreprises en Allemagne relève de la *Gewerbesteuer* qui n'est pas un impôt de production.

Graphique n°13 : Les impôts de production en Europe – en M€



Source : CPO, d'après Eurostat

C - Un bilan coût-avantages à nuancer

Plusieurs rapports et études ont souligné le bilan économique défavorable des impôts de production. Ces constats ne doivent cependant pas méconnaître les recettes fiscales qui sont en jeu ni les services qu'ils permettent de financer, notamment au niveau local.

1 - Des impacts économiques différents selon les types d'impôts

a) Une assiette foncière non corrélée avec les capacités contributives

La CFE et la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (TF) constituent les deux principaux prélèvements. La CFE, équivalent de la taxe d'habitation pour les entreprises, 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 communes et les intercommunalités.

Les impôts assis sur le foncier sont souvent présentés comme un bon instrument de tarification des investissements publics qui contribuent à la valorisation d'une localisation donnée. Ils offrent peu de prise à l'optimisation fiscale. Ils permettent de taxer la rente de situation[64] et

[64] EEAG Report on the European Economy, *Fair Taxation in a Mobile World*, 2020, vol. 19.

l'usage du bien commun que constitue la terre. 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 travaux[65], le CAE conclut à l'absence de distorsions majeures de la CFE pour les entreprises françaises. Il ne prend cependant pas en compte la concurrence croissante des entreprises numériques. La principale limite des impositions assises sur le foncier des entreprises est qu'elles ne tiennent pas compte de leur capacité contributive. Par ailleurs, certaines activités requièrent plus d'espace physique que d'autres. La taxation du foncier pénalise donc les secteurs qui nécessitent beaucoup d'actifs corporels comme l'industrie manufacturière et le commerce physique par rapport au commerce en ligne.

b) La valeur ajoutée, une assiette pas entièrement neutre

La CVAE est la composante la plus importante de la CET. En sont redevables les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 500 000 €. Elle a pour assiette la valeur ajoutée fiscale, censée représenter la création de richesse de l'entreprise. Elle se calcule en retranchant les consommations de biens et de services du chiffre d'affaires, majoré de certains autres produits de gestion. La valeur ajoutée fiscale, au sens de la CVAE, diffère de la valeur ajoutée comptable. Quatre définitions particulières sont prévues par la loi pour appréhender des activités spécifiques de nature financière. Le taux de la CVAE, appliqué à la valeur ajoutée fiscale, est progressif en fonction du chiffre d'affaires et varie de 0 à 1,5 %. Les dégrèvements barémiques (taux inférieur à 1,5 %) sont pris en charge par l'État, les collectivités territoriales recevant un produit nettement supérieur à celui acquitté par les entreprises. La base de la CVAE est plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires lorsque ce dernier est inférieur à 7,6 M€, à 85 % dans les autres cas.

Par rapport à la taxe professionnelle, la CVAE pèse de manière proportionnelle sur l'ensemble des facteurs de production et ne souffre pas des effets en cascade d'une taxe sur le chiffre d'affaires. Elle a aussi l'avantage d'être neutre au regard de la source de financement des investissements. Elle est plus proche des capacités contributives des entreprises et s'adapte plus rapidement à leur situation économique.

[65] Philippe Martin, Alain Trannoy, *Les impôts sur (ou contre) la production*, note d'analyse du CAE, n° 53, juin 2019. La note de juillet 2020 confirme ces constats.

Elle n'en comporte pas moins des distorsions entre entreprises de branches différentes qui ont des consommations intermédiaires différentes[66]. La CVAE est due par chaque société assujettie, mais le chiffre d'affaires utilisé pour le calcul du dégrèvement est consolidé au niveau du groupe pour prévenir les tentations d'optimisation du dégrèvement barémique. Le Conseil constitutionnel a cependant déclaré comme étant contraires à la Constitution les dispositions prévoyant la consolidation du chiffre d'affaires des groupes ayant opté en faveur du régime de l'intégration fiscale pour le calcul du dégrèvement[67].

Enfin le produit de la CVAE est reversé aux collectivités territoriales suivant des règles conventionnelles de territorialisation et un système de reversement différé des encaissements. Il n'y a pas de lien parfaitement symétrique entre la CVAE acquittée par les entreprises et les recettes perçues par les collectivités territoriales[68].

c) La C3S, impôt le plus contesté

Bien qu'elle constitue une recette relativement modeste par rapport aux impôts locaux économiques, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) concentre les critiques.

Créée en 1970 pour faire contribuer les grandes entreprises au financement du régime social des indépendants, elle est liquidée, avec sa contribution additionnelle, au taux de 0,16 % (0,13 % plus 0,03%)[69] et est assise sur le chiffre d'affaires déclaré à l'administration fiscale au cours de l'année civile précédente. Elle fait l'objet en principe d'un versement unique exigible le 1er avril N +1 et payable au plus tard le 15 mai N+1.

Jusqu'en 2014, les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes était inférieur à 760 000 € étaient exonérées. Dans le cadre du pacte

[66] Camille Urvoy, « Impôts sur la production : quel impact sur la compétitivité ? Analyse de trois taxes sur données d'entreprises », *Focus* n°35, CAE, 2019. Par exemple, pour des entreprises du 9ème décile de valeur ajoutée, 25 % des entreprises ont un taux inférieur à 0,7 %, et 25 % un taux supérieur à 1,4 %. En revanche, l'étude ne montre pas de déformation autour du seuil de chiffre d'affaires de 500 000 €.

[67] Décision n° 2017-629 QPC, *Société FB Finance*, CC, 19 mai 2017. La disposition annulée concerne le premier alinéa du paragraphe I bis de l'article 1586 *quater* du CGI dans sa rédaction issue de la LFI pour 2011.

[68] Cf. *Fiscalité locale et entreprises - Rapport particulier sur les premiers impacts pour les entreprises de la mise en place de la cotisation économique territoriale*, rapport du CPO, décembre 2013.

[69] À des fins de simplification, la LFSS pour 2018 a fusionné les deux contributions en une contribution unique au taux de 0,16 % conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 651-3 du code de la Sécurité sociale. Elle a aussi supprimé la contribution supplémentaire de 0,04% instaurée dans le cadre de la LFR pour 2016.

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 chiffre d'affaires de 3,25 M€, relevé à 19 M€ en 2016. La suppression totale qui devait intervenir en 2017 a toutefois été différée. En 2019, cet impôt a rapporté 3,8 Md€, les trois premiers secteurs contributeurs, à hauteur des deux tiers, étant l'industrie manufacturière, le commerce et le secteur financier.

La C3S a des effets distorsifs en agissant à chaque étape de production comme une taxe sur la taxe, affectant ainsi toute la chaîne de valeur. Elle s'adapte mal à la segmentation de plus en plus fine des processus de production[70], pénalise les exportations qui doivent intégrer cette contribution dans leurs coûts et favorise les importations. Même si elle ne touche directement que les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 19 M€, elle se répercute *de facto* sur les PME.

2 - Une répartition variable selon la taille et le secteur

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

Tableau n° 10 : 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	Part dans la CFE	Part dans la TF	Part dans la C3S	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, ACOSS pour la C3S.

Ainsi la part des PME dans le produit de la CVAE est inférieure à leur part dans la valeur ajoutée, respectivement 31,5 % et 33,7 %. En revanche, la CVAE représente une part relativement élevée pour les ETI (41 % de la taxe, 30,7 % de la valeur ajoutée) et les grandes entreprises (respectivement 24,2 % et 18,1 %). La CFE pèse relativement plus sur les

[70] Le CAE estime une 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 équivaudrait à une perte de PIB d'environ 0,016 à 0,032 %, soit 360 à 720 M€ (comparé à une taxe rapportant 3,8 Md€).

microentreprises (21,9 % du produit de la taxe, 16,3 % de la valeur ajoutée) que sur les PME et les ETI. Les grandes entreprises s'acquittent d'un montant un peu supérieur à leur part dans la valeur ajoutée. Les données sur la taxe foncière sont, en revanche, difficilement interprétables du fait du grand nombre d'entreprises non classées.

Les données de la direction générale des finances publiques (DGFiP) montrent que l'industrie manufacturière contribue plus que son poids dans la valeur ajoutée (18,15 % de la valeur ajoutée fiscale, 21,3 % du produit de la CVAE et 24,5 % du produit de la CFE). Il en est de même pour les secteurs de la production d'énergie et du commerce.

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). Le secteur financier, s'il est un modeste contributeur à la CFE, contribue en revanche fortement à la CVAE et surtout à la C3S.

Tableau n° 11 : Répartition de la contribution à différents impôts de production par secteur, rapportée à leur part dans la valeur ajoutée fiscale en 2018 (en %) – Les cinq principaux contributeurs à la valeur ajoutée

	Part dans la VA	Part dans la CVAE	Part dans la CFE	Part dans la TF	Part dans la C3S
Industrie manufacturière	18,15%	21,3%	24,5%	13,2%	22,4%
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	17,98%	18,3%	21,5%	4,5%	25,7%
Secteur financier	9,54%	11,4%	3,7%	8,6%	22,2%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	9,45%	8,0%	5,5%	1,9%	6,3%
Information et communication	6,90%	8,1%	2,7%	0,5%	4,9%
Total cinq secteurs	62,02 %	67,10 %	57,90 %	28,70 %	81,50 %

Source : DGFiP

Au total, les impôts de production constituent une singularité française par leur nombre, leur hétérogénéité et leur poids dans la valeur ajoutée des entreprises. Ils affectent la compétitivité des entreprises, tout en limitant l'assiette de l'IS. Aussi sont-ils l'objet de réformes visant à les alléger. Ces réformes sont toutefois délicates, car ces impôts constituent des recettes importantes pour la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Elles ne doivent pas non plus perdre de vue le poids des prélèvements sur les entreprises par rapport à ceux sur les ménages.

3 - Une exigence de rendement fiscal à prendre en compte

Si les taux de la C3S et de la CVAE, fixés au niveau national, sont restés stables, ceux de la CFE et surtout de la TF ont crû en moyenne entre 2010 et 2018 de respectivement 1,3 point et 1,88 point. L'instauration de la CET a fortement limité le pouvoir des collectivités territoriales de fixer les taux. Le taux de la CFE[72] ne peut en effet dépasser le double du taux moyen national de l'année précédente[73] et ne peut augmenter plus que celui de la taxe d'habitation. Les taux de TF, qui sont votés par les communes, les intercommunalités et les départements, sont également plafonnés par rapport au taux de la taxe d'habitation.

Tableau n° 12 : Évolution des taux moyens des principaux impôts de production depuis 2010 – en %

	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

Les impôts de production connaissent une dynamique de recettes supérieure à celle du PIB. Le rapport Dubief-Le Pape indique ainsi que les impôts de production ont augmenté entre 2007 et 2016 de près de 20 % contre 14 % pour le PIB, surtout grâce au dynamisme de la CFE et de la TF[74].

La croissance du produit des impôts fonciers est d'abord due aux revalorisations forfaitaires des valeurs locatives. Selon la DGFiP, l'actualisation par le législateur des valeurs locatives explique, entre 2010 et 2015, 48 % de la hausse des recettes de la CFE. La révision des valeurs

[72] Le taux de la CFE est la somme d'un taux communal, d'un taux d'EPCI et d'un taux de taxe spéciale d'équipement ; ces différents taux sont votés chaque année par délibération de la collectivité compétente.
[73] En 2018, le plafond était de 52,58 %,.
[74] De 2015 à 2018, la CFE (6,83 Md€ en 2018) a progressé de +6,9 %, la TF (15,5 Md€) de +10,3 %.

locatives des locaux professionnels[75] s'opère, quant à elle, à produit fiscal constant grâce à un coefficient de neutralisation.

Les recettes de CVAE ont été dynamiques sur la période 2010-2018 (+29 %), mais de manière irrégulière.

Tableau n° 13 : Évolution du produit de la CVAE – en Md€

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
11,4	13,3	13,1	13,2	13,4	13,6	13,8	13,9	14,7

Source : DGFiP, CPO.

Selon l'Insee la hausse importante de CVAE enregistrée en 2018 résulte de la modification des 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. Leurs coûts de gestion sont cependant plus élevés que ceux de l'IS.

Tableau n° 14 : Coûts de gestion pour 100 € collectés – en €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IS	0,64	0,68	0,71	0,78	0,81	0,70	0,68	0,60
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

Les impôts de production affectés aux organismes de sécurité sociale constituent également des recettes significatives et stables au cours des dix dernières années[76]. Outre la C3S[77], il convient d'évoquer la taxe sur

[75] Votée en LFR pour 2010 et entrée en vigueur au 1er janvier 2017.
[76] 18,4 Md€ en 2018, 17,8 Md€ en 2009.
[77] Ou, dans une moindre mesure, la taxe sur les véhicules de sociétés (0,7 Md€ en 2020), affectée à la caisse nationale d'allocations familiales.

les salaires, payée par les entreprises qui ne sont pas assujetties à la TVA[78], qui représente une recette de 14,5 Md€ en 2020. Cette taxe est payée pour l'essentiel par le secteur de la santé humaine et de l'action sociale (42 %) et par le secteur financier (28 %).

En dépit de leurs avantages liés à la relative stabilité des recettes, à leur prévisibilité, et aux risques limités de fraude, les impôts de production sont susceptibles d'avoir des effets défavorables pour la compétitivité des entreprises. Leur réduction qui sera discutée au chapitre 3 doit répondre à trois questions clés : quel lien maintenir entre les entreprises et le développement local ? quel poids global de prélèvements sur les entreprises est-il acceptable ? Quelles ressources de compensation peuvent-elles être trouvées, sachant que leur base aura pour effet d'élargir l'assiette de l'IS ? Sur ce dernier point, la direction générale du Trésor retient au niveau agrégé une hypothèse d'un surcroît d'IS correspondant à 20 % du montant de la baisse des impôts de production[79].

*

Le système français des prélèvements obligatoires sur les entreprises est aujourd'hui sous contrainte d'une concurrence fiscale qui s'est traduite par une baisse continue des niveaux affichés de fiscalité dans la plupart des États, y compris en Europe, et par des phénomènes d'évitement fiscal tirant parti des limites des règles fiscales internationales. S'agissant de l'IS, la France est aujourd'hui l'un des États où les taux nominaux et effectifs (avant crédits et réductions d'impôt) sont les plus élevés, alors que le rendement de cet impôt y est plutôt limité du fait d'une assiette relativement étroite.

La mondialisation et la numérisation croissante ont renforcé les possibilités offertes aux entreprises pour développer des stratégies de plus en plus sophistiquées d'évitement de l'impôt ainsi que l'intérêt de certains États à adopter un comportement de "passager clandestin". Depuis la crise de 2008, les grands États, l'OCDE et l'Union européenne ont été amenés à bâtir un arsenal juridique aujourd'hui assez complet pour les en dissuader. Cependant, si l'IS est l'impôt le plus visible dans les comparaisons internationales, il ne doit pas occulter les impôts de production, ensemble complexe de prélèvements sur les entreprises, d'un niveau élevé, mais non dénués d'atouts pour autant.

[78] L'employeur qui n'a pas été assujetti à la TVA sur au moins 90% de son chiffre d'affaires est concerné par la taxe sur les salaires, mais sur une base réduite qui est obtenue par le calcul du taux d'assujettissement.

[79] Un peu moins en année contemporaine avec régularisation au moment du solde en N+1, puis régime de croisière dès l'année N+2.

Chapitre II – Une adaptation inaboutie des règles fiscales à une économie mondialisée et numérisée

La mondialisation et la numérisation des économies affectent profondément la façon dont les États peuvent prélever une partie de la richesse produite par les entreprises. Ainsi, l'éclatement croissant des chaînes de valeur rend toujours plus délicate la question de l'imposition de profits dont il est difficile de localiser le lieu de création. Par ailleurs, le développement de l'économie numérique affecte la question de la localisation des entreprises qui effectuent sur Internet la plus grande partie de leur activité. Dans ce contexte, les notions d'établissement stable et de prix de transfert sont au centre de la réflexion actuelle sur l'évolution de l'impôt sur les sociétés (IS). Mais l'IS n'est pas le seul impôt à être affecté par la mondialisation et la numérisation de l'économie : tous les impôts de production sont plus ou moins touchés par celles-ci, qu'il s'agisse des impôts fonciers, de la CVAE, de la C3S ou de la taxe sur les salaires (TS).

Ce tableau pourrait donner l'image d'une évolution hors de contrôle où les États ne seraient plus en mesure d'imposer efficacement les entreprises. La réalité est plus nuancée et les mesures prises depuis la crise financière de 2008 ont fait évoluer à la fois les règles fiscales applicables et les comportements des entreprises. Tant la notion d'établissement stable que la mise en œuvre du principe de pleine concurrence ont fait l'objet de travaux approfondis sous l'égide de l'OCDE dans un cadre élargi. Ceux-ci ont 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 de 2017 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. Au niveau européen, les échanges d'informations entre administrations fiscales ont nettement progressé, permettant de limiter les phénomènes d'évasion fiscale et certains des aspects dommageables de la concurrence fiscale.

Tous les problèmes ne sont pas pour autant réglés. En matière d'IS, 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 État de siège et État de la consommation.

Ce deuxième chapitre analyse les effets de la numérisation des économies sur les modèles des entreprises (I). Il montre ensuite que le système français de prélèvements sur les entreprises ne s'est qu'imparfaitement adapté à cette nouvelle donne (II). Dans ce contexte, les enjeux de la redéfinition du cadre de la fiscalité internationale des entreprises sont stratégiques (III).

I - Les défis posés par les nouveaux modèles d'affaires

Les nouveaux modèles d'affaires liés à la numérisation croissante de l'économie, à la mondialisation des échanges de biens et de services, et à la libre circulation des mouvements de capitaux aiguisent un débat de fond sur la répartition des droits à imposer.

Une première série de réflexions est liée au fait que la valeur créée découle en grande partie de ressources immatérielles (telles que la marque ou les données), qui sont par nature facilement transférables et parfois difficilement localisables.

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 valeur offre la possibilité de localiser les profits ou de les répartir de manière efficace du point de vue fiscal, même si la motivation fiscale ne justifie pas à elle seule les choix faits par les entreprises**. La réorganisation même des chaînes de valeur pourrait avoir une incidence sur les bases fiscales, au-delà de toute considération géographique.

De surcroît, les modèles d'affaires qui gouvernent ces activités sont parfois d'appréhension complexe, notamment en raison des technologies qui les animent. Que ce soit par leur mode de distribution (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[80], ces nouveaux modèles ne se laissent pas saisir aisément. Leur plasticité et leurs

[80] Les frontières étant très mouvantes, par exemple entre les services de téléphonie et de télédiffusion

mutations fréquentes rendent ce défi d'autant plus ardu. Il n'est toutefois pas certain qu'ils soient vraiment nouveaux, ni que le droit fiscal n'ait jamais réussi à les appréhender.

Les développements qui suivent visent à répondre à ces différentes questions. La transformation des entreprises dans une économie numérisée (A) crée une nouvelle donne à laquelle les systèmes fiscaux peinent à s'adapter (B).

A - Modèles économiques et chaînes de valeur dans une économie numérisée

Des pans entiers de l'économie sont entrés dans ce que certains appellent « l'âge de la disruption ». Les exemples abondent 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 ou dans de nombreuses activités de service, à l'heure où les données paraissent en modifier les processus.

L'hôtellerie : un secteur dont le modèle économique a été bouleversé par la numérisation de l'économie

Exemple emblématique, le secteur de l'hôtellerie a été bouleversé par la digitalisation de l'économie au cours des vingt dernières années. Les agences en ligne ont pris une place stratégique entre les consommateurs et les prestataires. Elles ont permis aux premiers d'améliorer sensiblement l'efficacité de leurs recherches, en réduisant l'asymétrie d'information et en accroissant ainsi l'intensité concurrentielle sur le marché de l'hôtellerie.

Les prestataires ont obtenu en contrepartie une exposition à une vaste population de consommateurs ainsi que des espaces de promotion et de commercialisation de leurs offres. La valeur est maintenant plus largement partagée entre ces trois catégories d'acteurs.

1 - La valeur : un concept difficile à saisir

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 intermédiaires de l'entreprise. Cela correspond en comptabilité nationale au solde du compte de production. En comptabilité d'entreprise, cela correspond au résultat avant imputation de la rémunération du travail, des ressources financières mobilisées (capital et dettes), de la consommation progressive du capital productif et des prélèvements obligatoires. À cette vision soustractive de la valeur ajoutée s'adjoint une lecture additive : elle devient

alors la somme d'*intrants* 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 de services monétisés.

Le concept de création de valeur (pour l'actionnaire)[81] est plus restrictif que celui, classique, retenu dans une optique stratégique, où la valeur est synonyme de profits ou de revenus. 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[82]. 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* »**[83].

2 - Des modèles d'affaires diversifiés

Les « nouveaux modèles d'affaires » évoquent les formes contemporaines du positionnement stratégique dans la chaîne de valeur. Celle-ci nécessite l'acquisition et la préservation de ressources rares et difficilement imitables (humaines, technologiques, marques) qui déterminent les coûts supportés par l'entreprise. Ce faisant, elle conditionne la valeur créée et perçue par le consommateur qui découle des caractéristiques techniques, d'usage, de design et de tarification proposées, et détermine ainsi les revenus, les profits et la base taxable.

Les modèles de l'économie numérique ne sont que partiellement nouveaux. Ainsi, le modèle d'affaires de Google est similaire à celui des radios et télévisions gratuites, pour une partie de ses services à tout le moins : média gratuit, son chiffre d'affaires est essentiellement constitué des recettes publicitaires. Le modèle de Netflix où, en contrepartie d'un abonnement, le client a accès à un catalogue très large et à un service de suggestions fait évoluer un modèle déjà ancien[84] qui s'étend maintenant à divers secteurs comme l'habillement[85], l'électroménager, la téléphonie ou bien encore, sous une forme 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 était classé auparavant en investissement.

---

[81] 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.

[82] Magretta, 2012.

[83] Chesbrough et Rosenbloom, 2012.

[84] Par exemple déployé en France par Canal+.

[85] Nike lance des offres de ce type depuis 2019.

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. Ces entreprises adoptent des modèles bifaces 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). Les modèles multi-faces ou multicanaux existent depuis fort longtemps : la banque, les médias, les centres commerciaux en sont des exemples. L'apparition de nouveaux modèles accroît les possibilités de faire circuler les bénéfices, de les localiser au mieux et ainsi de développer des stratégies d'optimisation fiscale agressive concourant à l'érosion des bases.

Dans les modèles multi-faces, une ou plusieurs faces sont gratuites (par exemple, pour l'utilisateur), tandis que l'autre face paie pour accéder à l'écosystème mis en place. Il en résulte que la première face est « subventionnée » par la seconde : par exemple les recettes publicitaires pour Google[86]. On peut citer également le modèle d'apporteur d'affaires, où la plate-forme se positionne comme intermédiaire[87].

Du point de vue fiscal, deux problèmes émergent :

- d'une part, la valeur créée sur une face du modèle peut être monétisée à un endroit très distant du lieu de la transaction ;

- d'autre part, les modèles d'affaires reposent sur des combinaisons d'actifs qui peuvent, en raison de la mondialisation des chaînes d'approvisionnement ou de la mobilité desdits actifs, être répartis dans différentes juridictions aux règles fiscales hétérogènes. La manipulation des prix de transfert peut correspondre à une optimisation fiscale qui érode l'assiette des prélèvements obligatoires (notamment l'IS) dès lors que le lieu de création des ressources est différent de celui de leur localisation[88].

3 - L'émergence de nouvelles formes de travail

a) La valorisation du travail dit « gratuit »

[86] Près de 80 % de son chiffre d'affaires était formé par les recettes publicitaires (personnalisées, comportementales ou contextuelles) au premier trimestre 2020. Source. "Alphabet Announces First Quarter 2020 Results", https://abc.xyz/investor/

[87] Par exemple Booking, Blablacar, La Ruche qui dit oui.

[88] Selon la définition de l'OCDE, les prix de transfert correspondent aux prix auxquels une entreprise transfère des biens corporels, des actifs incorporels, ou rend des services à des entreprises associées. Ils se définissent plus simplement comme étant les prix des transactions entre sociétés d'un même groupe, résidentes d'États différents. Ils doivent être déterminés conformément au principe de pleine concurrence.

Un trait distinctif des nombreuses entreprises bâtissant leur modèle d'affaires à partir de l'exploitation de données en grand nombre[89] tient au fait que la collecte d'information est souvent apparemment « gratuite » et n'engendre pas de charges directes, alors qu'elle a vocation à constituer une part importante de la valeur ajoutée. Ce travail réduit d'autant les prélèvements sociaux et le volume des salaires imposables à l'impôt sur le revenu.

Aucun chiffrage de la valorisation du travail dit « gratuit », dans le strict cadre de l'activité de l'économie numérique, n'a été entrepris à ce jour. Il existe de fait une frontière incertaine entre travail et activité qui a donné lieu aux États-Unis à deux actions collectives, l'une en 1990 contre AOL, intentée par les internautes assurant une assistance gratuite aux utilisateurs de la plateforme, l'autre contre le *Huffington Post* initiée en 2011 par les bloggeurs bénévoles contestant la « rémunération » proposée par le journal en ligne et accroissant leur notoriété via ce média. On peut également citer le cas des « mineurs » de la *blockchain*[90].

Les manifestations du travail dit « gratuit » sont très variables selon les secteurs. Dans la presse en ligne, les contributeurs peuvent souvent s'exprimer sur des forums à la suite d'articles publiés, évaluer ceux-ci ou publier des billets de *blog* ; 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, comme sur les plateformes de commerce en ligne.

Le modèle de Facebook est illustratif à cet égard[91], car centré, comme celui de Google, 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. La face payante de Facebook (la demande) est donc destinée aux annonceurs ; la face subventionnée (l'offre) interagit au travers du *Facebook Audience Network (FAN)* sur lequel les publicités sont affichées. Leur efficacité est liée au ciblage précis de ceux qui les reçoivent, en adéquation avec leur comportement et leurs préférences. Les utilisateurs accèdent gratuitement au service et fournissent gratuitement leurs données, y compris celles qu'ils produisent en continu. Facebook récupère ainsi des informations qui sont

[89] Obtenues à partir d'informations, après transformation grâce à l'emploi de technologies adaptées.

[90] Une *blockchain* (littéralement une « chaîne de blocs ») désigne une base de données sécurisée et décentralisée, répliquée sur un très grand nombre de nœuds, et contenant un ensemble de transactions dont chacun peut vérifier la validité. Les « mineurs » sont des utilisateurs de la *blockchain* dont le rôle est de valider les transactions qui circulent à l'intérieur

[91] Cf. Andrea, Lucarelli, Musolino et Rocchi, 2018.

validées et intégrées à son système informatique, puis agrégées et analysées pour être revendues sous forme de données structurées par le biais d'un courtier ou directement. Facebook n'organise pas le travail de ses utilisateurs ni ne les rémunère. L'effort de développement du réseau individuel par chaque internaute qui est gratuit devient la matière première de la création de valeur du site ; mais ce sont bien les algorithmes de Facebook qui transforment ces informations en données à valeur ajoutée.

Il convient d'observer le glissement sémantique de la notion d'information à celle de données. Les entreprises numériques y insistent car elles considèrent que la première n'est qu'une matière première, et que la seconde, issue de l'intelligence augmentée dans leurs algorithmes de traitement, est celle qui crée la valeur.

Comme le souligne Alexandre Bourgeois, la question de la valorisation du travail dit « gratuit » débouche sur différents types de solutions possibles selon les objectifs poursuivis[92]. Les plateformes en ligne captent la plupart des avantages liés aux données, car elles savent exploiter la valeur des données alors que les consommateurs manquent de connaissances pour valoriser leurs propres données. Il existe malgré tout ponctuellement des contreparties directement ou indirectement monétaires.

Par ailleurs, la mesure du consentement des utilisateurs pour conserver l'accès à un service gratuit est probablement l'approche la plus précise de la valeur du service rendu : cela peut constituer une base de réflexion pour le régulateur public. Celui-ci pourrait par exemple mettre en place un droit d'option conféré aux utilisateurs de sites internet, qui pourraient solliciter individuellement ou collectivement une compensation financière en échange de la conservation de leurs données sur le site.

b) Les plateformes de mise en relation : entre salariat et entrepreneuriat

Le modèle économique des plateformes numériques de travail à la demande ne peut pas non plus être ignoré. Comme le note l'institut Montaigne[93], avec la généralisation d'Internet, du très haut débit, des téléphones mobiles et des technologies associées (exploitation des données, géolocalisation, etc.), n'importe quel particulier a la possibilité de commander un bien ou un service à n'importe quelle heure du jour et de la nuit. Ainsi sont nées, depuis dix ans environ, des plateformes de travail

[92] A. Bourgeois, « Les services gratuits issus de l'économie numérique : faut-il, et comment, les valoriser ? », *Économie et statistique*, 2020 (à paraître).
[93] Institut Montaigne, « Travailleurs des plateformes : liberté, oui, protection aussi », avril 2019.

dans le secteur de la mobilité (*LeCab*, *Uber*, *Deliveroo*, *Stuart*, etc.), du travail indépendant (*Upwork*, *Malt*), mais aussi dans le bricolage (*Stootie*, *TaskRabbit*), de la restauration (*Brigad*, *ClubdesExtras*) ou encore dans les services à la personne (*Helpling*, *Yoopies*).

Le débat sur les conditions de travail et de rémunération des travailleurs de ces plateformes numériques a pris dans la période récente une réelle ampleur. La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a, dans son article 60, imposé aux plateformes un certain nombre d'obligations vis-à-vis du travailleur[94]. La loi du 24 décembre 2019 relative aux mobilités a prévu, en son article 20, la possibilité pour la plateforme d'établir une charte déterminant les conditions et les modalités d'exercice de sa responsabilité sociale, définissant ses droits et obligations ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elle est en relation.

La Cour de cassation[95] et la Cour d'appel de Paris[96] ont récemment estimé qu'un ancien livreur de la plateforme *Take Eat Easy* et un ancien chauffeur d'Uber devaient être considérés comme des salariés. Il serait logique, du point de vue des prélèvements obligatoires, que soit introduit de la même façon le principe d'une cotisation employeur et d'une cotisation salariée en vertu du principe d'égalité devant les charges publiques, même si des situations différentes peuvent faire l'objet de solutions différentes.

L'irruption des plateformes numériques dans les différents secteurs de l'économie pose donc des questions d'adaptation des normes et de régulation. Leur taille et l'effet de réseau qu'elles acquièrent, leur position dominante qui peut conduire à l'apparition de rentes pour certaines d'entre elles, l'accumulation de données notamment sur les personnes ont conduit à renforcer la régulation à leur égard, qu'il s'agisse de la concurrence, de la protection des données personnelles ou du contrôle et de la certification des algorithmes[97]. La fiscalité est elle aussi directement concernée par les enjeux de la numérisation.

[94] Telles que la prise en charge de la cotisation d'assurance couvrant le risque d'accident du travail et de la contribution à la formation professionnelle, protection du droit de revendication professionnelle, droit de constituer et d'adhérer à une organisation syndicale.
[95] Cass. soc., 28 novembre 2018, arrêt n° 1737.
[96] Cour d'appel de Paris, arrêt du 10 Janvier 2019.
[97] Cf. Maya Bacache-Beauvallet, Anne Perrot, « Régulation économique : quels secteurs réguler et comment ? », notes du CAE, 2017/18, n° 44.

B - Des systèmes fiscaux déstabilisés par les nouveaux modèles économiques

L'impôt frappe un enrichissement, un patrimoine ou une consommation. La matière imposable est généralement envisagée sous l'angle de la capacité contributive qui s'appréhende à travers trois types traditionnels d'assiettes imposables : la valeur d'un patrimoine à un moment donné, l'enrichissement mesuré comme la différence de richesse entre deux dates ou encore le prix d'un bien ou d'un service vendu dont le processus de production et de distribution a permis de réaliser un gain. La matière imposable ainsi délimitée s'appréhende sur un territoire en dehors duquel le pouvoir souverain de prélever l'impôt ne peut plus s'exercer et nécessite de recourir à une convention bilatérale avec un autre État.

Ce cadre sur lequel sont bâties les règles de la fiscalité aux plans national et international se trouve remis en question.

1 - La remise en question des principes régissant la fiscalité internationale

Le fait qu'un géant du numérique puisse se passer de présence physique sur les marchés où il exerce ses activités met en lumière les limites du système d'imposition des entreprises, pensé à une époque où l'économie était d'abord industrielle et où le commerce et les services reposaient sur des points de vente et des contacts physiques.

Les impôts assis sur les immobilisations corporelles sont nécessairement concernés par la dématérialisation de l'économie en même temps que par son internationalisation : l'exercice de l'activité économique ne suppose plus nécessairement la présence physique sur le territoire français dans les mêmes conditions que par le passé.

La question de la capacité contributive justifie les réflexions internationales en cours : quelle matière la fiscalité peut-elle saisir si la capacité contributive qu'elle est supposée appréhender ne se matérialise plus sous l'une de ses formes traditionnelles? À côté du bénéfice, de la valeur ajoutée, de la valeur foncière ou du chiffre d'affaires qui constituent les assiettes usuelles des impôts payés par les entreprises, les travaux actuels sur la fiscalité internationale se réfèrent à une nouvelle notion, la création de valeur qui, sans constituer une nouvelle assiette[98], introduit un

[98] Le pilier 1 continuant de viser une assiette constituée du profit. Voir *infra*.

nouveau critère de rattachement d'un profit à un territoire permettant de cibler en particulier les acteurs du numérique[99].

L'idée de prendre en compte l'usage pour apprécier la création de valeur vise à accroître les recettes fiscales mais aussi à taxer un enrichissement qui n'est pas sans lien avec un territoire. Cette seconde explication renvoie à une idée de juste rétribution du service rendu par l'État. On retrouve dans l'analyse économique une approche analogue selon laquelle l'impôt sur les entreprises constitue la rémunération de l'environnement propice aux affaires (la sécurité, l'État de droit, la qualité de la formation et des infrastructures, la taille du marché, etc.).

Un écart apparaît 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 de la fourniture d'un marché de consommateurs. La notion de capacité contributive ne se limiterait plus à la prise en compte de l'effort contributif acceptable du contribuable, eu égard aux bénéfices qu'il retire du déploiement de son activité économique sur un marché donné. L'impôt aurait aussi pour objet de rémunérer le marché que l'État offre en garantissant un environnement économique propice au développement des commandes des consommateurs.

On retrouve ainsi les débats sur les différents critères de répartition de la matière imposable qui avaient déjà eu lieu lors de l'élaboration des premières conventions fiscales bilatérales, avec les critères du siège et de la source. Selon la théorie des bénéfices débattue lors de la création de la Société des nations (SDN) après la Première guerre mondiale, la compétence fiscale d'un État recouvre la totalité des avantages et des services publics dont bénéficie une entreprise pour se développer dans un pays donné. Comme le confirme l'OCDE : « *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* »[100].

Ces débats ont des implications concrètes pour les impôts étudiés dans le présent rapport. L'IS est concerné au premier chef par la remise en cause qui touche les deux instruments sur lesquels il s'appuie au plan

[99] Dans la discussion entre États, il est apparu important pour beaucoup d'entre eux d'éviter de basculer plus fondamentalement sur d'autres principes (la *destination base* en particulier).

[100] 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).

international, à savoir l'établissement stable et les prix de transfert. Les impôts de production sont eux aussi plus ou moins touchés. La TVA, impôt sur la consommation, apparaît plus adaptable à l'évolution du marché.

2 - Le capital immatériel au cœur des problématiques d'adaptation des règles fiscales

Les actifs immatériels[101] (produits comme ressources du capital immatériel) sont centraux dans les nouveaux modèles économiques, mais soumettent les systèmes fiscaux à des défis spécifiques en raison même de leurs caractéristiques. Au-delà de la question de l'optimisation fiscale, ils posent des difficultés concrètes d'évaluation pour les entreprises comme pour l'administration.

a) Les actifs immatériels, des ressources difficiles à valoriser

La valorisation et l'enregistrement comptable des actifs immatériels sont des opérations délicates. Certaines de ces ressources sont inscrites au bilan des sociétés qui les détiennent, d'autres non[102]. L'approche classique invite alors à mesurer la valeur de ces ressources au travers du *goodwill*[103] et parfois d'un *badwill* quand l'opération d'acquisition est relutive, c'est-à-dire accroît le bénéfice par action de l'entreprise acquéreuse. Les marques exploitables ne peuvent pas être transférées vers un autre État sans impôt, la cession étant taxable au taux plein de l'IS.

Pour fixer l'enjeu de ces valorisations, 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, le capital immatériel mesuré comme la somme des actifs incorporels inscrits ou non-inscrits au bilan (y compris les survaleurs ou *goodwills*) représente 76 % de cette valeur boursière totale[104]. Aux États-Unis, l'écart entre la valeur de Facebook lors de son introduction en bourse en 2011 (valeur de ses actifs totaux de 6,3 Md$) et sa valorisation boursière en 2013 (104 Md$) met en évidence la valeur considérable des actifs immatériels constituée principalement par celle des données sous-jacentes.

---

[101] 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, etc.).

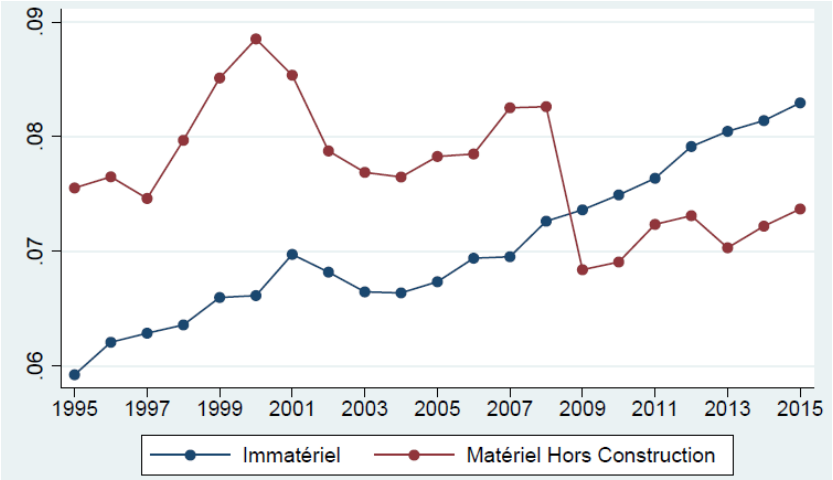
[102] Voir le règlement de l'Autorité des normes comptables n° 2014-03 relatif au plan comptable général (PCG).

[103] On se reportera à l'IFRS 3 par exemple, ou à la norme FAS 142. L'IAS 36 est également une source pertinente.

[104] Étude EY « Profil financier du CAC 40 – 13ème édition »), Sonia Bonnet-Bernard et Marc Lefèvre.

Comme l'illustre le graphique suivant, le taux d'investissement dans l'immatériel n'a cessé d'augmenter depuis 1995, tandis que sa fluctuation reste erratique pour les investissements matériels, même après la crise de 2008.

Graphique n°14 : Taux d'investissement comparés en actifs immatériels et en actifs matériels dans le secteur marchand en France



Source : Sarah Guillou, La singularité immatérielle de l'investissement des entreprises en France, OFCE, 2018

Or il est largement reconnu que l'investissement en actifs immatériels est associé à la productivité et au taux de croissance de la productivité. C'est donc là un point d'attention particulier pour les décideurs publics qui a suscité des mesures spécifiques[105].

b) Des actifs dont la mobilité permet d'importantes opérations d'optimisation fiscale

[105] Cf. l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2019 qui a intégré les dispositions du plan d'action BEPS en introduisant le « nexus », à savoir le principe selon lequel des avantages préférentiels ne peuvent être accordés à un contribuable que dans la mesure où celui-ci a procédé aux principales activités génératrices de revenus requises pour produire le type de revenus couverts par lesdits régimes préférentiels. Dans ce cadre, le taux d'imposition des revenus de la propriété intellectuelle est abaissé à 10 % pour les assujettis à l'IS si les travaux de recherche-développement sont réalisés sur le territoire français.

Les « ressources clefs » que constituent les actifs immatériels sont pour la plupart très mobiles. Cela est particulièrement évident pour les marques et les brevets, mais d'autres ressources immatérielles, comme les données ou les algorithmes de traitement, sont tout aussi mobiles.

Ainsi, à la fin de 2017, Apple avait domicilié 252 Md$ hors des États-Unis (à peu près l'équivalent du PIB du Chili), près du tiers de sa capitalisation boursière d'alors[106]. À la suite de la réforme fiscale américaine, l'entreprise a rapatrié aux États-Unis 245 Md$ en acquittant 38 Md$ d'impôts[107]. En Europe, en invalidant la décision de la Commission européenne qui avait condamné Apple à verser 13 Md€ d'impôts impayés en Irlande au motif que les *rulings* par lesquels cet État membre avait permis au groupe de ne payer qu'« un taux d'impôt sur les sociétés effectif de 1 % en 2003 sur ses profits européens, tombé à 0,005 % en 2014 » constituaient des aides d'État illégales au regard du droit de l'Union européenne (UE), le Tribunal de l'Union européenne a remis en cause la stratégie de la Commission européenne, à la satisfaction de l'Irlande qui s'était jointe à la plainte d'Apple[108].

La Commission s'est trouvée obligée de changer de perspective en proposant, nonobstant l'appel formé devant la Cour de justice de l'UE, une refonte du code de conduite qui régit depuis 1997 la fiscalité des entreprises au sein de l'Union.

II - La réactivité du système français de prélèvements sur les entreprises dans ce contexte

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

---

106 Source : https://www.icij.org/blog/2018/02/what-to-look-for-from-apples-big-updates-this-month/

107 Elle aurait dû payer 40,6 Md$ supplémentaires si elle avait rapatrié ses bénéfices selon le régime fiscal antérieur. Selon le magazine Fortune, Microsoft, Facebook, Alphabet, Amazon et Apple ont dépensé 16,3 M$ en actions de lobbying au 3ème trimestre 2017 pour obtenir des aménagements de la réforme fiscale.

108 Arrêt du 15 juillet 2020 dans les affaires T-778/16, *Irlande/Commission* et T-892/16, *Apple Sales International* et *Apple Operations Europe/Commission*.

A - Des adaptations significatives concernant l'IS

La fragilisation à laquelle l'IS fait face, en France comme dans l'ensemble des pays comparables, résulte tout à la fois des difficultés de rattachement des entreprises au territoire national et de l'utilisation de différentes juridictions fiscales par les groupes mondialisés pour organiser les fonctions de l'entreprise et optimiser leurs marges bénéficiaires. Elle est aussi liée à la montée en puissance des actifs immatériels précédemment décrite.

La France s'est efforcée de parer à la remise en cause de la localisation des activités et à l'érosion de l'assiette de l'IS et de rechercher un nouvel équilibre des retenues à la source et des crédits d'impôt symétriques.

1 - La localisation des activités remise en cause

Les bénéfices dégagés par une activité peuvent être rattachés à un pays, donc à un système fiscal, selon deux principes différents :

- le principe de territorialité selon lequel le bénéfice est rattaché au territoire où est exploitée l'activité à la source de ce bénéfice ;

- le principe de mondialité selon lequel le bénéfice est rattaché à l'État de résidence de l'entreprise exerçant l'activité à l'origine du bénéfice.

Pour autant, il convient de relativiser la différence entre la territorialité et le régime mondial avec extourne des résultats des revenus réalisés dans les établissements stables étrangers[109].

a) L'IS repose sur un principe de territorialité

La France fait application du principe de territorialité, ce qui la place dans une situation relativement atypique comme le Danemark. Cette particularité tend néanmoins à s'estomper. Si les autres États membres de l'Union européenne appliquent traditionnellement un principe de mondialité des bénéfices, certains d'entre eux ont introduit au début des années 2010 une dose de territorialité dans leur fiscalité[110].

Les entreprises françaises restent attachées au principe de territorialité pour compenser le niveau élevé de la fiscalité et lutter à armes égales avec leurs concurrents sur les marchés étrangers. Le CPO dans son

[109] Comme le pratiquent la plupart des États avec régime de mondialité.
[110] Il s'agit notamment des Pays-Bas, du Royaume-Uni, du Portugal et de l'Italie.

rapport de 2017 s'est prononcé pour la non-remise en cause de ce principe, en l'absence d'études d'impact complètes et en raison des mesures prises pour lutter contre les stratégies de localisation des profits dans certains États.

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. À défaut d'entreprise exploitée dans l'autre État, le groupe français se verra attribuer les bénéfices réalisés à l'étranger[111]. De la même façon, une société étrangère peut être imposée à l'IS en France sur une partie de ses bénéfices à condition d'y exploiter une entreprise remplissant les caractéristiques légales justifiant cette qualification.

La logique du principe de territorialité est donc d'imposer en France les bénéfices liés à la présence d'une entreprise, indépendamment de son siège de direction ou de sa nationalité.

b) Des facteurs d'attractivité en matière d'assiette et de calcul de l'impôt en voie de réduction

Comme le CPO l'a montré en 2017, les facteurs d'attractivité de la France en matière d'assiette et de modalités de calcul de l'impôt se sont réduits.

C'est le cas du régime français d'intégration fiscale qui permet de compenser les bénéfices et déficits des différentes sociétés membres du groupe et de neutraliser fiscalement les transactions internes au groupe. Ainsi à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) *Groupe Steria* du 2 septembre 2015, l'exonération complète des dividendes perçus, y compris des quotes-parts pour frais et charges, dont bénéficiaient les sociétés françaises d'un groupe fiscalement intégré par rapport aux filiales établies dans l'Union européenne, a été supprimée. À compter du 1er janvier 2016, une quote-part de 1 % pour frais et charges a été établie. Elle demeure cependant plus favorable que les dividendes éligibles au régime des sociétés mères qui sont imposables à hauteur de 5 % de leur montant.

[111] CE 4 juillet 1997 *SA Marbrek* n° 146930 RJF 8-9/770.

Les règles de report des déficits n'offrent plus d'avantage comparatif décisif par rapport aux autres États membres de l'Union européenne ou de l'OCDE. Les règles du régime mère-fille sont dans la moyenne européenne.

Les sociétés relevant de l'IS ont été longtemps exclues du régime de faveur des plus-values à long terme. Comme l'avait recommandé le Conseil des impôts dans son rapport de 2004[112], l'article 219-I-a *quinquies* du CGI introduit par la loi de finances rectificative (LFR) pour 2004 prévoit que les plus-values procurées par la cession de titres sont taxées au taux de 0 % sous réserve que la société mère détienne une participation substantielle dans la filiale concernée (plus de 5 % des parts et des droits de vote), que celle-ci ne soit pas située dans un État non coopératif et que les titres cédés soient détenus depuis au moins deux ans. La durée de détention exigée (2 ans) est cependant l'une des plus élevées de l'Union européenne. La réintégration au résultat fiscal de la société mère d'une quote-part pour frais et charges de 12 % sur les plus-values brutes, par symétrie avec le régime mère-fille applicable aux dividendes, place la France dans une situation défavorable par rapport à ses principaux partenaires qui exonèrent la totalité des plus-values éligibles.

c) L'établissement stable

L'entreprise exploitée en France n'est toutefois pas le seul critère de rattachement au territoire national, signe que l'IS peut s'adapter à la définition de son champ d'application. 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 dès lors qu'ils y situés[113] ainsi que sur les plus-values immobilières qu'elle y réalise[114]. Le droit interne rejoint ainsi le modèle de la convention OCDE qui attribue à l'État d'implantation de l'immeuble les gains qui en découlent[115].

Ces règles issues du CGI doivent être combinées avec les conventions fiscales bilatérales qui répartissent le pouvoir d'imposer entre les deux États signataires. La convention fiscale bilatérale a ses propres

[112] Conseil des impôts, *La concurrence fiscale et l'entreprise*, 2004.
[113] 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.
[114] 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.
[115] Article 6 pour les revenus tirés d'un bien immobilier et article 13, § 1 pour les gains tirés de l'aliénation des biens immobiliers.

règles de territorialité qui prévalent sur le CGI, même si ce dernier est plutôt en cohérence avec les conventions.

Le principe de répartition du pouvoir d'imposer les bénéfices des entreprises – pour autant que l'impôt concerné entre dans le champ de la convention[116]- 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, est « *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, enfin l'exercice d'activités propres[117].

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 qui a un lien relativement étroit avec l'entreprise dont elle est le prolongement. Elle ne recouvre cependant pas exactement la notion d'« entreprise exploitée en France » du CGI, et ne reprend pas en particulier l'hypothèse de cycle commercial complet.

La possibilité de réaliser une activité sans rattachement physique et matériel au territoire français, comme le permet la numérisation, contourne la notion d'établissement stable et empêche le pouvoir fiscal de saisir la richesse créée, sinon en France, du moins à partir de la France. Toute tentative pour remédier à ce problème est vouée à l'échec sans modification de la notion d'établissement stable dans les conventions fiscales.

d) Les acquis de la convention multilatérale de 2017

Un premier pas pour remédier à cette difficulté a été franchi 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 le transfert de bénéfices. Signée le 7 juin 2017 à Paris, notamment par la France et tous les autres États membres de l'Union européenne (mais pas par les États-Unis), cette convention dite MLI est entrée en vigueur le 1er juillet 2018 et en France au 1er janvier 2019 après sa ratification par le Parlement[118]. La mise en œuvre de cet instrument a pour principal avantage d'éviter que les conventions bilatérales ne créent des possibilités de double

[116] Les conventions donnent systématiquement la liste des impôts qu'elles couvrent. Dans le modèle OCDE, à l'article 2.
[117] Article 5 de la convention modèle de l'OCDE.
[118] Au 22 juillet 2020, la convention multilatérale était en vigueur dans 49 États.

non-imposition non intentionnelle des revenus par le biais de stratégies de fraude ou d'évasion fiscale.

Plusieurs stipulations nouvelles abordent la notion d'établissement stable. Elles s'inscrivent dans le cadre de l'action 7 de BEPS[119]. Leur portée est relativement limitée, car elle ne porte que sur la notion d'agent dépendant et n'affecte pas la définition de l'installation fixe d'affaires.

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[120]. Les commissionnaires peuvent désormais être regardés comme des établissements stables de la personne les commissionnant.

L'article 13 traite des exceptions permettant d'échapper à la caractérisation de l'établissement stable en cas d'activités préparatoires ou auxiliaires[121]. L'article 14 porte sur les situations de fractionnement des contrats. Enfin, l'article 15 apporte une définition de la notion d'entreprise étroitement liée, présente dans les trois articles.

Toutes ces stipulations nouvelles doivent permettre de caractériser avec davantage de succès l'existence d'un établissement stable compte tenu de certains comportements identifiés parmi les entreprises internationales. Elles recèlent cependant le risque que des administrations fiscales étrangères cherchent à attraire de la matière imposable sur leur territoire, conduisant à une double imposition au détriment des sociétés mères françaises. C'est pourquoi la France a décidé d'appliquer l'article 12, l'article 13 et l'article 15 sans réserve, mais s'est réservée le droit de ne pas appliquer l'intégralité de l'article 14 à ses conventions fiscales[122].

Au-delà de l'inconvénient majeur de la non-participation des États-Unis, l'enjeu est l'application par plus de 90 juridictions différentes de cet instrument multilatéral et la mise en conformité de l'ensemble des conventions bilatérales en vigueur dans le monde.

---

[119] Intitulée « Empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut de l'établissement stable ».

[120] Il prévoit à son paragraphe 1 qu'il y a établissement stable d'une entreprise étrangère dans l'État où se trouve une personne si celle-ci, dès lors qu'elle agit pour le compte de l'entreprise, « conclut habituellement des contrats ou joue habituellement le rôle principal menant à la conclusion de contrats sans modification importante par ladite entreprise et en son nom ou pour le transfert de biens appartenant à cette entreprise (…) ou pour la prestation de services par cette entreprise ».

[121] Les articles 12 et 13 sont optionnels, ce qui en limite encore plus la portée.

[122] Voir sur le site de l'OCDE les conventions couvertes : http://www.oecd.org/tax/treaties/beps-mli-position-france-instrument-deposit.pdf

L'état de mise en œuvre dressé dans le rapport Duff-Gutmann rédigé sous l'égide de l'Association fiscale internationale (IFA) montre qu'au-delà de la satisfaction légitime d'avoir recueilli la signature de 94 États à la date de mars 2020, beaucoup d'incertitudes demeurent, qu'il s'agisse de la généralisation de normes internationales reconnues en matière d'abus de droit et de résolution des conflits ou *a fortiori* de l'adoption d'autres normes du projet BEPS par la voie de cet instrument multilatéral[123]. Le rapport de l'OCDE sur la mise en œuvre du nouvel instrument multilatéral reconnaît lui-même que tout reste à faire pour traiter les enjeux de l'économie mondiale numérisée.

Le rapport Duff-Gutmann

En couvrant 1 600 conventions fiscales, l'accord multilatéral MLI apparaît comme un succès et conduit à modifier des stipulations contenues dans ces dernières, soit directement, soit par intégration progressive au fur et à mesure des renégociations bilatérales entre États. Avant même la conclusion de l'accord, de nombreux États avaient commencé à introduire des modifications contenues dans le plan d'action BEPS.

Pour autant, les auteurs du rapport estiment que les changements réels sont limités à ce stade, essentiellement en ce qui concerne les différends dans l'application des traités et leur règlement. Par ailleurs, la situation est très variable selon les juridictions, et un progrès réel sera constaté lorsque les réserves formulées par un certain nombre d'États signataires seront levées.

Enfin, de nombreux États considèrent le MLI comme un instrument temporaire facilitant les adaptations sans pour autant considérer qu'il a vocation à remplacer les conventions bilatérales qui resteront l'instrument juridique central au plan international.

2 - Les réponses pour prévenir l'érosion de l'assiette de l'IS

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 pour 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 à un établissement stable à l'étranger. Il importe donc de préserver la base imposable nationale et de prévenir toute mesure tendant à la diminuer ou, selon le terme classique désormais, toute mesure d'érosion (« *base erosion* »).

[123] « Reconstructing the treaty network », *Cahiers de droit fiscal international*, International fiscal association, volume 105A, 2020.

La principale technique d'érosion est le transfert indirect de bénéfices taxables à l'IS hors de France par la manipulation des prix de transfert. 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. Toutefois, bien connues désormais, les règles relatives aux prix de transfert ont abouti à un meilleur contrôle des opérations d'évitement de l'impôt. La question continue de se poser pour les actifs incorporels.

a) Des prix de transfert bien encadrés, sauf pour les actifs incorporels

La mondialisation a entraîné le développement des relations intra-groupe entre différentes sociétés au sein d'un même groupe. Pour différentes raisons, celui-ci peut avoir un site de production ou un point de vente dans une première juridiction, des fonctions de management dans une deuxième, la trésorerie et les opérations de financement dans une troisième, enfin les droits détenus sur un brevet, un savoir-faire ou encore une marque dans une quatrième. Chaque juridiction a ses règles fiscales propres et le groupe comprenant plusieurs sociétés ou implantations territoriales peut vouloir maximiser l'avantage fiscal de la répartition de ses diverses fonctions juridiction par juridiction, même si le facteur fiscal n'est que l'un des déterminants de la localisation d'une activité.

Le droit fiscal, tant au plan national qu'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 conduisaient pas à une érosion artificielle de la base imposable en France. L'article 57 du CGI et les conventions fiscales bilatérales, avec la notion de prix de transfert et de principe de pleine concurrence, posent le principe selon lequel les transactions entre entités d'un même groupe doivent être réalisées au même prix que si les entités n'étaient pas liées. À défaut, l'écart est réputé être un transfert de bénéfices d'une entité vers une autre et est donc réintégré dans ses résultats.

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 et les prestations de service (rémunérées par des « *technical fees* » ou des « *management fees* »). En l'absence de comparables, différentes méthodes sont disponibles. L'OCDE les détaille à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales dans ses principes applicables en matière de prix de transfert, qui sont périodiquement mis à jour.

Les méthodes de réallocation des coûts d'une société mère vers ses filiales sont aujourd'hui bien encadrées. Il faut noter une réelle

appropriation par les entreprises et par les administrations de la méthodologie pour les transactions courantes. La pratique des accords préalables de prix de transfert (APP), qu'ils soient passés avec les autorités fiscales de l'autre État partie ou avec le contribuable, contribue à la sécurisation des pratiques en la matière. Par ailleurs, l'introduction de la transparence des prix de transfert renforce la capacité de contrôle de l'administration fiscale, les plus gros contribuables[124] ayant l'obligation de préparer une documentation spécifique sur les prix de transfert avec les entreprises associées.

Enfin les sociétés à la tête de grands groupes internationaux doivent désormais 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 localisation (les *Country by country reportings - CBCR*). Ces derniers sont susceptibles de faire l'objet d'un échange avec les administrations fiscales des autres États avec lesquels la France a signé un accord en ce sens. Les *CBCR,* qui figuraient dans l'action 13 de BEPS, ont été rendus obligatoires au sein de l'Union européenne[125].

Les nouveaux défis se concentrent sur les actifs incorporels difficilement évaluables, dans le contexte d'une économie numérique en forte croissance où les algorithmes jouent un rôle déterminant dans le modèle économique. Étant facilement mobile, l'actif incorporel peut être aisément placé dans une juridiction à fiscalité accommodante. Le droit d'exploiter cet actif étant dissocié du droit de propriété, sa localisation peut être totalement détachée des lieux où il est exploité.

Il peut en résulter des manipulations difficilement contrôlables.

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* »). D'autre part, une méthode d'évaluation des actifs incorporels difficilement évaluables[126] peut reposer sur les résultats *ex post* sous certaines conditions, bien loin il est vrai de la méthode d'évaluation par les comparables.

[124] Article L. 13 AA du livre des procédures fiscales.
[125] 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 dans la directive modifiée.
[126] « *hard-to-value intangibles* » (HTVI).

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 valeur et des revenus des entreprises du numérique. Il en est de même dans certains secteurs pour lesquels la propriété intellectuelle joue un rôle central (luxe ou jeux vidéo notamment).

b) Des solutions spécifiques pour les frais financiers et la sous-capitalisation

Allant plus loin dans la logique des prix de transfert, 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'intérêt 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.

On peut ainsi distinguer deux hypothèses, selon que la société française est ou non sous-capitalisée.

En l'absence de sous-capitalisation de la filiale, la déduction des frais financiers est désormais encadrée par 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 (directive ATAD). Le CGI prévoyait déjà la fixation d'un taux de référence au-delà duquel les taux d'intérêt étaient considérés comme excessifs. À ces dispositions s'ajoute désormais, en application de la directive, une limite de déductibilité des charges financières, soit calculée par rapport à l' « EBITDA fiscal »[127], soit fixée à 3 M€ si cette limite est plus élevée[128]. Cette directive a été transposée en droit français par la loi de finances initiale pour 2019.

L'incitation à privilégier le financement par l'emprunt peut toutefois aboutir à des situations de sous-capitalisation. Ce risque est compensé par des mesures de plafonnement des charges financières déductibles du résultat, en distinguant les intérêts payés à des entreprises liées et non liées. Un plafonnement spécifique s'applique aux intérêts payés aux entreprises liées pour la dette excédant une fois et demi les fonds propres à hauteur de 10 % de l'EBITDA fiscal ou de 1 M€ si ce montant est plus élevé.

---

[127] *Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*. Il s'agit du résultat fiscal augmenté notamment des charges financières nettes et des amortissements et provisions admis en déduction.

[128] 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).

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.

c) L'encadrement des structures interposées situées en territoire à fiscalité privilégiée

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.

Plusieurs dispositions de droit interne encadrent ces montages en dérogeant au principe de territorialité.

Aux termes de l'article 238 A du CGI, les versements déduits de l'assiette de l'IS en France et consentis à des personnes domiciliées dans des États offrant un régime fiscal privilégié sont réputés fictifs tant que le débiteur n'a pas apporté la preuve qu'ils ont pour contrepartie des opérations réelles et tarifées au juste prix. La règle s'applique aux sociétés soumises à l'IS, soit parce qu'elles sont françaises, soit parce qu'elles sont étrangères et disposent d'un établissement stable en France. Elle concerne les intérêts, les redevances, les rémunérations de services et intervient en cas de versement à un bénéficiaire dans un État à fiscalité privilégiée où l'impôt est inférieur de 40 % ou plus à l'impôt français[129].

Un second dispositif vise à dissuader de nouer des relations avec des territoires à faible fiscalité ou avec un État 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[130]. Il s'agit ainsi de prévenir l'installation de filiales dans des pays à fiscalité privilégiée. Le dispositif s'applique à moins que la société résidente ne démontre que les opérations n'ont principalement ni pour objet ni pour effet de permettre la localisation de bénéfices dans un État ou un territoire où elle est soumise à un régime fiscal privilégié. Lorsqu'il s'agit d'une société installée dans un autre État membre de l'Union européenne, la réintégration est écartée si l'exploitation ne

[129] 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.
[130] Article 209 B du CGI.

constitue pas un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française[131].

On peut également évoquer le dispositif, au demeurant peu utilisé, de l'article 155 A du CGI qui 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 dite interposée, qui est située dans un État dont le taux d'imposition est inférieur à celui en vigueur dans le lieu où s'exécute la prestation.

Tous ces dispositifs, anciens et relativement stables, montrent que le principe de territorialité est à même de s'adapter pour contrer efficacement la concurrence fiscale agressive de la part d'États à fiscalité privilégié ou non coopératifs. Dans tous les cas, les dérogations se justifient par un objectif de lutte contre l'évasion fiscale et peuvent être écartées si la substance économique est établie.

d) La lutte contre les abus de droit : un arsenal conséquent

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

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 mesure 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 de l'interprétation des textes.

Le droit européen illustre cette distinction. La directive ATAD 1 contient, en son article 6, une clause générale anti-abus, qui n'est applicable que pour l'impôt sur les sociétés. Selon cette disposition, les montages non authentiques ne sont pas opposables à l'administration fiscale[132]. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a consacré elle aussi la théorie de l'abus de droit[133]. Par son champ restreint à l'impôt sur les sociétés, la disposition en cause paraît moins souple et moins efficace

[131] 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.
[132] Transposé par l'article 205 A du CGI.
[133] Cf. CJUE, 12 septembre 2006 aff. 196/04, grande ch., *Cadbury Schweppes*, et plus récemment 26 février 2019, C-116/16 *T Danmark* et C-117/16 *Y Denmark*.

que la procédure de l'abus de droit français, qui connaît également la notion de montage artificiel.

De manière générale, il faut distinguer deux objectifs différents à travers l'ensemble des mesures qui sont prises : d'une part, l'objectif de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale ; d'autre part, l'objectif d'adaptation du droit fiscal à l'évolution du cadre international.

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 de détourner l'obligation fiscale. Les autres mesures s'inscrivent 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 la notion d'abus de droit pour écarter les dispositifs hybrides.

Les dispositions juridiques européennes introduites depuis plusieurs années par les directives ATAD 1 et 2[134] et par les directives du 25 mai 2016 et du 25 mai 2018 constituent désormais un arsenal juridique conséquent. Ces textes s'inspirent directement des actions de BEPS, notamment les actions 2 (neutraliser les dispositifs hybrides) et 13 (harmoniser et améliorer la documentation des prix de transfert et la déclaration pays par pays). **L'arsenal en matière d'abus de droit, au sens strict comme au sens large, a été tellement renforcé qu'il peut encourir le reproche d'être trop complexe et mal articulé**[135].

3 - Un nouvel équilibre des retenues à la source et des crédits d'impôt symétriques

Si l'IS concentre l'essentiel de l'attention dans les travaux portant sur les effets de la mondialisation et de la numérisation de l'économie, les retenues à la source sur certains versements effectués depuis la France vers des bénéficiaires non-résidents, juridiquement distinctes de l'IS, relèvent de la même problématique et sont régies par les conventions fiscales bilatérales.

---

[134] Directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 (ATAD 1) et directive (UE) 2017/952 du 29 mai 2017 (ATAD 2) ; directive (UE) 2016/881 du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE (DAC 4) et directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE (DAC 6).

[135] 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).

La retenue à la source est un moyen de taxer l'enrichissement d'un non-résident à partir d'une activité réalisée sur le territoire français, quand bien même il ne disposerait pas d'installation fixe ou d'établissement stable. Elle présente néanmoins le défaut de taxer un revenu brut et non un revenu net de charges, celles-ci n'étant prises en compte que dans le pays de siège. Dans ce cadre les conventions fiscales ont précisément pour objet d'éliminer le risque de double imposition.

Classiquement, les conventions fiscales prévoient, si les États consentent à l'élimination de la double imposition résultant de la taxation par l'État 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'État du siège du bénéficiaire, d'un crédit d'impôt équivalent à l'impôt prélevé dans l'État de la source.

Sont généralement soumis à retenue à la source les intérêts[136], les redevances, les dividendes ainsi que certaines prestations de service[137].

Dans la pratique, la croissance des transactions internationales et l'élimination des retenues à la source en France, par l'effet du droit européen pour toutes les opérations entre États de l'UE, bouleversent l'équilibre entre impôt sur les sociétés et retenues à la source. Il convient donc de distinguer les revenus sortants et les revenus entrants.

a) Pour les revenus sortants, une retenue à la source de moins en moins pratiquée

Le CGI exonère les intérêts payés par les sociétés françaises à des non-résidents, sauf si ceux-ci sont localisés dans un État ou un territoire non coopératif (article 125 A du CGI). La France va ainsi plus loin que la convention modèle de l'OCDE. La question ne se pose pas en termes de réduction de la base imposable en France puisque celle-ci a accepté d'elle-même un abandon de souveraineté fiscale.

[136] S'agissant des intérêts, le modèle pour la France est plutôt l'imposition à la résidence, donc l'exonération de retenue à la source sur les flux sortants.
[137] Toutefois, la retenue à la source sur les prestations de services n'est pas une pratique générale et est même contraire au modèle de l'OCDE. La France cherche à l'éviter, même si elle est très demandée par les États émergents.

Une retenue à la source s'applique, en revanche, en matière de redevances (« *royalties* ») en application de l'article 182 B du CGI. Si elle correspond à la rémunération d'une prestation de service, la rémunération en cause est alors imposable dans l'État du siège du prestataire[138].

S'agissant des dividendes, la convention modèle de l'OCDE prévoit le droit pour l'État de la source de les imposer par une retenue à la source qui ouvre un droit à crédit d'impôt afin d'éliminer la double imposition dans l'État de résidence du bénéficiaire. La retenue à la source[139] est fixée depuis le 1er 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)[140], sous réserve qu'une convention fiscale ne prévoie pas d'exonération ou prévoie un taux différent.

b) Pour les revenus entrants, la recherche d'une limitation des crédits d'impôt

Les dividendes entrants bénéficient du régime mère-fille et ne sont donc pas imposés, sauf à hauteur de la quote-part pour frais et charges. Cette solution rejoint les règles posées par la directive européenne « mère-fille »[141].

En général, les revenus passifs entrants sont inclus dans les bases d'imposition de la société résidente. L'élimination de la double imposition se fait donc par un crédit d'impôt, égal au montant de l'impôt payé dans l'État de la source dans la limite de l'impôt français dû sur le revenu en cause (règle dite du butoir).

Les intérêts perçus par des sociétés résidentes sont inclus dans leur base imposable. En général, les conventions fiscales conclues par la France recourent au mécanisme du crédit d'impôt pour éliminer la double imposition, sachant que la France cherche à obtenir l'application d'une retenue à la source par l'État de la source comprise entre 10 et 20 %.

---

[138] La convention modèle de l'OCDE prévoit l'imposition des redevances seulement dans le pays du siège.

[139] Sous réserve qu'une convention fiscale ne prévoie pas d'exonération ou un taux différent.

[140] Taux majoré quand le bénéficiaire est dans un État ou territoire non coopératif.

[141] Cette directive a toutefois le défaut d'imposer une exonération inconditionnelle de retenue à la source, même lorsque le produit n'est pas taxé à la résidence ou l'est peu. La France et l'Allemagne ont dans le passé exigé une clause « *subject to tax* ».

Les redevances sont également incluses dans la base imposable du bénéficiaire, conformément au modèle de l'OCDE. La France a toujours eu un régime fiscal favorable aux revenus liés aux brevets (*patent box*).

Sous le régime antérieur à la LFI pour 2019, les revenus et plus-values résultant de brevets (acquis ou créés) étaient imposés à un taux réduit d'IS de 15 %, quel que soit le lieu où les dépenses de recherche-développement étaient effectuées. L'OCDE ayant fait valoir qu'il devait exister un lien direct entre les revenus bénéficiant du traitement préférentiel dans ce pays et les dépenses de recherche-développement, la France a modifié son régime. Le taux réduit a été abaissé à 10 % sur option exerçable par actif, par produit ou par famille de produits[142] ; il s'applique sur un revenu net annuel calculé après déduction des dépenses de recherche-développement de l'année se rattachant aux actifs à l'origine de ce même revenu. Pour renforcer l'attractivité française dans le numérique, le régime est ouvert aux logiciels originaux protégés par un droit d'auteur.

c) Un meilleur encadrement du « chalandage » fiscal

Il peut arriver que les conventions fiscales soient utilisées pour contourner la retenue à la source lorsque la France n'a pas renoncé à son droit d'imposer certains revenus passifs versés à des non-résidents.

La pratique dommageable la mieux connue consiste à faire transiter les flux sortants, intérêts et redevances principalement, par un État « tunnel » ou un État « tremplin » lié à la France par une convention fiscale mais ouvrant des facilités pour les flux qui sortent vers un pays avec lequel la France n'a pas passé de convention fiscale[143]. Ainsi, le revenu bénéficie d'une exonération d'impôt ou d'un taux réduit de retenue à la source à la sortie du territoire français avant transfert dans une juridiction fiscale clémente.

[142] Article 238 du CGI issu de l'article 37 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.
[143] Notamment parce qu'il s'agit d'un État ou d'un territoire non-coopératif.

Le *double irlandais* et le *sandwich hollandais : des montages désormais mis en échec par les nouveaux dispositifs anti-abus*

Ce montage permet de profiter d'un IS plus faible en Irlande qu'en France 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'UE et qui paie une (lourde) redevance à la société détenant les actifs incorporels pour leur exploitation.

À 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 peu taxés en raison des redevances qui diminuent le bénéfice imposable. Les redevances, qui auraient dû être taxées par une retenue à la source, y échappent à deux reprises, à la sortie de l'Irlande et à la sortie des Pays-Bas. Cela revient à transférer hors de l'UE, sans imposition ou presque, le bénéfice de la filiale irlandaise qui a été réalisé à partir des pays européens dont la France.

La réponse traditionnelle à ces montages était apportée dans les conventions fiscales par la clause dite du bénéficiaire effectif. Un pas de plus a été franchi avec la convention multilatérale de 2017 dont l'article 7, intitulé « Prévenir l'utilisation abusive des conventions », contient en son paragraphe 1 une clause anti-abus générale.

Ces règles nouvelles se doublent de règles propres à l'UE, aux termes de l'article 6 de la directive ATAD 1 transposé à l'article 205 A du CGI, sous la forme d'une clause anti-abus générale applicable à l'IS pour les exercices ouverts depuis le 1er janvier 2019.

Enfin, des dispositions spécifiques ont été prévues pour écarter le bénéfice du régime mère-fille sur les dividendes entrants lorsqu'ils ont été déduits des bénéfices dans l'État de la source[144]. Cette disposition rejoint l'action 2 du projet BEPS sur les dispositifs hybrides.

Au total, il apparaît que le régime de l'IS a commencé à prendre en compte les enjeux fiscaux d'une économie mondialisée et numérisée. Le droit conventionnel a connu des avancées en matière d'établissement stable avec la convention multilatérale de 2017, sans pour autant résoudre les problèmes soulevés par la numérisation ni garantir que l'ensemble des États signataires s'y conformeront de bonne foi. Les cadres légaux nationaux et internationaux sont parvenus à encadrer les prix de transfert et les opérations dites « érosives ». La difficulté principale qui subsiste concerne les actifs incorporels. C'est donc un point d'attention central dans les négociations OCDE (voir infra).

[144] Article 145 6 b du CGI.

B - Le sort variable des autres impôts

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

1 - La fragilité du lien avec une implantation physique sur le territoire national

L'implantation physique donne lieu en France à des impositions qui visent à tenir compte de la valeur tirée de l'exploitation. Frappant des immobilisations corporelles peu mobiles, ces impositions ne devraient pas être affectées par la mondialisation et la numérisation de l'économie. Toutefois, ces deux phénomènes bouleversent le secteur des services, dont une partie des activités peut s'opérer à distance et requérir ainsi de moindres implantations physiques sur le territoire national.

Les différents impôts de production ne sont toutefois pas affectés de la même façon.

a) Les taxes foncières, un risque d'érosion à relativiser

Les taxes foncières, essentiellement la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), frappent les immobilisations corporelles et sont dues en principe par le propriétaire du bien. 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.

Les règles de territorialité de la taxe foncière (TF) constituent à la fois un atout – elle est perçue du seul fait de la présence du bien – et une fragilité - elle frappe les entreprises tributaires d'une présence physique sur le territoire national, mais pas celles qui n'ont pas d'établissement stable en France.

La taxe foncière peut apparaître comme un impôt inadapté à une économie de plus en plus dématérialisée. Cette crainte n'en doit pas moins être relativisée. En effet, si la relation commerciale tend à se nouer de plus en plus à distance, les biens continuent de s'échanger et les flux correspondants nécessitent des installations physiques aux abords des lieux de consommation (cf. les gigantesques entrepôts d'Amazon). D'autre part, les impôts fonciers permettent aux collectivités publiques de financer des investissements (routes, réseaux de communication internet par exemple)

qui sont indispensables pour livrer rapidement les biens achetés sur Internet. Le dynamisme de leurs recettes ne semble pas affecté, à ce stade, par les effets de la numérisation de l'économie.

b) La CFE : un enjeu de concurrence pour les activités implantées sur le territoire français

La contribution foncière des entreprises (CFE) est l'une des deux composantes, avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la contribution économique territoriale (CET). Elle conditionne d'ailleurs l'assujettissement à ce second impôt Elle est l'équivalent pour les entreprises de la taxe d'habitation.

Due par toute personne physique ou morale exerçant une activité professionnelle non salariée, elle se caractérise par un principe de territorialité : elle est due à raison des immobilisations utilisées en France pour l'activité en France passible de l'IS[145]. Les dispositions du III de l'article 1447 du CGI, 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'a pas été imposé à l'IS en France.

La CFE est assise sur la valeur locative des biens assujettis, situés en France, dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle pendant la période de référence. Les équipements et biens mobiliers (outillages, matériels, mobiliers, agencements, etc.) ne sont pas compris dans la base d'imposition, ce qui constitue la principale différence avec l'ancienne taxe professionnelle.

Les entreprises françaises ne sont imposables à la CFE que sur leur activité exercée en France. Les entreprises étrangères sont quant à elles 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, n'entrerait donc pas dans le champ de la CFE. Il en serait de même pour une entreprise assujettie à l'IS mais n'exerçant pas une activité professionnelle non salariée. Inversement, une personne morale étrangère assujettie en France à l'IS en raison des règles de territorialité propres à cet impôt sera imposable à la CFE au titre de cette activité, nonobstant la circonstance que cette personne morale ne disposerait pas d'un

[145] Le raisonnement tenu pour l'IS est le même pour les redevables de l'impôt sur le revenu déclarant des bénéfices industriels et commerciaux (BIC).

établissement au sens de la CFE. Ces règles sont plus rigoureuses que du temps de la taxe professionnelle (TP)[146].

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 établie à l'étranger mais vendant des biens en France. 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 établissement[147].

L'exigence de présence physique sur le territoire français pose surtout la question, comme pour les taxes foncières, de la concurrence faussée. L'exemple du commerce en ligne, en concurrence frontale avec le commerce physique, est souvent cité à cet égard[148] : l'avantage de la diminution des coûts fixes dont bénéficient les places de marché est renforcé par l'absence d'imposition sur les points de vente puisqu'il n'y en a pas. Dès lors, la question principale qui se pose est moins la fragilisation de l'impôt que la distorsion de concurrence entre le commerce physique et le commerce en ligne.

c) La CVAE : une logique de territorialité et d'assiette identique à celle de l'IS

Seconde composante de la CET à côté de la CFE, la CVAE est due par les personnes relevant du même champ que cette dernière, sous réserve d'une condition de chiffre d'affaires minimum. Son assiette est constituée de la valeur ajoutée produite par l'entreprise au cours de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie.

La CVAE a sa propre définition de la valeur ajoutée, 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. Le montant de la valeur ajoutée imposable ne peut excéder un certain pourcentage du

[146] Le Conseil d'État avait ainsi jugé que la société italienne d'exploitation du tunnel routier du Mont-Blanc devait être assujettie à la TP quand bien même elle ne serait pas assujettie à l'IS en France pour la fraction du tunnel située en France. Cf. CE 25 octobre 1989 n° 67388, Société italienne d'exploitation du tunnel routier sous le Mont-Blanc, RJF 12/89 n° 1368.

[147] La cotisation minimale de CFE a été introduite à l'article 1647 D du CGI, dans le prolongement de la cotisation minimale de taxe professionnelle.

[148] Cf. « Fiscalité du commerce : pour une concurrence à armes égales », tribune rédigée par 21 députés dans laquelle les auteurs plaident pour une fiscalité du commerce reposant moins sur le foncier et davantage sur le chiffre d'affaires, *Les Échos*, 18 juillet 2019 (https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/fiscalite-du-commerce-pour-une-concurrence-a-armes-egales-1038825).

chiffre d'affaires, ce qui vise essentiellement les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre. Il est 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.

Une entreprise n'entrant pas dans le champ de la CFE ne peut être assujettie à la CVAE. Les remarques faites sur la territorialité de la CFE *supra* valent aussi pour la CVAE. Il en résulte que les risques de distorsion de concurrence, comme celui évoqué pour le commerce, concernent non seulement les taxes assises sur le foncier, mais aussi la CVAE pourtant assise sur la valeur ajoutée.

Une spécificité de la CVAE doit au surplus 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.

Des rectifications en matière d'IS ont 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.

d) Le cas particulier de la C3S

Alors que sa suppression avait été programmée en trois ans en 2015, la C3S 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. Y sont également soumises les « personnes morales dont le siège social 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 » si leur chiffre d'affaires hors taxe dépasse 19 M€.

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 qui l'assujettissent à l'IS, alors même que ce dernier ne serait pas dû en France en application d'une convention internationale.

L'assiette de la C3S est déterminée par le chiffre d'affaires global déclaré. En pratique, ce dernier est obtenu par l'addition des chiffres

d'affaires imposables ou non à la TVA. Il en résulte que l'activité d'une entreprise française n'est assujettie à la C3S que pour la part du chiffre d'affaires déclaré à la TVA en France. De même, l'activité d'une entreprise étrangère ne peut être soumise à la C3S que pour le chiffre d'affaires déclaré en France.

La C3S présente ainsi la particularité d'être liée à la fois à l'IS et à la TVA pour sa détermination.

e) La taxe sur les salaires : un critère propre de territorialité

La taxe sur les salaires (TS) trouve son origine dans l'article 70 du décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 qui instituait un versement forfaitaire sur les salaires mis à la charge des employeurs et des débiteurs de certaines pensions. Elle est due par les employeurs établis en France qui ne sont pas soumis à la TVA sur la totalité de leur chiffre d'affaires, principalement le secteur financier (banques et assurances sauf mutuelles du code de la mutualité, certaines professions libérales, les propriétaires fonciers, les organismes coopératifs, mutualistes et professionnels agricoles, les sociétés exerçant une activité civile, les syndicats de copropriétaires, les organismes administratifs ou sociaux). Elle est calculée sur les rémunérations versées au cours de l'année par application d'un barème progressif[149].

Sa particularité tient à son critère de territorialité : le redevable doit être établi en France en tant qu'employeur[150]. L'administration fiscale a elle-même essayé de définir les critères permettant de caractériser l'établissement en France[151]

Deux conséquences en résultent. Premièrement, une société étrangère qui a un bureau permanent en France où elle emploie des personnes est redevable de la taxe[152]. D'autre part, une société française est redevable de la taxe, même si le lieu d'activité d'un employé est en dehors

[149] Cf. BOFIP 24 juin 2020. Le barème applicable en 2020 pour le taux global est le suivant : 4,25 % pour un salaire brut annuel inférieur ou égal à 8 004 €, 8,50 % jusqu'à 15 981 €, 13,60 % au-delà.

[150] 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).

[151] Cf. documentation administrative 5 L-121 n° 8, 1-6-1995, reprise au BOI-TPS-TS-10-10 n° 80, 22-1-2014.

[152] La circonstance que les salaires du personnel du bureau soient remboursés par le siège social de la société étrangère et que celle-ci ne soit pas assujettie à l'IS à raison des résultats du bureau est sans incidence sur le principe de son assujettissement en France - CE 15 décembre 1982 n° 31925 et 31926 précités.

de France[153], à moins que l'employeur ne soit considéré comme situé hors de France.

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.

Le rattachement d'un employeur au territoire français n'est pas nécessairement aisé, d'autant qu'à la faveur de la mondialisation, se développent, des possibilités de « projection » des employés en France à partir d'un autre État, en particulier de l'Union européenne[154] grâce au statut des travailleurs détachés.

2 - La souplesse d'adaptation de la TVA

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

Cette particularité explique sans doute que la TVA ait pu s'adapter à la mondialisation comme à la numérisation de l'économie. Il s'agit en effet d'un impôt harmonisé au sein de l'UE qui intègre les enjeux intra et extra-européens.

a) Règles de territorialité de la TVA : le critère du lieu de consommation

Liée à la mise en place du Marché commun dans les années 1960, 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 très large, réalisées sur le territoire national. Étant un impôt de consommation, le critère de territorialité induit qu'il est prélevé sur le lieu de consommation.

---

[153] CE 13 décembre 1982 n° 23492 RJF 2/83 n° 191, à propos de salariés expatriés.

[154] 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 dissimulé (Cass. crim. 11-3-2014 n° 11-88.420 FS-PBI, *Sté Easyjet Company Ltd* : 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).

Le régime de la TVA intracommunautaire repose sur la distinction entre assujetti et non-assujetti[155] et sur la distinction entre les livraisons de biens et les prestations de service.

b) Les transactions transnationales sur les biens

La TVA s'est adaptée tant au développement du commerce international, en particulier des ventes à distance, qu'à la numérisation de l'économie.

De manière générale, en matière de livraisons de bien, la règle générale est l'imposition au lieu où se situe le bien, indépendamment du lieu où sont situées les personnes réalisant la transaction[156].

Le développement du commerce électronique a conduit à plusieurs ajustements complémentaires. Ceux-ci résultent de la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et de 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 biens[157]. La principale nouveauté de cette directive est l'introduction d'une responsabilité des plateformes pour la collecte de la TVA.

Il était auparavant prévu une exonération de TVA pour les importations correspondant à de petits envois d'une valeur négligeable, par dérogation au principe de l'assujettissement à la TVA des importations de biens par l'État où est domicilié l'acquéreur. Cette exonération n'a plus cours[158].

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 de franchissements de frontières sur les points de départ et d'arrivée du bien conformément à la facture.

---

[155] 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.

[156] La fraude aux droits à déduction constituant le principal risque posé par le développement des échanges intracommunautaires.

[157] Elle a été transposée par la loi de finances initiale pour 2020. Les nouvelles dispositions entreront en vigueur le 1er janvier 2021.

[158] La modification vise les ventes à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers contenus dans des envois d'une valeur intrinsèque ne dépassant pas 150 € ou les livraisons intracommunautaires sans limite de prix.

c) Les transactions transnationales en matière de prestations de service

De manière générale, en matière de prestations de services, à la différence de la livraison de biens, la règle générale est l'imposition au lieu d'établissement du vendeur, sous réserve de nombreuses dérogations à ce principe : certaines prestations sont imposables au lieu d'exécution, lorsque ce dernier ne fait aucun doute[159] ; d'autres sont non imposables car rendues à des non assujettis situés en dehors de l'UE ; d'autres enfin sont imposables au lieu de l'acheteur[160].

Depuis le 1er janvier 2015, les prestations de services fournies par voie électronique aux particuliers sont soumises à un régime particulier de TVA[161] : elles sont imposables en France lorsqu'elles sont effectuées en faveur de personnes non assujetties[162] qui sont établies, ont leur domicile ou leur résidence habituelle en France, quel que soit le lieu d'établissement du prestataire (en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers)[163]. La directive précitée du 5 décembre 2017[164] est allée encore plus loin avec la règle d'imposition dans le pays de destination.

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

*

Au terme de cet examen des forces et des faiblesses des différents impôts sur les entreprises face au double défi de la mondialisation et de la numérisation, il convient de retenir les principaux points suivants :

- l'IS, qui se voit fragilisé par la remise en cause de la localisation des activités, a connu des évolutions significatives visant à limiter l'érosion fiscale ;

---

159 Prestations rattachées à un immeuble, transport, manifestations et expositions, restauration etc.

160 Les services fournis à des non assujettis par voie électronique.

161 Article 259 D du CGI.

162 Pour les assujettis s'applique le droit commun des règles de territorialité des prestations de service.

163 Ce qui concerne les services de télécommunication : accès à Internet, téléphonie fixe et mobile, messagerie ; les services de radiodiffusion et de télévision ; les services fournis par voie électronique.

164 Transposée par l'article 72 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

- la C3S, la CVAE, la CFE, les impôts fonciers et la taxe sur les salaires, sans être affectés de manière identique du fait de leurs différences en termes d'assiette et de territorialité de l'impôt, posent en revanche des problèmes de concurrence équitable entre des entreprises établies en France et des entreprises servant à distance le marché français ;

- enfin, la TVA s'est adaptée, pour les transactions réalisées par le biais du commerce électronique, au principe de taxation dans le pays de destination. Or, au travers des négociations à l'OCDE, ce principe pourrait se généraliser et venir concurrencer le principe d'une taxation dans l'État de siège.

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

Cette situation contrastée des différents impôts français à l'égard de la mondialisation et de la numérisation de l'économie doit s'apprécier par rapport au nouveau cadre international en discussion depuis plusieurs années. Il est important de pouvoir éclairer les choix qui s'offrent à la France par une estimation des enjeux de ces règles en construction et de leurs impacts économiques.

A - Les approches multilatérales: de nouveaux modèles, des interrogations

Les évolutions récentes qui ont touché l'IS et les retenues à la source résultent en grande partie du programme BEPS lancé par l'OCDE.

Après la signature de la convention multilatérale MLI, la réflexion sur l'érosion de la base d'imposition s'est poursuivie, l'OCDE prolongeant ses travaux à travers un nouveau cercle appelé « Cadre inclusif » qui associe les États membres de l'OCDE et les États non membres volontaires. Ce cadre inclusif 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 visent à réviser les règles de la fiscalité internationale et notamment la notion d'établissement stable.

1 - Le diagnostic sur les limites de l'établissement stable

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

commissionnaires, l'exception des opérations préparatoires ou la fragmentation des activités.

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, puisque celui-ci ne possède pas les produits vendus et est rémunéré pour sa commission imposable dans l'État de la vente mais pas sur le 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 apparaisse comme un agent indépendant ne constituant pas un établissement stable.

Certaines activités préparatoires ne peuvent, en tant que telles, signaler la présence d'un établissement stable. Il est apparu cependant 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.

La convention multilatérale a pris en compte ces stratégies en cherchant à corriger les stipulations des conventions fiscales[165]. En revanche, la notion d'établissement stable de service a été pour l'instant écartée comme solution pour les entreprises du numérique.

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

2 - Le pilier 1 : vers une nouvelle répartition des profits en fonction du critère du marché

Le pilier 1 porte sur la répartition des droits d'imposition entre les juridictions et étudie diverses propositions relatives à de nouvelles règles du lien et de répartition des bénéfices.

[165] Articles 12, 13, 14 et 15.

La **première étape** consiste à examiner un nouveau critère de rattachement des contribuables et des bénéfices tenant compte des spécificités de l'économie numérique, à savoir :

- la possibilité d'atteindre une clientèle dans le monde entier sans présence physique ou avec une présence physique minimale (« *cross-jurisdictional scale without mass* »);
- la part prépondérante de l'investissement dans les actifs incorporels, en particulier ceux relevant de la propriété intellectuelle ;
- enfin le rôle joué par les données et la participation des utilisateurs et l'importance de leurs interactions avec les actifs incorporels précités.

La « proposition »[166] constituant le pilier 1 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. Elle exclut cependant les activités extractives, les activités financières et le transport aérien et maritime[167].

L'innovation repose sur de nouveaux critères du lien (ou *nexus*) au territoire, distincts de la notion 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.

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.

La deuxième étape après le rattachement concerne la répartition des bénéfices.

---

[166] Telle qu'elle a été approuvée fin janvier 2020 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.

[167] 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 et prudentielles pesant sur ce type d'activités.

Pour assurer un minimum de 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 est à fixer) ; il serait calculé à partir des comptes consolidés et du bénéfice avant impôt ;
- le montant B correspond à la rémunération fixée par application du principe de pleine concurrence des fonctions de base de distribution et de marketing établies dans la juridiction de marché ; 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.

Seul le montant A serait déterminé selon des formules de calcul spécifiques. Les montants B et C seraient déterminés selon le principe de pleine concurrence ; ils visent seulement à améliorer la mise en œuvre de celui-ci dans le cas des entreprises en relation étroite avec le consommateur**. L'application des nouvelles règles ne vaudrait que pour les entreprises multinationales ayant un chiffre d'affaires brut au-dessus d'un certain seuil (750 M€) - seuil déjà retenu pour la déclaration pays par pays conformément à l'action 13 du programme BEPS -, et en présence d'un montant à réallouer également au-dessus d'un seuil minimum.**

Le principal critère de rattachement envisagé est le revenu dégagé à partir de la juridiction de marché.

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.**

Pour autant, la sophistication de la construction présente le risque de diminuer la sécurité juridique, qu'un mécanisme d'arbitrage ne peut compenser 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 peut être exclu si le déplacement d'assiette fiscale s'effectue vers un État à fiscalité plus élevée ou si subsiste un risque de double imposition.

3 - Le pilier 2 : vers une imposition minimale pour les groupes internationaux

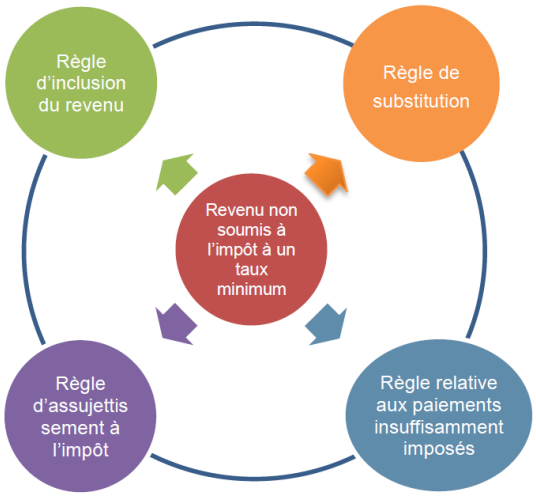
En 2015, l'OCDE a élaboré avec BEPS un ensemble d'instruments visant à combler les insuffisances du système fiscal international (en particulier l'encadrement des dispositifs hybrides, sociétés contrôlées, plafonnement frais financiers, montages sophistiqués). Le pilier 2 traite les problèmes non résolus par le programme BEPS. L'enjeu est de trouver des règles communes permettant d'assurer une taxation minimum des résultats des entreprises multinationales afin de dissuader toute délocalisation des profits réalisés dans des juridictions aux taux d'imposition faibles. La proposition est appelée *GloBE*[168].

Il est donc envisagé une règle de taxation minimale, consistant pour un État à imposer des résultats qui auraient été insuffisamment taxés dans l'État de la source. La logique est proche des dispositions sur les sociétés étrangères contrôlées de l'article 209 B du CGI.

Le pilier 2 vise l'ensemble des activités internationales. Il participe de l'objectif de limiter la concurrence fiscale entre les États. Il s'agit de prévoir des règles coordonnées permettant d'assurer la taxation minimale par l'État de siège des revenus provenant de l'État de source ou de paiements partant vers un autre État à faible niveau de taxation.

[168] « *Global anti-base erosion* ».

Les règles envisagées pour le pilier 2



Source : OCDE

La règle d'inclusion du revenu doit permettre d'imposer le revenu des succursales étrangères ou des entités contrôlées, dès lors que celui-ci a été soumis à l'impôt à un taux effectif inférieur à un taux minimum. La règle relative aux paiements insuffisamment imposés permettrait d'écarter toute déduction de ces paiements dans l'État de source quand ces paiements n'ont pas été soumis à un taux effectif d'imposition supérieur ou égal à un taux minimum dans le pays de siège du bénéficiaire. La règle de substitution autoriserait l'État de siège à substituer à la méthode de l'exemption celle de la taxation si les bénéfices attribuables à un établissement stable sont imposés à un taux effectif inférieur au taux minimum. Enfin, une règle d'assujettissement à l'impôt compléterait la règle relative aux paiements insuffisamment imposés en soumettant un paiement à une retenue d'impôt ou à d'autres prélèvements à la source et en refusant les avantages prévus par les conventions à certains éléments de revenu lorsque le paiement n'est pas imposé à un taux minimum[169].

[169] OCDE, https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/ocde-sollicite-les-commentaires-du-public-sur-la-proposition-globale-de-lutte-contre-l-erosion-de-la-base-d-imposition-au-titre-du-pilier-2.htm

4 - Derrière des principes ambitieux, des points techniques encore en discussion lourds de conséquences

L'un des enjeux de la proposition *GloBE* est de pouvoir déterminer le niveau d'imposition effectif, pour le rapporter au niveau d'imposition minimum attendu. Cela suppose une réflexion sur les outils utilisés pour déterminer le résultat imposable et évaluer l'imposition effective (comptabilité, états financiers, retraitements éventuels). De même est-il nécessaire de clarifier les règles en cas d'activités dans des États à fiscalité très différente et l'articulation avec la convention fiscale modèle de l'OCDE et les législations nationales. La mise en œuvre des nouvelles règles doit éviter de créer des doubles impositions.

S'agissant du pilier 2, l'imposition minimale pourrait en fait se traduire par un nouvel impôt, payable dans le pays de siège de la société tête de groupe. Cela signifierait qu'en France seuls les groupes français seraient susceptibles de payer un impôt *GloBE*, et qu'à l'inverse, un groupe étranger ayant une activité en France (par exemple un géant du numérique) ne serait en fait pas concerné.

De nombreux points techniques ont été soumis à la discussion aux 137 délégués (administrations nationales, représentants d'entreprises) dans des documents de travail que l'OCDE a circularisés en août 2020 avec l'objectif de les soumettre à la réunion plénière du cadre inclusif qui se tient début octobre, pour approbation et publication. Le CPO n'ayant pas été formellement destinataire de ces documents couverts par la confidentialité, il n'est pas possible d'en faire état dans ce rapport[170]. **Pourtant, les analyses qu'il s'est procurées dans les jours précédant l'adoption définitive du rapport soulèvent des questions (notamment en ce qui concerne les règles comptables) dont les implications seront déterminantes pour apprécier les effets des deux piliers pour les intérêts français.**

Derrière ces aspects techniques, le dispositif envisagé avec les piliers 1 et 2 implique un choix politique lourd et sans doute difficile à obtenir par consensus sur le niveau minimum d'imposition à retenir. Au sein de l'Union européenne, toute convergence des taux d'imposition minimum paraît hors d'atteinte en raison de la règle de l'unanimité, à moins qu'un accord ne se soit dégagé à l'OCDE et au G20.

[170] En dépit de cette exigence de confidentialité que l'administration française respecte pour sa part scrupuleusement, ces documents largement diffusés aux États-Unis sont disponibles sur Internet. Cf. par exemple https://mnetax.com/leaked-oecd-draft-blueprints-on-pillar-one-and-two-available-40033

B - Les premières réponses nationales aux défis de la mondialisation et de la numérisation

Sans attendre la conclusion des négociations à l'OCDE, et dans un souci d'influer sur elles, plusieurs États ont pris des initiatives pour répondre aux défis de la numérisation. Sont ici présentés les deux types de solutions qui introduisent les bouleversements les plus considérables, non sans poser des difficultés à leur tour : la réforme fiscale américaine, et l'instauration en France et dans plusieurs autres États d'une taxe sur les services numériques.

1 - La réforme fiscale américaine : une réponse ambitieuse, mais peu lisible

Au-delà de la baisse significative du taux d'impôt fédéral sur les sociétés ou de la taxe mise en place pour le rapatriement des fonds localisés hors des États-Unis[171], le *Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA) constitue une réforme d'ampleur du régime d'imposition des transactions internationales visant à la fois à consolider le développement international de sociétés américaines et à préserver les intérêts du Trésor américain. Deux volets de cette réforme sont particulièrement intéressants dans le cadre de ce rapport en ce qu'ils constituent des réponses –strictement nationales – aux problématiques qui sont au cœur des négociations multilatérales :

- d'une part, des mesures visant à assurer une taxation minimum, en tenant notamment compte des spécificités propres aux actifs incorporels ;
- d'autre part, des mesures visant à prévenir l'érosion de la base taxable aux États-Unis.

Aussi ce nouveau dispositif, dont la cohérence d'ensemble est indéniable, influe-t-il sur le déroulement des discussions à l'OCDE.

La réforme tient compte des évolutions entraînées par la numérisation et la mondialisation. Tel est l'objet des volets GILTI (« *Global Intangible Low-Taxed Income* »[172]) et FDII (« *Foreign Derived Intangible Income* »)[173].

Le *GILTI* crée une nouvelle catégorie de revenus étrangers imposables, l'objectif étant de dissuader les sociétés américaines de transférer des bénéfices

[171] Cf. chapitre I.
[172] Revenus mondiaux tirés d'incorporels faiblement imposés.
[173] Revenus de source étrangères tirés d'actifs incorporels.

dans des pays à faible fiscalité. Il participe ainsi du mouvement tendant à soumettre à une imposition minimale les revenus faiblement imposés à l'étranger. Le revenu imposable est déterminé par le résultat de la filiale à l'étranger au-delà d'un rendement de 10 % sur les actifs corporels amortissables, après application d'un abattement de 50 %[174] et le droit d'imputer 80 % de crédit d'impôt. Le taux effectif d'imposition est de 10,5 % si l'impôt étranger est nul ; il est nul si le taux d'impôt étranger est d'au moins 13,125 %.

Le *FDII*, dont les règles sont un peu moins complexes, correspond à un abattement de 37,5 % sur les revenus tirés par une société résidente américaine de la vente auprès de clients non-résidents de biens et services qui proviennent d'actifs incorporels qu'elle détient ; le taux effectif d'impôt fédéral sur les sociétés est de ce fait abaissé à 13,125 %.

Le régime pourrait être analysé comme une pratique fiscale dommageable au sens de l'OCDE, car il constitue un avantage pour les actifs incorporels situés aux États-Unis, indépendamment de toute règle de lien (« *nexus* »)[175] et en dehors des règles de prix de transfert du fait du montant forfaitaire de 10 %. Il peut également être regardé comme un soutien à l'exportation des sociétés américaines, contraire aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), du fait de l'imposition des revenus procurés par les ventes hors des États-Unis à un taux inférieur au taux normal. La Commission européenne a du reste soulevé ce point dans une lettre au secrétaire au Trésor américain du 6 mai 2019.

La taxe *BEAT*[176] constitue une réponse originale au risque d'érosion en prévoyant une imposition minimale. Elle est ciblée sur les groupes qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 500 M$ et dont l'érosion de base fiscale dépasse 3 % des revenus appréciés au niveau du groupe. Elle vise à assurer une taxation minimale sur des paiements faits à des non-résidents liés qui diminuent la base imposable aux États-Unis. Comme pour le *FDII,* la Commission européenne[177] a émis des doutes sur la compatibilité de la *BEAT* avec les règles de l'OMC, la jugeant discriminatoire par rapport à des versements effectués à des entités à l'étranger qui seraient taxés alors que les mêmes versements à des entités américaines ne le seraient pas. N'étant pas envisagée par les conventions fiscales, en particulier la convention fiscale franco-américaine, la mise en place de la *BEAT* est susceptible de conduire à

[175] La règle *nexus* prévoit la création d'un lien entre, d'une part, le bénéfice d'un taux réduit d'imposition, et d'autre part, la création et le développement de l'actif générateur du revenu par l'entreprise qui en perçoit les fruits.
[175] La règle *nexus* prévoit la création d'un lien entre, d'une part, le bénéfice d'un taux réduit d'imposition, et d'autre part, la création et le développement de l'actif générateur du revenu par l'entreprise qui en perçoit les fruits.
[176] Section 59A de *l'Internal Revenue Code* (IRS).
[177] Réponse du commissaire européen Pierre Moscovici du 22 mars 2018 à la question écrite n° E-000381-18 du député européen Wolf Klinz.

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 exemple.

En dépit de sa grande complexité, la réforme fiscale américaine suit une ligne cohérente consistant à encourager la relocalisation aux États-Unis d'activités, notamment d'activités provenant d'actifs incorporels, et de recettes fiscales, quitte à accepter temporairement une baisse de rendement de l'IS. Toutefois, avec un taux d'IS global (impôt fédéral et impôt local) qui reste supérieur à la moyenne de l'OCDE[178], un mouvement massif de relocalisation est peu probable.

Selon les calculs du *Joint Committee on Taxation* de décembre 2017, le coût de la réforme était estimé à un montant net de 329 Md$ sur les exercices 2018-2027, soit l'équivalent d'une baisse de taux de l'IS de 35 % à 32 %, mais serait jugé négligeable en dynamique.

2 - Les taxes sur les services numériques : des tentatives de taxer une partie du chiffre d'affaires

Dans l'attente d'un accord à l'OCDE sur le pilier 1 et notamment son volet visant les entreprises du numérique, la France, comme d'autres États, a souhaité s'engager dans la mise en place d'une taxation spécifique des services numériques, par la création d'une taxe de 3 % dont le champ est défini à l'article 299 modifié du CGI[179].

Parmi les intérêts de la taxe, on peut mentionner les critères utilisés pour caractériser un service fourni en France[180] : «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.

La taxe présente l'inconvénient d'être une taxe sur le chiffre d'affaires et non sur le bénéfice, mais son taux est faible. Les services numériques taxables sont :

[178] 27 % (21 % au niveau fédéral et 6 % au niveau des États), pour une moyenne européenne à 23,51 % en 2018.
[179] La taxe a pour assiette la fourniture en France de services d'intermédiation numérique (places de marché notamment), de services de publicité digitale ciblée et services liés, notamment les services de gestion et de transmission de données relatives aux utilisateurs.
[180] Article 299 bis du CGI.

- la fourniture de prestations de ciblage publicitaire en fonction des données des internautes. Ces services incluent notamment les services ciblant les messages publicitaires en fonction des requêtes au sein des moteurs de recherche ;
- la mise à disposition d'un service de mise en relation entre internautes, que ce service permette ou non à ces internautes de réaliser des transactions directement entre eux ;
- la vente de données collectées en ligne à des fins de ciblage publicitaire.

La loi ne soumet à la taxation que les entreprises pour lesquelles les sommes encaissées en contrepartie de ces services ont dépassé, en 2018, le seuil de 750 M€ au niveau mondial, dont 25 M€ rattachables à la France. Sont également visées les entreprises appartenant à un groupe ayant les mêmes caractéristiques.

Quatre conditions cumulatives doivent être réunies pour faire entrer une entreprise dans le champ de la taxe sur les services numériques, à savoir : l'existence d'un service taxable ; la territorialisation en France du service taxable au cours de cette année civile ; 1'encaissement de revenus en contrepartie du service taxable au cours de cette année civile ; le dépassement des seuils d'assujettissement.

L'étude d'impact présentée à l'appui du projet de loi indiquait une montée en puissance du rendement de la taxe : 400 M€ en 2019, 450 M€ en 2020, 550 M€ en 2021, 650 M€ en 2022[181].

De nombreux États ont pris des initiatives visant à instaurer une taxation directe du numérique[182]. Parmi eux se trouvent plusieurs États européens.

Ainsi, l'Autriche a mis en place une taxe sur la publicité en ligne, appelée aussi « *Digitalsteuer* » (taxe digitale) entrée en vigueur le 1er janvier 2020. 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.

Au Royaume-Uni, une *diverted profit tax*, qui ne vise pas spécifiquement les entreprises numériques, est en vigueur depuis 2015 ; elle vise à contourner la difficulté liée à l'absence d'établissement stable.

[181] Les recettes perçues en 2019 (350 M€) sont un peu inférieures à la prévision ; pour 2020, le Gouvernement a suspendu le paiement en attendant la conclusion des négociations à l'OCDE.

[182] Selon le secrétaire général de l'OCDE, 40 à 50 pays seraient prêts, comme la France, à adopter une taxation directe du secteur du numérique.

Pour autant, le Parlement britannique a également voté en 2020 la création d'une taxe numérique proche de la taxe française, sans l'avoir fait entrer en application pour le moment.

Ces projets sont proches de 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. Ce texte non abouti prévoyait 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 les services d'intermédiation tels que les places de marché. La proposition de directive prévoyait deux seuils à franchir pour que la taxe s'applique, un premier pour le chiffre d'affaires mondial, un second pour le montant des produits imposables réalisés dans l'UE[183].

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

Le CPO s'est livré à une analyse approfondie, aux plans qualitatif et quantitatif, des multiples options qui s'offrent aux négociateurs dans la détermination des différents paramètres. Après un examen des enjeux liés aux deux notions centrales dans les discussions que sont le surprofit (pilier 1) et le taux implicite d'imposition (pilier 2), les développements qui suivent présentent des illustrations quantitatives des impacts de la réforme pour la France.

1 - Les enjeux spécifiques liés à la mesure des indicateurs des piliers 1 et 2

La notion de surprofit, au cœur du pilier 1 comme vu précédemment, pourrait se révéler plus complexe à appréhender que ne pourrait le laisser penser une présentation simpliste.

Le scénario central serait de retenir une fraction du profit consolidé du groupe excédant un certain pourcentage du chiffre d'affaires consolidé. Il faut cependant être attentif aux biais que pourraient induire certaines définitions de l'assiette. 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

[183] En l'état actuel de la négociation, ces seuils sont respectivement de 750 et de 50 M€.

plus cycliques. Toutefois, le pilier 1 prend en compte les pertes antérieures[184] par un mécanisme de décalage dans le temps.

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.

Concernant la clef de destination, la possible divergence de vues entre pays développés et pays émergents sur les facteurs à prendre en compte représente un défi important : les ventes aux consommateurs ou les actifs incorporels bénéficieraient en effet plutôt aux pays développés, tandis que l'emploi serait plutôt favorable aux pays en développement. 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[185].

La clef de source soulève d'autres types de questions, la principale étant sa définition précise. 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.

Le pilier 2 consiste en l'instauration d'une taxation minimum des multinationales, qui dépasserait les différences d'assiette 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. Or les options pour la définition du numérateur (mesure de l'impôt) comme du dénominateur (mesure du profit) sont nombreuses.

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[186]. Au-delà, de nombreux impôts reposent sur des

[184] Il ne se contente pas de réallouer les profits quand il y en a, pour laisser les pertes à l'État de résidence.

[185] Pour ne citer qu'un exemple, de nombreux circuits de distribution passent par des centrales d'achats localisées dans des pays intermédiaires

[186] Le cas le plus courant étant le retraitement des dividendes mère-fille. C'est pourquoi la Commission européenne, dans son calcul des taux implicites macroéconomiques,

soldes intermédiaires se situant à différents niveaux du compte de résultat[187].

La question de l'assiette n'est pas aisée à trancher, entre la nécessité d'avoir des bases comparables entre les États, et celle de cibler les profits, agrégat comptable le plus aisément transférable d'une juridiction à une autre. 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.

La deuxième question est celle du traitement des crédits d'impôt. Ceux-ci jouent un rôle important dans le système fiscal français, notamment du fait de l'importance du crédit impôt recherche (CIR), même si des systèmes équivalents existent dans d'autres États. Le CIR constitue un cas épineux, car la majorité des États subventionne la recherche-développement afin d'internaliser ses externalités positives. L'intégration du crédit d'impôt dans la mesure de l'impôt payé risquerait d'être défavorable à la France et de déplacer la concurrence fiscale vers les incitations budgétaires non pour des raisons économiques mais pour des raisons liées à la contrainte réglementaire du pilier 2.

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. Si la réforme entrait en vigueur dans un délai rapproché, le traitement de ces déficits potentiellement massifs pourrait devenir un enjeu majeur[188]. Ne permettre aucun report favoriserait en effet les entreprises dont les bénéfices sont plus réguliers. Dans le même ordre d'idée, il est légitime de se poser la question du report des profits surtaxés[189].

Ces éléments importants sont pris en compte dans les discussions en cours à l'OCDE.

présente deux versions : l'une avec une mesure du profit comprenant l'ensemble des dividendes, et une autre les excluant totalement.

[187] Par exemple la CVAE en France.

[188] Il est important en particulier de tenir compte de cette nécessité d'appréhender la rentabilité sur une durée cohérente avec le cycle d'affaires propre au secteur considéré.

[189] 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.

2 - Les limites des approches et des données utilisables pour réaliser des estimations quantitatives

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.

Des approches statiques des deux piliers ont pu être réalisées, en dépit de leurs limites, mais la production d'une estimation dynamique[190] était hors de portée de l'étude conduite par le CPO.

Si l'estimation statique du pilier 2 laisse certaines marges de manœuvre, l'estimation du pilier 1 pour la France nécessite des données précises et très vastes. Un chiffrage statique complet requerrait de connaître avec un niveau de détail relativement fin (*a minima* chiffre d'affaires intra et hors groupe et profit) les comptes des groupes multinationaux dans chacun des pays où ils 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 collecter l'ensemble de l'information nécessaire. Aussi les développements qui suivent présentent-ils une estimation dans une version simplifiée de la réforme.

Deux sources administratives sont exploitées dans ce rapport : les liasses fiscales, naturellement limitées aux unités légales françaises mais très détaillées, et les déclarations françaises pays par pays au titre du *CBCR*[191]. Ces dernières offrent un point de vue particulièrement complet sur l'activité et la fiscalité des groupes multinationaux français dans l'ensemble de leurs pays d'activité. Elles souffrent cependant de nombreux problèmes déclaratifs.

En outre, ces estimations n'ont qu'un caractère illustratif en raison de l'indétermination de nombreux paramètres de la réforme à ce jour. Les analyses des distributions de taux implicites selon différentes définitions

[190] Permettant d'apprécier quelles seraient les conséquences de cette hausse de fiscalité (y compris adaptation du *profit shifting*) dans les décisions d'implantation du capital productif, et plus généralement à quel impact on doit s'attendre dans le nouvel équilibre sur la production, les salaires ou les prix. Cela dépendrait de toute façon de la nature et de l'ampleur des réactions des États.

[191] Les données françaises relatives à l'exercice 2017 concernent 274 déclarants représentant un chiffre d'affaires cumulé de 2 237 Md€ (dont 963 Md€ en France et 1 274 Md€ à l'étranger), un bénéfice cumulé de 204 Md€, et un IS cumulé de 48,8 Md€ (dont 18,2 Md€ en France).

montrent que le choix qui sera fait pourra changer les résultats du pilier 2 dans des proportions extrêmement importantes. Pour autant, la méthode utilisée et les chiffrages obtenus permettent de disposer d'éléments d'appréciation qui dans certains cas complètent, dans d'autres cas nuancent les premiers chiffrages du CAE et de l'OCDE. Ce travail constitue donc une avancée appréciable par rapport à une situation où les estimations étaient inexistantes.

3 - Estimations des conséquences pour la France des différentes options de la réforme

Le pilier 1

Les données des liasses fiscales françaises ne permettent pas, à elles seules, une évaluation de l'impact du pilier 1. Les seules données qu'il soit ici possible de mobiliser avec profit sont les données *CbCR*.

Toutefois, la base *CbCR* française ne renseigne que sur l'activité des multinationales ayant leur siège en France. Une autre difficulté réside dans l'impossibilité pratique de sélectionner des secteurs d'activité particuliers. Le champ de l'étude est par conséquent restreint, puisque les observations ne peuvent inclure les multinationales étrangères. Il est aussi trop large puisqu'il inclut toutes les multinationales du secteur financier et des secteurs qui ne sont pas tournés vers le consommateur (« *non consumer-facing* », qui ne sont pas incluses dans la réforme.

Le calcul effectué permet d'estimer l'impact sur l'assiette taxable française de l'application du pilier 1 sur le champ des déclarants *CbCR* français. Les deux types de clefs de source sont appliquées[192], et les paramètres retenus sont 10 % du chiffre d'affaires comme seuil du surprofit et une redistribution de 20 % de ce surprofit.

[192] Faire dépendre la clef de source du profit réalisé dans chaque pays d'activité de la multinationale, ou du surprofit mesuré pays par pays.

Tableau n° 15 : Estimation partielle de l'impact sur l'IS français du pilier 1, sur un champ réduit aux seuls déclarants *CbCR* ayant leur siège en France – en Md€

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

Source : Données DGFiP (CbCR), calculs du CPO

Les montants agrégés apparaissent faibles. L'estimation indique une perte d'impôt pour la France de 0,3 à 0,4 Md€, sans tenir compte des effets de réallocation des profits des multinationales étrangères[193]. Les montants moyens par entreprise concernée sont relativement limités (souvent de l'ordre de 50 M€). Ces chiffres laissent penser que les sommes transférées d'un pays à l'autre sont le plus souvent modestes.

Plusieurs limites importantes 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 disposer de preuve formelle, on peut supposer qu'à surprofit mondial donné, il existe un écart plus grand entre la part de chiffre d'affaires localisée en France et la part de profit également localisée en France dans le cas d'une multinationale étrangère que dans celui d'une multinationale française. L'accélération de la numérisation de l'économie du fait de la crise actuelle pourrait contribuer à accroître encore le gain réalloué en faveur de la France de la part de multinationales étrangères. Si l'hypothèse est juste, cette évaluation limitée aux seules multinationales « françaises » conduirait à sous-estimer le surcroît d'assiette pour la France.

Par ailleurs, l'inclusion des dividendes intra-groupe dans le résultat augmente artificiellement le calcul du profit mondial, qui est ici représenté par la somme des profits dans les différentes juridictions. Le surprofit

[193] Après application du taux d'IS de 25 %, qui sera en vigueur au moment de la réforme.

mondial des groupes français et la part d'IS réallouée à d'autres États s'en trouvent biaisés à la hausse.

Au total, ces simulations renforcent l'idée avancée par l'OCDE que le pilier 1 pourrait entraîner des gains pour la France de portée limitée, résultat qui ressort également des études de l'OCDE et du CAE (voir *infra*). En effet, le résultat portant uniquement sur la réallocation de l'impôt dû par les multinationales ayant leur siège en France aboutit *in fine* à une perte très mesurée pour la France, qui serait très certainement plus que compensée par le surcroît d'impôt acquitté en France par les multinationales étrangères (estimation cependant impossible sans les données *CbCR* de l'ensemble des pays). De plus, elles reposent sur des données 2017 sans capter la dynamique de l'économie numérique, particulièrement depuis le déclenchement de la pandémie de COVID-19.

Le pilier 2

Deux types de données peuvent être utilisées :

- les liasses fiscales, qui permettent d'analyser finement la distribution des taux implicites des redevables fiscaux français, et ainsi de mieux comprendre l'impact de l'application du pilier 2 pour les entreprises établies en France, que la multinationale qui les contrôle y ait ou non son siège ; le grand avantage des liasses fiscales consiste dans leur niveau de détail, ce qui permet de chiffrer plusieurs scénarii de réforme ;

- les données *CbCR* des multinationales françaises, qui contiennent des informations permettant d'évaluer les recettes fiscales françaises associées au pilier 2 dans leur ensemble.

L'analyse est ici fondée sur l'étude des grands groupes fiscaux[194], ce qui est 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.

En sens opposé, il a été retenu un seuil de 750 M€ sur le chiffre d'affaires France consolidé uniquement au niveau du groupe fiscal. Il s'agit d'une contrainte sans doute plus forte qui conduit probablement à sous-estimer le nombre d'entités concernées. Enfin, les résultats comptables ont subi un certain nombre de retraitements les mieux partagés par les différents systèmes nationaux.

Il est intéressant au préalable d'étudier les distributions des taux effectifs d'IS selon différents scénarii.

[194] Chiffre d'affaires en France supérieur à 750 M€.

Tableau n° 16 : Distribution des taux implicites d'IS des sociétés non-financières (SNF) selon trois scénarios d'assiette

Taux effectifs des SNF bénéficiaires dont le CA est supérieur à 750M€	IS*/(RFI* + PVLT)				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%					4	14	0%	8%
Entre 13% et 14%	0	0	0%	7%	5	134	1%	35%	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%	8	1365	10%	19%	15	1511	12%	63%	4	45	0%	12%
Entre 20% et 22%					17	994	8%	70%	14	649	5%	17%
Entre 22% et 24%	8	145	1%	20%	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%**

Note : le nombre d'entreprises change selon le scénario car l'on ne retient que celles dont l'assiette considérée est positive
** IS brut de crédits d'impôt (CI) ; RFI : résultat fiscal avant report des déficits passés ; RC : résultat comptable ; PVLT : plus-values de long terme*
Source : données DGFiP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs CPO

Dans le premier scénario (colonne IS/(RFI+PVLT)), 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 nominal d'IS (34,43 %, y compris contribution sociale sur les bénéfices - 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 « niche Copé »)[195]. 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.

Dans le deuxième scénario (colonne IS/(RC+IS)), les taux effectifs sont présentés en fonction du résultat comptable[196] et traduisent l'effet des règles fiscales en vigueur (« effet assiette »).

Par contraste, le passage à la troisième colonne traduit l'effet des autres retraitements fiscaux spécifiques à la France et la correction du biais de la deuxième colonne concernant la comptabilisation des dividendes intragroupe dans le dénominateur retenu.

Ces différences extrêmement importantes démontrent à quel point la définition de la mesure du profit retenue joue un rôle prépondérant.

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. Il convient de garder à l'esprit qu'il s'agit d'un scénario extrêmement stylisé dont la réforme finale s'écartera probablement.

Le tableau suivant récapitule les montants supplémentaires que les entités installées en France seraient amenées à payer dans le cas d'un taux implicite minimal de 12,5 % du résultat comptable retraité dans différents scénarii de définitions du numérateur. C'est cette définition du profit qui a été retenue, car elle paraît, parmi les hypothèses envisagées dans ce rapport, la plus centrale. Retenir le résultat fiscal n'aurait quasiment aucun impact,

[195] Il convient de préciser qu'en contrepartie de la taxation réduite des plus-values à long terme, les moins-values à long terme sont totalement non déductibles, ce qui entraîne plutôt une augmentation du taux effectif en période de crise où les valorisations des titres baissent.
[196] Brut de la charge d'IS.

et choisir le résultat comptable sans retraitements conduirait à une réforme dont l'ampleur serait déraisonnable[197]. Les montants présentés concernent l'ensemble des redevables fiscaux[198].

Tableau n° 17 : Surplus d'impôt à acquitter pour les entités résidentes dans le cadre du pilier 2

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

SNF : sociétés non financières ; SF : sociétés financières

Source : données DGFiP (liasses fiscales des entreprises 2017), calculs CPO

Dans ces scénarii, 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 scénario, la hausse de 1,1 Md€ serait concentrée sur moins d'une centaine de groupes fiscaux.

Ces éléments ne suffisent pas à établir des projections budgétaires précises. Ils 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 minimum retenu pour ces simulations (12,5 %) en comparaison du taux statutaire principal en vigueur. Cela s'explique principalement par l'écart entre les retraitements fiscaux apportés dans le système français au résultat comptable, et par les retraitements, moins nombreux, retenus dans la modélisation[199]

Ces résultats permettent plutôt 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 – affecte nettement l'impôt

[197] Le surplus d'impôts dont auraient à s'acquitter les entreprises françaises atteindrait la dizaine de milliards d'euros.
[198] 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.
[199] 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.

supplémentaire dû. Ces choix techniques entraînent aussi des effets de redistribution dans la mesure où certaines multinationales peuvent bénéficier plus que d'autres de tel ou tel traitement.

Les éclairages apportés par les données *CbCR* France permettent d'illustrer les gains attendus pour le budget de l'État, à la différence des données des seules liasses fiscales qui renseignent sur l'impôt supplémentaire éventuellement dû par les entreprises établies en France, mais sans pouvoir déterminer si cet impôt était dû à la France ou à une autre juridiction. L'exploitation des données *CbCR* permet d'illustrer de grandes tendances, mais ne constitue aucunement une estimation précise.

Dans le cas du pilier 2, et sous l'hypothèse d'un taux minimum de 12,5 %, les gains de recettes fiscales, encore plus stylisés que dans le chiffrage précédent, sont évalués à 7,3 Md€, dont 3,9 Md€ acquittés par des entreprises établies en France et 3,4 Md€ par les filiales d'entreprises étrangères[200]. Ces chiffres, et notamment le premier qui s'écarte significativement des résultats issus des liasses fiscales, présentent des fragilités qui conduisent à les interpréter avec la plus grande prudence ; il serait erroné de croire que les recettes d'IS s'accroîtraient dans des proportions aussi importantes, en particulier en ce qui concerne les entreprises françaises compte tenu du taux effectif d'IS en France. S'agissant de ces entreprises, la quasi-totalité des retraitements fiscaux sont absents de la variable *CbCR*, et un doute demeure concernant les dividendes intra-groupes, ce qui constitue une différence très importante[201].

Des résultats très sensibles aux retraitements fiscaux

Au total, il apparaît que les définitions des numérateurs et des dénominateurs du taux effectif au cœur du pilier 2 joueront un rôle de première importance, jusque dans certains détails particulièrement techniques des retraitements fiscaux effectués. Par ailleurs, dans un scénario où peu de dispositions se rapprocheraient de la définition française du bénéfice fiscal, **les entreprises localisées en France pourraient potentiellement devoir s'acquitter d'un impôt supplémentaire non-négligeable, malgré le niveau élevé du taux statutaire maximum**.

Cette question des règles applicables (maintien des règles fiscales françaises ou « alignement » sur les normes *IFRS*) conduit à renouveler les

[200] Il n'est pas possible de donner une répartition sectorielle de ces montants, et notamment la part du secteur financier.

[201] Il semble que certaines entreprises les aient inclus dans leur déclaration. L'inclusion des doubles dividendes joue sans doute un rôle plus important dans les résultats du siège que dans celui des filiales étrangères, ce qui conduirait à surestimer les impôts supplémentaires acquittés par des entreprises établies en France par rapport à ceux acquittés par des entreprises étrangères.

précautions de prudence à l'égard des estimations existantes, y compris celles présentées ici. Pour ne citer qu'un exemple, 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 moins susceptibles que la tête de groupe de percevoir des dividendes d'autres filiales. **Cela a pour conséquence que la différence entre l'incidence sur les entités françaises et celle sur les entités étrangères est probablement surestimée.**

4 - Les autres estimations disponibles

La Commission européenne n'a pour l'instant rendu public aucun résultat. Sa méthodologie est purement statique et repose sur des données principalement macro-économiques, notamment les comptes nationaux[202].

Deux autres institutions ont à ce jour réalisé des estimations publiques : l'OCDE et le CAE, la première ayant un avantage comparatif car elle seule dispose des données détaillées de tous les États participant au cadre inclusif.

a) L'OCDE

L'organisation 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[203].

L'OCDE a mobilisé un très grand nombre de données provenant de nombreuses sources différentes. Ces données lui ont permis de faire une estimation de la répartition, par pays de siège et pays de filiale (de façon croisée), du chiffre d'affaires, du profit et du surprofit des multinationales.

En ce qui concerne le pilier 1, le surprofit est calculé sur le champ de l'ensemble des multinationales hors secteurs financier et matières premières, avec un seuil de surprofit à 10 % ou 20 % du chiffre d'affaires et une réallocation de 20 % de ce surprofit. On y apprend que la

[202] 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.

[203] 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.

concentration est très importante puisqu'un peu plus de la moitié du surprofit mondial est concentrée sur cent multinationales.

Au niveau global, en appliquant la réallocation obtenue avec les matrices de surprofit, de ventes finales et de clés 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 supplémentaire à acquitter 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 qui en résulte est donc que les pays développés seraient plutôt gagnants en termes de recettes fiscales.**

En ce qui concerne le pilier 2, l'OCDE estime un surplus de recettes mondiales induites, une fois prises en compte les réactions des entreprises (réduction du transfert de bénéfices ou *profit shifting*) et des États[204], à près de 4 % des recettes mondiales. L'hypothèse d'un taux implicite moyen unique par juridiction conduit à sous-estimer largement l'impact du pilier 2. Pour la France, le taux implicite estimé étant très probablement supérieur à 12,5 %, aucune entreprise résidente ne serait concernée par le pilier 2 dans la modélisation, ce qui apparaît comme contestable.

L'OCDE présente un récapitulatif des effets globaux de la réforme des deux piliers par groupes de pays. Le groupe de pays auquel appartient la France verrait ainsi ses recettes fiscales augmenter de 4 % (ce qui représenterait environ 2 Md€ dans le cas de la France).

L'estimation du pilier 2 par l'OCDE se distingue par la quantité impressionnante de données qu'elle mobilise, en prenant en compte de façon convaincante plusieurs facteurs dynamiques importants. Elle aboutit à des gains fiscaux modestes pour les pays développés[205] si on la met en regard des calculs statiques effectués sur *CbCR*[206].

[204] La méthode 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 *profit shifting* et 3) augmentation des taux dans certaines juridictions.
[205] Un peu moins de 4 % des recettes d'IS en dynamique, sachant qu'au global les effets dynamiques augmentent les recettes.
[206] + 7,3 Md€ de recettes fiscales pour la France.

b) Le CAE

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 des profits, relativement à l'imposition en vigueur dans les différents pays. Leur modèle couvre 40 pays représentant 84 % du PIB mondial, parmi lesquels sept « paradis fiscaux ».

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.

L'affectation partielle des profits aux marchés de destination (pilier 1) augmenterait faiblement les recettes fiscales en France[207] ; 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 impactées négativement mais tout aussi faiblement[208]. La mise en place du pilier 1 augmenterait l'attractivité de la France (entre +0,3 % et +1,4 %) du fait qu'une partie des bénéfices réalisés en France ne serait alors plus imposée aux taux français relativement élevés.

Le pilier 2 augmenterait 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 le cas peut-être plus réaliste où les paradis fiscaux relèveraient leur taux effectif d'imposition à 15 %, les recettes fiscales augmenteraient de 9,4 % en France, soit environ 5 Md€.

En conclusion, l'introduction du pilier 1 conduirait à peu près à autant de gagnants que de perdants, ce qui pourrait compliquer les discussions et son adoption. Cet écueil devrait néanmoins être tempéré par les faibles montants d'impôts supplémentaires en jeu.

Le modèle d'équilibre général utilisé n'est pas explicité avec beaucoup de détails et est donc difficile à contre-expertiser. 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, des organisations ou des modèles d'affaires différents peuvent faire face à une fiscalité différente au sein d'un même pays. Cette

[207] +0,1 % et +0,6 % suivant les scénarios.
[208] Entre - 0,1 % et -0,6 %.

hétérogénéité n'est pas prise en compte. Pour autant, il s'agit de la seule étude modélisant aussi finement le comportement des entreprises et incluant la réaction des entreprises aux changements de taxation. C'est donc un élément d'analyse de la réforme déterminant à prendre en compte.

*

En définitive, l'analyse globale des différentes études permet de considérer comme robustes un certain nombre de conclusions.

Toutes les estimations du pilier 2 indiquent qu'il induirait pour les économies développées, et pour la France en particulier, des gains de recettes fiscales réels, notamment auprès des filiales étrangères des groupes français. Un consensus se dégage sur le fait que le phénomène du transfert de bénéfices ou *profit shifting* auquel la France fait face est important et que le pilier 2 permettrait de le réduire.

Le pilier 1 est plus difficile à quantifier. L'estimation à partir des liasses fiscales indique que l'impact sur les recettes d'IS pourrait être positif pour la France mais dans des proportions modestes. 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, l'estimation réalisée à partir des données *CbCR* aboutit à une perte négligeable sur les seules multinationales françaises.

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. 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.

Pour autant, il est nécessaire d'interpréter cette estimation (et les autres existantes) des impacts pour la France avec prudence, car elle utilise, pour le chiffrage à partir des données *CbCR*, les résultats IFRS des entreprises et non leurs résultats fiscaux ; or les écarts sont substantiels et peuvent expliquer certains chiffres étonnants.

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.

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

Chapitre III – Préserver les choix de politique fiscale dans les différents scenarii

La brutale et violente dégradation de l'économie mondiale depuis le printemps 2020 n'a pas remis en cause les tendances de fond résultant de la mondialisation et de la numérisation de l'économie. Au contraire, elle a accéléré certaines évolutions déjà engagées, comme l'a illustré l'essor des entreprises du numérique pendant le confinement. Simultanément, les États ont dû faciliter une reprise économique aussi rapide que possible pour éviter des disparitions massives d'entreprises et d'emplois, tout en gérant dans l'urgence une dégradation inédite des comptes publics qui a considérablement fragilisé leur situation financière. À plus long terme, ils ne pourront éviter de mettre au premier plan de leurs priorités, notamment sur le plan fiscal, les objectifs relatifs à la transition écologique et à la relocalisation en France et en Europe de certaines activités économiques stratégiques. Enfin, les aléas politiques qui pèsent sur les négociations fiscales internationales rendent leur aboutissement incertain.

Cette conjonction d'évolutions conjoncturelles et structurelles crée un contexte particulièrement complexe pour la formulation des grandes orientations de politique fiscale. Afin d'éclairer les décisions à venir, le CPO s'est efforcé d'identifier les marges de manœuvre à la disposition des pouvoirs publics, en distinguant différents niveaux d'intervention (OCDE, Union européenne, État) et les échelles de temps (court terme, moyen terme). Après un rappel des principales mesures d'ores et déjà prises en vue de la sortie de crise (I) puis des grands enjeux de la politique fiscale en direction des entreprises dans le contexte actuel (II), des recommandations sont formulées pour le moyen terme, selon des scenarii tenant compte de l'aboutissement ou non des négociations OCDE en cours (III).

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

Les mesures fiscales décidées ou qui le seraient dans les prochains mois sont d'abord déterminées par l'objectif de relancer l'économie au plus vite, et en particulier la production et l'activité des entreprises. Les développements suivants se limitent à rappeler les conséquences budgétaires de la crise et les principales mesures prises pour soutenir puis relancer l'économie.

A - Des recettes fiscales en forte baisse

La nature et l'ampleur exceptionnelles de la récession économique provoquée par le déclenchement de la crise sanitaire ont obligé à réviser la loi de finances initiale pour 2020 à trois reprises depuis le printemps. Comme ailleurs en Europe et dans le monde, les finances publiques sont considérablement sollicitées par la chute des recettes et par les mesures visant à lutter contre l'épidémie et à limiter les conséquences de la récession sur le tissu productif et le pouvoir d'achat. Après le vote de la troisième LFR du 30 juillet 2020, le déficit prévisionnel, initialement fixé à 2,2 % du PIB, a été porté à 11,4 % et le rapport de la dette au PIB à près de 121 %. Le niveau d'incertitude demeure élevé sur les plans sanitaire et économique ainsi que sur l'évolution des finances publiques. La contraction des recettes fiscales et sociales devrait être comparable à celle du PIB (-9,6 %), ce qui concernera les prélèvements sur les entreprises comme les autres.

À ce stade, les prévisions résultent d'estimations macroéconomiques et non des déclarations d'activité réelle. Il n'en demeure pas moins que la diminution s'annonce forte. Ainsi, les recettes nettes d'IS, prévues en LFI pour 2020 à 48,2 Md€, soit un montant légèrement inférieur à celui constaté en 2019, sont désormais attendues à 15,7 Md€, soit une baisse des deux tiers, nettement supérieure à celle enregistrée lors de la crise de 2008 (-40 %). Cette prévision, fondée sur l'appréciation de l'environnement économique du printemps, ne reflète pas les résultats qui seront effectivement constatés dans les comptes 2020 des entreprises. Elle doit donc être appréciée avec prudence[209].

[209] Le ministère de l'économie et des finances n'exploite pas les résultats semestriels publiés par les grandes entreprises pour faire une estimation des résultats 2020, exercice

L'IS est particulièrement affecté par la récession, compte tenu de l'ampleur du choc subi par le secteur privé et du caractère fluctuant de son assiette. Toutefois, il est possible qu'en dépit de la chute d'activité la baisse des recettes d'IS soit moins forte que lors de la crise de 2008, ce que reflètent les prévisions qui semblent à la fin de l'été moins pessimistes qu'au printemps. En effet, les versements d'IS au titre de l'acompte de juin enregistrent une baisse moins prononcée que la prévision de la 3e LFR, ce qui devra être confirmé avec l'acompte d'octobre et surtout le cinquième acompte que les entreprises devraient ajuster au vu de leurs prévisions de résultats. Si aucune prévision détaillée n'est affichée pour les autres prélèvements directs sur les entreprises, une baisse significative, quoique moins forte, est également à prévoir, notamment sur la CVAE.

Au-delà des mesures de reports de cotisations sociales décidées dès le début de la crise, les LFR du printemps 2020 ont prévu des dispositifs spécifiques concernant les prélèvements sur les entreprises : d'une part, des exonérations de charges pour le secteur du tourisme dans le cadre d'un plan de soutien de 3 Md€[210] ; d'autre part, la possibilité d'utiliser immédiatement les reports en arrière de déficit sur l'assiette de l'IS pour un coût de 0,5 Md€[211].

L'incidence de ces mesures nouvelles sur les recettes d'IS sera toutefois masquée par deux mouvements de sens contraire qui résultent de dispositions de la LFI : d'une part, les remboursements de CICE, qui viennent en déduction des recettes brutes d'IS, diminueront nettement, ce qui augmentera les recettes nettes ; d'autre part, la réduction du taux d'IS pour les grandes entreprises contribuera à les diminuer.

probablement lourd et délicat à mener du fait des incertitudes conjoncturelles et des particularités propres aux grands groupes (leur dimension internationale notamment). À titre d'information, la publication des résultats semestriels des entreprises du CAC 40 a fait apparaître un montant total de pertes de 1,7 Md€ au 30 juin 2020, contre un montant total de profits de 43,5 Md€ au 30 juin 2019. Les situations sont toutefois très contrastées (23 groupes dégagent un résultat bénéficiaire, parfois même davantage qu'en 2019, tandis que 7 groupes cumulent 25 Md€ de pertes). Source : les echos.fr, 7 août 2020.

[210] Notamment un dégrèvement de CFE pouvant aller jusqu'à deux tiers.

[211] Cette mesure de remboursement anticipé des créances, qui vise à soutenir la trésorerie des entreprises qui ont constaté des déficits importants, les autorise à demander dès 2020 le remboursement immédiat de leur stock de créances de report en arrière de leur déficit ainsi que des créances qui viendraient à être constatées en 2020.

La reprise de la trajectoire de baisse de l'IS des grandes entreprises en 2020

L'article 4 de la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'IS avait fixé le taux normal pour l'exercice 2019 à 33,1/3 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 250 M€ pour la fraction de bénéfice imposable supérieure à 500 000 € au lieu de 31 % prévu par la loi de finances pour 2018.

L'article 39 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit la reprise d'une trajectoire de baisse pour les mêmes entreprises :

- pour l'exercice 2020, le taux baisse à 28 % jusqu'à 500 000 € de bénéfice et à 31 % au-delà ;

- pour l'exercice 2021, le taux passe à 27,5 % sur l'ensemble du bénéfice imposable.

Aucune prévision n'est disponible à ce stade pour 2021 et il conviendra d'attendre les prévisions attachées au projet de loi de finances qui seront connues après l'adoption du présent rapport. Il est très probable, cependant, que la conjonction de l'importance des déficits constatés par les entreprises en 2020 et des mécanismes de report en avant aura pour effet de contracter les recettes fiscales non seulement en 2020 mais aussi en 2021.

B - Une réduction significative des impôts de production

Le débat ouvert depuis plusieurs années sur les impôts de production a pris une nouvelle dimension avec la crise actuelle. Avec l'objectif de créer un choc d'offre pour aider les entreprises industrielles à relancer la production le plus rapidement possible, le Gouvernement a annoncé une baisse significative des impôts de production de 10 Md€ dès le 1er janvier 2021. Cette mesure concerne, d'une part, la CVAE dont la part régionale, qui en représente la moitié, sera supprimée, et, d'autre part, le plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) qui sera abaissée de 3 % de la valeur ajoutée à 2 %, ce qui affectera donc la CFE. Par ailleurs, il a été annoncé, sans plus de précision à ce stade, que la méthode de taxation foncière des locaux industriels serait révisée pour diviser la pression fiscale par deux[212].

[212] Cf. discours du Premier ministre aux « Rencontres des entrepreneurs de France – MEDEF », 26 août 2020.

Présenté comme une réponse à une situation conjoncturelle exceptionnelle, la diminution des impôts de production annoncée n'est pas une mesure temporaire mais aura des effets pérennes, ce qui pose la question de son financement dans la durée[213]. Celui-ci repose sur de futures rentrées fiscales engendrées par le retour de la croissance et, pour partie, par le surcroît d'IS engendré par l'élargissement de l'assiette, soit à terme 2 Md€[214].

C - À l'étranger, des politiques fiscales de soutien aux entreprises

Les dispositifs publics de soutien à la trésorerie annoncés dès le début du confinement, au travers notamment de reports de paiement de cotisations sociales, des prêts garantis par l'État (PGE) et du fonds de solidarité pour les PME, sont comparables à ceux mis en œuvre dans l'ensemble de la zone OCDE[215].

Trois quarts des pays membres de l'OCDE ont ainsi introduit des reports de paiement concernant l'impôt sur les sociétés, l'impôt personnel sur le revenu, la TVA, les cotisations sociales voire les impôts fonciers : par exemple, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, le Royaume-Uni, la Suisse. De même, un tiers des États ont effectué des remboursements anticipés de TVA, d'autres, dont la France, ont autorisé des reports de déficit (*carry back)*.

Plusieurs États ont réduit certains impôts, en particulier ceux qui ne s'ajustent pas à la conjoncture : cotisations sociales (20 % des États, dont la Grèce, la Hongrie, l'Espagne), impôts de production dont les impôts fonciers (Belgique, Italie, Lituanie, Royaume-Uni, Chine, Singapour). Plusieurs États ont prévu des mesures spécifiques pour des secteurs fortement touchés par la crise, comme le tourisme, le transport aérien ou l'hébergement et la restauration. L'Italie a mis en place un crédit d'impôt pour les commerçants et artisans leur permettant de régler leurs loyers des mois d'avril, mai et juin.

Les mesures ont généralement été prolongées et étendues à des entreprises qui en avaient été exclues au départ, notamment les plus grandes.

---

[213] Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques du 30 juin 2020, la Cour des comptes recommande de privilégier les mesures temporaires.

[214] Au niveau agrégé, l'hypothèse retenue pour l'effet retour sur IS est de 20 % de manière standard. Il s'agit d'un taux "à long terme" ; pour la chronique annuelle exacte à court terme, il faut aussi prendre en compte le mécanisme du 5ème acompte.

[215] Pour plus de détails, voir OCDE, *Tax policy reforms 2020*.

Anticipant que les difficultés de trésorerie des entreprises pourraient conduire ensuite à des difficultés de solvabilité financière, plusieurs États ont prévu des mesures fiscales destinées à renforcer les fonds propres : aux Pays-Bas, les entreprises sont autorisées à constituer une réserve « corona » ; de même, la Belgique admet la constitution d'une réserve non fiscalisée de 20 M€ pour reconstituer les fonds propres perdus du fait de la crise.

À l'inverse, certains États ont instauré des impôts exceptionnels pour les grandes entreprises ayant connu une forte activité durant le confinement, par exemple dans le commerce de détail (Hongrie) ou le secteur numérique (Hongrie).

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

La crise ne remet pas en cause les objectifs traditionnels de la politique fiscale : rendement, compétitivité et attractivité, répartition de la charge fiscale. Toutefois, des objectifs plus récents s'y ajoutent : la transition écologique, le maintien et même la relocalisation d'activités de production, le soutien à des secteurs d'avenir, la prévisibilité de la norme fiscale.

A - Le rendement fiscal

Au cours des dernières années, la volonté affichée des gouvernements de diminuer la fiscalité directe des entreprises s'est trouvée contrainte par l'objectif de rétablissement des comptes publics. Si l'objectif de rendement fiscal est passé temporairement au second plan compte tenu de la gravité de la crise, il ne disparaît pas. Les choix actuels qui privilégient l'objectif de compétitivité devront tôt ou tard tenir compte de la nécessité de redresser les comptes publics en agissant sur le niveau des recettes sans négliger pour autant d'agir sur les dépenses. Le rééquilibrage spontané des comptes publics ne devrait être en effet que très partiel, et le déficit risque donc d'être durablement très élevé, nettement supérieur au niveau d'avant crise, même une fois l'économie revenue à un fonctionnement normal[216].

[216] Cf. Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020.

La diminution de la CVAE annoncée par le Gouvernement soulève la question du financement du secteur public local et, plus particulièrement, des politiques territoriales de développement économique. Depuis 2017, le produit de la CVAE[217] est attribué pour la moitié aux régions. La réduction de CVAE annoncée affectera les régions devenues les chefs de file des politiques de développement économique dans les territoires. Cette compétence est appelée à prendre une importance toute particulière avec le besoin de soutenir et d'accompagner sur le terrain les entreprises fragilisées par la crise actuelle.

Au-delà de la perte de recettes qui sera compensée par l'État[218] grâce à l'affectation aux régions d'une fraction de TVA[219] égale en 2021 au montant de CVAE perçu par les régions en 2020[220], il faut s'interroger sur la manière dont seront financées demain les politiques territoriales de développement économique. Si ces politiques sont appelées à être principalement financées par le contribuable national, cela signifie qu'elles le seront plutôt par les grands impôts sur les ménages, bien que ceux-ci n'en soient pas les bénéficiaires directs. La lisibilité de l'effort fiscal ne s'en trouvera pas améliorée.

De leur côté, les collectivités territoriales pourraient être conduites à agir sur les taux des impôts sur lesquels elles conservent une marge de manœuvre, principalement la fiscalité immobilière[221] (taxes foncières pour le bloc communal, droits de mutation à titre onéreux pour les départements[222], CFE), la fiscalité énergétique (taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques – TICPE)[223], voire, à la marge, la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)[224].

[217] Les recettes de CVAE versées aux collectivités territoriales ont atteint près de 19 Md€ en 2019 (+ 6,8 % par rapport à 2018). Source : Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020*, fascicule 1.
[218] Les régions s'attendant d'ores et déjà à une perte estimée à 1 Md€ sur la CVAE en 2020 à cause de la crise (cf. regions-france.org).
[219] Déjà entamée par l'affectation d'une fraction aux régions depuis 2018 (4,3 Md€ en 2019).
[220] L'État garantissant l'évolution de cette fraction de TVA « sur le rythme d'évolution nationale de cet impôt à compter de 2022 ».
[221] Alors que, par exemple, le taux moyen de la taxe sur le foncier bâti (ménages et entreprises) a baissé en 2019 de – 0,7 point, pour la première fois depuis dix ans, la revalorisation forfaitaire des bases ayant en revanche entraîné une hausse de recettes d'1,2 Md€ à taux constant. Cf. Cour des comptes, *op. cit*.
[222] Toutefois, seuls quatre départements ont conservé leur taux à 3,8 %.
[223] Les régions n'utilisent pas toutes la part modulable de TICPE.
[224] Le taux de la TASCOM est national, mais peut être modulé (à la marge).

B - Les objectifs d'attractivité et de compétitivité

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

Compétitivité et attractivité ne se recoupent pas entièrement. Même si toutes deux vont souvent de pair et traduisent la bonne situation économique d'un pays dans la compétition mondiale, elles ont des déterminants qui peuvent être différents.

La **compétitivité** est la capacité d'une entreprise ou d'une économie à faire face à la concurrence étrangère. Au niveau macroéconomique, les principaux indicateurs utilisés pour évaluer la compétitivité d'une économie sont notamment la balance courante du pays et la part de marché de ses entreprises. La balance courante de la France est déficitaire depuis 2007, mais son solde tend à se réduire de -1% du PIB en 2012 à -0,3 % en 2018[225]. Après vingt ans de quasi-stabilité, la part de marché de l'économie française dans le commerce mondial a sensiblement baissé au début des années 2000 et ne représente plus désormais que 3,5 % du commerce mondial.

L'attractivité est la capacité d'un pays à attirer des activités productives sur son territoire. Elle découle de la mise en concurrence des territoires pour accueillir des activités nouvelles et des facteurs de production (capitaux, création d'emploi, travailleurs qualifiés) provenant de l'extérieur. La fiscalité joue un rôle, mais parmi d'autres déterminants tels que la taille du marché, la proximité avec des marchés importants dans des États voisins, l'existence de métropoles offrant, outre un lieu de débouché de la production, la présence de fonctions jugées stratégiques (centres de recherche, services aux entreprises, la stabilité des institutions et du cadre juridique, la protection de la propriété, la facilité des démarches administratives). Avec un stock d'investissements directs étrangers (IDE) de 45 Md€, la France, tout en étant classée derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni, apparaît aujourd'hui bien placée et s'est classée en première position en Europe en 2019 pour l'accueil de nouveaux investissements étrangers.

La fiscalité joue un rôle multiforme sur l'attractivité. Son niveau influe différemment selon les fonctions d'entreprise que l'on souhaite

[225] Direction générale du Trésor, 2020.

attirer. Comme le montrent les travaux d'Aymeric Lachaux[226], 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 niveaux de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production sont non significatifs, seul le rôle des incitations fiscales à la recherche-développement 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[227].

Ces considérations ont pu exercer une influence sur les choix de politique fiscale. Le crédit impôt-recherche (CIR) français vise à encourager l'implantation en France d'activités de recherche. Il est en réalité perçu par les entreprises comme un dispositif d'allègement du coût du chercheur, non couvert par les mesures de réduction des cotisations sociales sur les bas salaires davantage que comme un allègement d'IS.

La stratégie de diminution du taux de l'IS engagée en 2018 vise plutôt les grandes entreprises et le maintien en France de fonctions de conception et de sièges sociaux.

Enfin l'accent mis depuis plusieurs années sur le niveau élevé des impôts de production et la volonté politique affichée de le réduire répondent au souci de redresser la compétitivité des PME et ETI françaises, notamment dans l'industrie manufacturière, par rapport à la situation constatée dans les économies voisines.

C - La prévisibilité de la norme fiscale

Au-delà du niveau de la fiscalité, la qualité du système fiscal constitue également un point d'attention notamment pour le législateur qui peut chercher à favoriser la prévisibilité des règles fiscales. Dans une période de bouleversements si soudains et si profonds, l'État doit contribuer à réduire l'incertitude et non à l'aggraver. C'est pourquoi il est

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

[227] Toutefois, d'autres études, comme celles de Farid Toubal et Alain Trannoy ne trouvent pas d'impact significatif de la fiscalité des entreprises dans le choix de localisation. Cf. F. Toubal, A. Trannoy, « L'attractivité de la France pour les centres de décision », *les Notes du CAE*, avril 2016.

important que la fiscalité soit également lisible, prévisible et cohérente par rapport à la stratégie économique d'ensemble du pays.

S'il n'est pas anormal que les règles fiscales évoluent en fonction des circonstances et des débats politiques, la France se distingue de ses partenaires européens par une grande instabilité fiscale. Il en résulte une crédibilité limitée aux yeux des entreprises, et un coût de gestion de l'instabilité et de la complexité fiscales qui pénalise probablement les entreprises ne pouvant s'offrir les services de cabinets spécialisés.

Le degré de lisibilité et de prévisibilité des règles fiscales, ainsi que la sécurité de l'environnement fiscal, jouent un rôle important pour les entreprises. De ce point de vue, la position de la France dans les classements mondiaux apparaît moyenne voire relativement médiocre.

Le rapport sur les politiques fiscales dans l'Union européenne (*Tax policies in the EU*) indique que, pour la France, l'indicateur exprimé en nombre moyen d'heures passées annuellement par une entreprise moyenne pour se soumettre à l'ensemble de ses obligations fiscales est plutôt inférieur à la moyenne des États membres de l'UE (l'Allemagne étant elle nettement au-dessus), mais s'est dégradé entre 2007 et 2017 alors qu'il s'est globalement amélioré dans l'UE[228]. L'indice de complexité fiscale développé par les universités de Munich et Paderborn place la France en assez mauvaise position, après les États-Unis, l'Allemagne ou le Royaume-Uni (mais devant l'Italie).

D - La répartition de l'effort fiscal

Au-delà du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt qui encadre la loi fiscale[229], le législateur peut chercher à maintenir un certain équilibre dans la répartition de l'effort fiscal, d'une part, entre les ménages et les entreprises, d'autre part, entre les différentes catégories d'entreprises.

[228] *Tax policies in the EU*, 2020, données Banque Mondiale

[229] Se décomposant lui-même en un principe d'égalité devant la loi fiscale (article 6 de la déclaration des droits de 1789) et un principe d'égalité devant les charges publiques (article 13 de la même déclaration). Le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il établit. Le principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas obstacle à ce que des situations différentes fassent l'objet de solutions différentes.

1 - La répartition de l'effort fiscal entre les entreprises et les ménages

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

Pour autant, une présentation simplifiée de la répartition des prélèvements obligatoires entre les entreprises et les ménages indique que l'accroissement du niveau général des prélèvements obligatoires constaté dans les États européens depuis 2008 a touché essentiellement les ménages. C'est particulièrement vrai en France, comme le montrent les tableaux ci-dessous.

Tableau n° 18 : Part des prélèvements obligatoires sur les entreprises (en points de PIB) [230]

	1990	2000	2010	2018	Évolution 1990-2018
France	17,0	17,3	16,8	17,1	+0,1
Allemagne	9,1	9,8	9,2	10,0	+0,9
Italie	13,6	15,0	15,1	14,3	+0,7
Pays-Bas	8,8	10,5	8,8	12,1	+3,3
Espagne	12,1	12,7	11,8	12,3	+0,2
Royaume-Uni	6,7	6,8	6,6	6,8	+0,1

Source : CPO d'après données OCDE

[230] Cet exercice, réalisé à partir des données de recettes fiscales de l'OCDE, contient des approximations méthodologiques. Ainsi, dans le cas de la France, il a été considéré que les impôts sur le patrimoine étaient intégralement payés par les ménages, alors qu'une partie – certes minoritaire – est payée par les entreprises ; de même, la C3S ou la taxe locale d'équipement n'ont pas été retranchées de la catégorie des impôts sur les biens et services, comme d'autres taxes plus marginales. À l'inverse, les cotisations sociales des indépendants ont été comptées comme un prélèvement sur les entreprises.

Tableau n° 19 : Part des prélèvements obligatoires sur les ménages

En points de PIB	1990	2000	2010	2018	Évolution 1990-2018
France	24,1	26,0	25,2	28,9	+4,8
Allemagne	25,7	26,4	25,6	27,9	+2,2
Italie	22,9	25,5	26,6	27,7	+4,8
Pays-Bas	31,0	26,0	26,6	26,3	-4,7
Espagne	19,4	20,4	19,3	21,9	+2,5
Royaume-Uni	26,3	26,0	25,6	26,4	+0,1

Source : CPO d'après données OCDE

À l'exception des Pays-Bas, les principales économies de l'UE ont contenu la hausse du poids des prélèvements sur les entreprises dans le PIB, alors que la hausse a été sensible pour les ménages, surtout en France et en Italie. Malgré les simplifications et les limites méthodologiques, cette analyse montre que les décisions sur la fiscalité des entreprises ne peuvent ignorer les répercussions éventuelles sur l'acceptabilité des prélèvements par les ménages.

2 - La répartition entre les différentes catégories d'entreprises

Le législateur a toujours cherché à corriger certains biais fiscaux pour tendre vers une équité entre les différentes catégories d'entreprises dans la répartition de l'effort fiscal. C'est ainsi qu'a été instauré au début des années 2000 un taux réduit d'IS pour les PME qui a été maintenu lors de la réforme de 2017. C'est la même logique qui a conduit à une progressivité du taux de la CVAE ou à des abattements en faveur des PME.

La répartition des prélèvements entre les différentes catégories d'entreprises repose sur un équilibre qui doit s'apprécier globalement et non impôt par impôt[231].

[231] Pour la même analyse sur les seuls impôts de production, voit chapitre I.

Tableau n° 20 : Répartition de la contribution à l'IS et à cinq impôts de production par taille d'entreprises pour 2018 (en %)

	CVAE	CFE	TF	C3S[232]	IS	Cumul	*VA fiscale*
Microentreprises	2,2	21,9	15,9	0	20,0	15,7	*16,4*
PME	31,5	25,0	15,7	5,9	21,7	22,1	*33,7*
ETI	41,1	27,6	22,1	50,7	22,3	27,2	*30,7*
Grandes entreprises	24,2	19,2	11,2	43,5	35,9	29,0	*18,1*
Non classées	1,0	6,3	35,1	0	0,6	6,0	*1,2*

Source : DGFiP, CPO, ACOSS

Les statistiques fiscales pour 2018 font apparaître que les contributions combinées de l'IS, de la CVAE, de la CFE, de la TF et de la C3S représentent, pour les microentreprises, une part équivalente à leur part dans la valeur ajoutée fiscale ; pour les PME, une part inférieure de 11 points à leur part dans la valeur ajoutée ; pour les ETI, une part inférieure de trois points ; et pour les grandes entreprises, à l'inverse, une part supérieure de 10 points. Cet écart pour les grandes entreprises s'explique principalement par leur niveau de contribution à l'IS et à la C3S, tandis que, pour les PME, leur faible contribution relative à la C3S et à la TF fait plus que compenser leur contribution relativement forte à la CVAE. Concernant les ETI, la CVAE et la C3S représentent une part plus élevée que leur contribution à la valeur ajoutée fiscale.

Cette analyse semblerait donc indiquer une répartition de la charge fiscale totale globalement un peu plus favorable aux PME et aux ETI et un peu moins aux microentreprises et aux grandes entreprises. Toutefois, l'analyse des taux effectifs (ou implicites) d'IS par taille d'entreprise aboutit à un constat plus nuancé[233].

La relation entre les taux implicites et la taille des entreprises a fait l'objet de plusieurs travaux au cours des dernières années dont les conclusions divergent. Le rapport particulier n° 3 mis en ligne en même temps que le CPO sur l'IS publié en janvier 2017, qui se limite aux entreprises déclarant un résultat fiscal positif, conclut que le taux moyen d'IS des grandes entreprises est plus élevé que celui des autres catégories. Il en est de même d'une étude de l'OFCE[234] de 2018. À l'inverse, une étude

[232] Données 2019.

[233] Cf. rapport particulier n° 4.

[234] Mattia Guerini, Sarah Guillou, Lionel Nesta, Xavier Ragot, Evens Salies, « Impôt sur les sociétés : état des lieux et effets différenciés de la réforme », *Policy brief*, 16 octobre 2018, OFCE,

plus ancienne de la direction générale du Trésor trouve des taux implicites en moyenne plus faibles pour les grandes entreprises[235], ce constat étant confirmé en 2019 par l'institut des politiques publiques (IPP)[236]. Selon ces deux dernières études, la déductibilité des intérêts[237] joue un rôle majeur dans la baisse des taux implicites. L'étude de l'IPP identifie d'autres facteurs explicatifs comme la capacité exportatrice et l'intensité en propriété intellectuelle.

En ce qui concerne les secteurs, les statistiques fiscales montrent que les cinq secteurs contribuant le plus[238] aux cinq impôts cumulés sont globalement les mêmes que pour l'IS.

Les mesures d'allègements d'impôts décidées par le législateur n'ont donc pas les mêmes effets sur les différentes catégories d'entreprises selon l'impôt ciblé. La diminution du taux normal d'IS sans modification du taux réduit doit logiquement bénéficier plutôt aux grandes entreprises. Il en serait de même avec la C3S qui est concentrée sur les grandes entreprises du secteur financier et du commerce et, dans une moindre mesure, de l'industrie. La supprimer dans une conjoncture où l'IS risque de connaître une chute historique de ses recettes devrait s'avérer plutôt favorable pour les grandes entreprises par rapport à leur part de valeur ajoutée. Une mesure ciblant la CVAE devrait, en revanche, bénéficier d'abord aux ETI industrielles, voire financières.

E - Des objectifs plus récents

Instrument de politique économique, la politique fiscale obéit également à des choix stratégiques qui se traduisent dans des incitations visant à orienter les décisions des entreprises dans le sens voulu par le législateur. Sans qu'il soit possible dans le cadre de ce rapport de recenser l'ensemble des incitations fiscales concernées, il convient d'évoquer les principaux objectifs qui pourraient orienter plus que par le passé les choix de politique fiscale.

[235] Cf. *Trésor-éco*, juin 2011.
[236] Institut des politiques publiques, « L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs », 2019.
[237] Corrigée depuis par l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2019.
[238] Industrie manufacturière, commerce, secteur financier, immobilier, activités spécialisées. Ces cinq secteurs représentent 68 % du cumul des cinq impôts et 58 % de la valeur ajoutée totale.

1 - La transition écologique

La crise sanitaire a renforcé encore les attentes pour accélérer la transition écologique et mieux prendre en compte les objectifs environnementaux, notamment énergétiques, dans les instruments de politique économique.

Dans son rapport de 2019[239], le CPO a préconisé un réexamen des dépenses fiscales ayant pour objet de soutenir l'utilisation des énergies fossiles dans un certain nombre d'activités économiques. Il a ainsi recommandé une remise en cause des tarifs de remboursement de TICPE en faveur du transport routier de marchandises, l'inclusion d'une composante carbone pour les secteurs économiques faisant l'objet d'une exonération de la fiscalité carbone[240], la convergence de certains taux réduits de gazole non routier vers le tarif de droit commun[241].

Il a également recommandé de mieux articuler la fiscalité environnementale avec d'autres instruments fiscaux concernant directement les entreprises tels que l'introduction d'une taxe kilométrique nationale sur les poids lourds, la poursuite de l'alignement de la fiscalité du gazole sur l'essence, la création de péages urbains ou la révision des modalités de calcul des certificats d'immatriculation ou de l'avantage fiscal lié aux voitures de fonction.

2 - La relocalisation d'activités de production

Face au risque de dépendance exclusive vis-à-vis de sources d'approvisionnement étrangères, les responsables politiques et économiques comme l'opinion publique souhaitent faire de la relocalisation de productions stratégiques l'un des objectifs prioritaires de la politique économique. Cette préoccupation récente est convergente avec celle précédemment décrite sur l'environnement, puisqu'elle devrait contribuer à raccourcir les flux d'échange de marchandises et réduire l'empreinte carbone.

Avant de savoir si des mesures fiscales permettraient de répondre à cet objectif et d'en identifier la teneur, il est important de rappeler que la

[239] CPO, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, septembre 2019.
[240] Transport aérien international, transport maritime national et international, transport fluvial, pêche.
[241] À l'exception du secteur agricole.

délocalisation d'activités de production vers l'étranger[242] résulte d'arbitrages stratégiques d'un certain nombre de multinationales françaises qui, depuis longtemps, ont fait le choix de maintenir en France les activités de conception, de décision et de recherche-développement, tout en installant leurs activités de production à l'étranger, choix que n'ont pas nécessairement fait les multinationales allemandes ou italiennes. Le CEPII estime même que cette dissociation pourrait avoir été amplifiée par l'existence en France d'un CIR très favorable. Il recommande de renforcer l'attractivité de la France non seulement comme lieu de conception, mais aussi comme lieu de production.

Il est possible que des mesures fiscales appropriées puissent contribuer à des relocalisations, et les débats actuels sur les impôts de production s'inscrivent dans cette réflexion. Il est douteux cependant qu'elles soient suffisantes pour changer aussi profondément des stratégies d'entreprises construites de longue date et qui ne peuvent s'inverser du jour au lendemain sans revoir les choix d'organisation de la chaîne de valeur ni renoncer à des implantations à l'étranger qui sont à apprécier par rapport à une stratégie globale. Au demeurant, fermer des installations à l'étranger et rapatrier en France les actifs correspondants risque d'engendrer des coûts significatifs en fonction des conditions économiques, juridiques et politiques du pays que l'on quitte[243].

3 - Le soutien à des fonctions ou à des secteurs d'avenir

La stratégie économique de relance devrait également viser à accélérer la mutation de l'économie française vers des secteurs d'avenir, ce qui impliquera des investissements élevés des entreprises comme de la sphère publique en capital et en formation professionnelle. La France dispose déjà de dispositifs très incitatifs comme le CIR, mais ce dernier est à la fois large (d'où son coût), ciblé sur les activités de recherche et utilisé plutôt par les grandes entreprises.

Une politique de soutien à des secteurs d'avenir peut passer par des dispositions fiscales adéquates telles que des déductions ou des crédits d'impôt en faveur de l'investissement ou du renforcement des fonds propres. Toutefois, d'autres instruments de nature publique poursuivent déjà des objectifs comparables, comme le programme d'investissements

[242] Qui se traduit par ce que le CEPII appelle « l'étonnante atonie des exportations françaises » et un déficit commercial élevé, en partie compensé par un niveau élevé de revenus d'investissements (43 Md€ en 2017, soit 1,9 % du PIB, contre 1,5 % en Allemagne). *La lettre du CEPII*, n° 395, janvier 2019.

[243] Voir à ce sujet l'opinion de l'avocat fiscaliste Gianmarco Monsellato, *Relocalisations : l'obstacle fiscal*, lesechos.fr, 4 juin 2020.

d'avenir (PIA) ou les fonds d'investissement en fonds propres ou en prêts gérés pour le compte de l'État par des institutions publiques (Bpifrance notamment).

Le renforcement des fonds propres des entreprises constitue un enjeu de plus en plus important. Le niveau d'endettement des entreprises françaises a crû de manière continue depuis la crise de 2008 et atteint 73,5 % du PIB, contre 60,9 % en moyenne dans la zone euro. La crise actuelle devrait contribuer à accroître encore ce niveau. La faiblesse de leurs fonds propres expose de nombreuses entreprises à des prises de contrôle étranger.

Les réponses susceptibles d'être apportées au plan fiscal ne sont cependant pas aisées. D'une part, elles relèvent non seulement de la fiscalité des entreprises mais aussi de la fiscalité du patrimoine des ménages. D'autre part, les mesures visant à différencier le taux d'IS selon que les bénéfices sont réinvestis ou pas semblent avoir eu des effets limités, en France comme à l'étranger, et ne sont pas sans risque au plan juridique. Par ailleurs, le fait de taxer différemment les bénéfices réinvestis et les bénéfices redistribués pourrait nuire à la réallocation du capital. Enfin, la transposition de la directive ATAD réduit l'avantage fiscal en faveur de l'endettement. Au total, la justification économique d'une différenciation de taux d'IS selon que les bénéfices sont réinvestis ou non apparaît insuffisante au vu de la complexité de mise en œuvre d'un tel dispositif et de la position prise sur cette question par le Conseil constitutionnel[244].

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

Composante essentielle de la souveraineté nationale, la politique fiscale n'est pas pour autant isolée des choix politiques faits dans les autres pays. Du fait de la mobilité croissante de certaines assiettes et de la numérisation d'un nombre sans cesse plus important d'activités économiques, les interactions entre les décisions fiscales des différents pays sont de plus en plus fortes.

La coopération fiscale entre les États repose sur des conventions bilatérales et, de plus en plus, sur des accords multilatéraux. Pour la France, l'Union européenne est également l'un des cadres de cette coopération,

[244] Cf. la décision précitée du 6 octobre 2017.

mais après la crise de 2008, l'OCDE en est devenue l'échelon le plus actif avec le lancement des négociations BEPS.

Les développements ci-dessous distinguent pour la politique fiscale nationale **deux scénarii, selon que les négociations en cours à l'OCDE permettront ou non un accord entre les parties**. Les marges de manœuvre qui seront autorisées par l'issue de ces négociations sont explorées aux différents niveaux disponibles : celui de l'OCDE, dans la perspective d'un approfondissement des règles ; au niveau européen en vue d'une plus grande unification des règles fiscales applicables aux entreprises ; au niveau national enfin, pour poursuivre la politique d'amélioration de l'attractivité et de la compétitivité, tout en garantissant le rendement des différents impôts sur les entreprises.

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

1 - Des discussions techniques qui se poursuivent

Les négociations BEPS 2.0 en cours dans le cadre de l'OCDE ont été lancées en janvier 2019. Le sommet du G20 de Fukuoka des 8 et 9 juin 2019 a adopté le plan de travail de l'OCDE qui prévoit que les négociations aboutiront en 2020 pour une adoption en novembre 2020 par les chefs d'État et de gouvernement du G20.

Comme cela a été indiqué précédemment, ces discussions portent sur deux objets de discussions : la révision de la base de répartition des droits d'imposition (pilier 1) et l'introduction d'un concept d'imposition effective minimum (pilier 2). Ces discussions, même si elles ont été affectées par la crise sanitaire, n'ont pas été interrompues. Par ailleurs, les États-Unis ont maintenu leur participation aux discussions, bien qu'ils aient annoncé en juin 2020 que la perspective des élections présidentielles ne permettrait pas d'aboutir à un accord politique pour la fin de l'année 2020 comme cela était initialement prévu.

À la date de parution du présent rapport, il est prévu qu'une synthèse des travaux soit finalisée en vue d'un examen en octobre 2020 par les pays du Cadre inclusif. Ce document a pour objet de préciser l'état technique de la discussion et de préparer une décision politique du G20 qui se tiendra au niveau ministériel le 14 octobre et au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement les 21 et 22 novembre à Riyadh. Dans ce but, une version détaillée des travaux sur le pilier 1 et le pilier 2 a été soumise à la consultation des seules parties prenantes, mais elle a *de facto* circulé dans

certains cercles à l'étranger avant d'être finalement mise en ligne sur Internet par une universitaire canadienne dans un souci de transparence[245].

C'est par cette « fuite » que le CPO a eu accès aux documents en discussion quelques jours avant l'adoption de son rapport. La très grande technicité des documents, de plusieurs centaines de pages, ne lui a pas permis d'en faire une analyse exhaustive. Toutefois, un examen rapide des principales mesures concernant le pilier 2 permet de confirmer plusieurs points importants : complexité et technicité des sujets, fort impact potentiel de mesures très techniques de détermination de la base et du taux confirmant la nécessité d'interpréter les chiffrages avec prudence, complexité de mise en œuvre du dispositif par les entreprises.

Il serait souhaitable de disposer d'un délai suffisant pour prendre connaissance, évaluer et commenter le dispositif avant son adoption par les États.

La confidentialité imposée par l'OCDE sur le contenu des négociations, en dehors des consultations publiques, mériterait d'être reconsidérée, tout particulièrement dans le cas de ces derniers travaux sur les piliers 1 et 2, très complexes techniquement. Cette situation, critiquée par certaines organisations non gouvernementales, empêche les décideurs politiques, les universitaires, les acteurs économiques et la société civile d'avoir une compréhension exacte des sujets en discussion et de pouvoir en faire une évaluation, avant le dernier moment de l'approbation par les États au G20. Seuls quelques grands principes consensuels sont connus, sans qu'il soit possible d'avoir un avis éclairé sur tous les aspects. **Le CPO devrait à tout le moins bénéficier, de par son statut d'organisme associé à la Cour des comptes, d'un accès préférentiel à ces documents en application du principe du secret partagé.**

De même, il faut rappeler que les restrictions imposées quant à l'utilisation des données *CbCR* à des fins d'études et de statistique, même par des administrations habilitées à traiter de telles informations par nature confidentielles, ne permettent pas aux États de disposer de tous les éléments d'appréciation nécessaires. Cette situation rend très délicat l'exercice d'estimation des impacts de la réforme, comme le CPO a pu le constater par lui-même, et limite la capacité des États à négocier en pleine connaissance de cause.

[245] https://mnetax.com/leaked-oecd-draft-blueprints-on-pillar-one-and-two-available-40033

2 - Piliers 1 et 2 : un impact global *a priori* favorable, des éléments importants qui restent à préciser

En dépit de leurs limites, les différentes simulations présentées au chapitre II du présent rapport montrent que, si le programme BEPS était approuvé, le pilier 2 devrait avoir des conséquences plutôt favorables quoique de portée limitée pour les recettes fiscales. Concernant le pilier 1, les résultats sont plus ambigus et indiquent un impact global *a priori* faible mais probablement positif.

Les analyses disponibles soulignent également les avantages économiques qui résulteraient d'un accord :

- ceux-ci s'analysent d'abord en termes d'équité. Ainsi, sous réserve de son application effective la plus large possible et a minima dans tous les États du G20, la règle de taxation minimale prévue par le pilier 2 permettrait de réduire le déséquilibre de situation existant actuellement entre les entreprises – souvent les plus grandes et les plus mobiles - qui peuvent mettre en œuvre une optimisation fiscale à l'échelle internationale et celles – souvent plus petites et plus attachées à un territoire - qui ne le peuvent pas ;

- les règles du pilier 2, et notamment l'introduction d'un taux effectif minimal d'imposition, permettraient en outre de limiter la concurrence fiscale entre les États (y compris au sein de l'Union européenne) en posant une limite à la baisse de la taxation des bénéfices des sociétés. Une telle règle est favorable à l'attractivité fiscale du territoire français. En effet, la baisse progressive du taux nominal de l'impôt sur les sociétés se conjuguera avec son augmentation dans d'autre pays parties à la négociation (plusieurs d'entre eux, y compris au sein de l'Union européenne, affichent des taux effectifs moyens d'imposition des bénéfices inférieurs au minimum de 12,5% prévu dans le cadre de la négociation[246]) ;

- enfin les règles du pilier 1, qui constituent une tentative de taxation des profits là où la valeur est créée, permettent d'escompter un rééquilibrage de la concurrence entre les activités numérisées et celles qui ne le sont pas, notamment dans le domaine du commerce.

Si un accord sur le pilier 2 semble *a priori* plus aisé à obtenir que sur le pilier 1, la position française est d'obtenir un accord sur les deux et pas seulement sur le pilier 2. De fait, les deux piliers sont intrinsèquement

[246] Selon les données Eurostat pour 2018, sept États-membres de l'UE ont des taux implicites d'imposition des bénéfices (hors dividendes) inférieurs en moyenne à 12,5% : L'Estonie, l'Irlande, la Lituanie, la Lettonie, le Luxembourg, la Hongrie et la Roumanie.

liés, et il est important qu'un accord susceptible de réunir un si grand nombre d'États permette à la fiscalité de mieux appréhender des activités nouvelles qui ont largement profité, et encore plus depuis le déclenchement de la pandémie de COVID-19, des failles des règles fiscales en vigueur.

Toutefois, le pilier 1 suscite de fortes réticences de la part des États-Unis. En ce qui concerne le pilier 2, une interrogation existe sur une possible option d'exclusion des groupes américains au prétexte qu'ils sont déjà soumis à *GILTI* dans leur pays (clause dite « du grand-père »). Si la *GILTI* devait être reconnue comme équivalente à la règle d'inclusion de *GloBE*[247], il importerait que l'OCDE en analyse clairement les interactions, notamment pour l'application de la règle des paiements sous-imposés aux entités des groupes américains, et assortisse une telle reconnaissance d'une revue en cas d'évolution significative du régime américain.

3 - Une vigilance particulière à observer sur les définitions retenues et les retraitements opérés

Les simulations présentées à la fin du chapitre 2 ont montré que des aspects techniques relatifs à la mise en œuvre des règles envisagées sont susceptibles d'avoir des impacts considérables, peut-être peu visibles à l'échelle nationale, mais significatives au niveau de chaque entreprise, conduisant à des changements de comportements qui pourraient *in fine* avoir des effets macro-économiques.

Ainsi, il apparaît que la définition des numérateurs et des dénominateurs du taux effectif au cœur du pilier 2 jouera un rôle de première importance, jusque dans certains détails particulièrement techniques des retraitements fiscaux effectués.

Il s'agit là d'un point déterminant qu'il est indispensable de bien prendre en compte dans les discussions en cours. Les résultats des estimations sont très sensibles aux écarts importants qui existent entre les règles fiscales françaises et les règles comptables *IFRS* utilisées dans *GloBE*.

Afin de déterminer le résultat fiscal retenu pour apprécier le niveau d'imposition effectif des groupes dans chaque pays, le projet *GloBE* prévoit que le résultat comptable consolidé fasse l'objet d'une série de retraitements tenant compte des règles les plus communément admises dans les législations fiscales des États. En l'état du projet, les retraitements envisagés ne se distinguent pas significativement de ceux prévus par la réglementation française. Il s'agit notamment de l'élimination des

[247] L'équivalence entre la *GILTI* et les règles de *GLOBE* ne fait toutefois pas consensus.

dividendes reçus de filiales, des plus-values de cession de titres de participation, ou de la réintégration de certaines dépenses non déductibles.

D'autres retraitements complémentaires visent à atténuer certains effets liés à la mise en œuvre de *GloBE*. Il s'agit par exemple d'ajustements destinés à prendre en compte la substance économique des entreprises.

Il existe également des mécanismes de neutralisation des différences temporaires entre les normes IFRS et les règles fiscales. Leur objectif est de pouvoir appréhender la situation d'entités qui, ayant structurellement un taux d'imposition supérieur au taux minimum, pourraient ponctuellement passer en-deçà de ce taux du fait de différences temporaires résultant de l'application des normes IFRS plutôt que des règles du droit fiscal (par exemple en cas de reports de pertes).

En outre, certaines mesures de transition auraient vocation à être mises en œuvre lors de l'entrée en vigueur de *GloBE*, afin d'atténuer les effets liés à sa mise en place d'une éventuelle imposition supplémentaire.

Enfin, en l'état des propositions de l'OCDE, les crédits d'impôt auxquels la France a recours et qui pour certains d'entre eux sont parmi les plus avantageux (CIR en particulier) ne devraient pas être comptés en minoration de l'impôt (au numérateur), mais en augmentation des produits (au dénominateur) comme des subventions, ce qui permettrait de neutraliser leur effet sur le taux effectif d'imposition. Ces différents mécanismes, détaillés dans les documents de travail de l'OCDE, sont nombreux et complexes. Il n'est pas possible au CPO, qui n'a eu accès aux documents de travail que quelques jours avant la finalisation de son rapport, d'évaluer de manière objective leur exhaustivité ni leur efficacité.

La complexité de ces retraitements d'assiette rend impérative la réalisation de travaux techniques approfondis pour en mesurer les impacts potentiels. De tels travaux gagneraient à s'appuyer sur l'expertise de panels d'entreprises car les effets peuvent varier selon l'organisation de chaque entreprise, et sur des compétences fiscales, financières et comptables en raison de la grande technicité des points à expertiser.

Les travaux engagés entre l'administration française et les entreprises les plus directement concernées sont donc déterminants de ce point de vue.

4 - Le risque d'une normalisation des assiettes imposables et d'une limitation des choix du législateur

Si les conditions d'un accord à l'OCDE aboutissaient à un alignement sur des normes internationales, l'harmonisation des assiettes et des règles de détermination des résultats taxables des entreprises qui en

résulterait pourrait contraindre les choix du législateur. Dans le cas de *GloBE*, s'agissant d'une règle internationale, la loi fiscale française ne pourra pas s'écarter de la règle comptable IFRS.

Ce risque est certes à relativiser. Les règles prévues au titre de *GloBE* sont spécifiques et aux fins du calcul d'une imposition minimale mondiale, à un taux réduit, distincte d'une imposition nationale sur les seuls profits. De plus, elles ne s'appliqueront qu'aux grandes entreprises multinationales et n'ont pas vocation à se substituer aux dispositifs nationaux d'imposition du bénéfice des sociétés applicables à toutes les entités.

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

Recommandation n° 2 - Définir un calendrier permettant de se donner le temps de mieux mesurer les impacts.

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

L'introduction des piliers 1 et 2, si un accord est obtenu dans le cadre de l'OCDE, puis adopté par le G20, pourrait influer à terme sur la conduite de la politique fiscale et sur les choix fiscaux des entreprises.

Sans remettre en cause l'ensemble des sujets traités dans les conventions fiscales, BEPS 2.0 devrait conduire à un alignement sur des standards internationaux (notamment comptables). Aussi la discussion et le suivi des points techniques d'application devraient-ils revêtir une grande importance et exiger un travail étroit avec les entreprises.

Pour les entreprises, un important travail de documentation de leurs pratiques fiscales est à prévoir sous la pression de ces nouvelles règles internationales et des exigences de publicité qui pourraient leur être associées (*CBCR*). Celles-ci deviendront un enjeu important en termes de communication et d'image pour les entreprises. Les directions fiscales ne sont plus seulement des directions chargées d'optimiser le coût ou le risque fiscal, elles sont appelées à jouer un rôle plus stratégique, comme cela s'est produit avec les fonctions de risque-conformité ; de fait, les politiques fiscales des grands groupes français sont de plus en plus souvent examinées en conseil d'administration. Comme ce fut le cas avec la réglementation

prudentielle, la montée en puissance de règles internationales joue un rôle structurant sur les entreprises et leur organisation interne.

1 - Au niveau de l'OCDE, assurer le bon fonctionnement des accords BEPS en soutenant la création d'un organe de règlement des différends

Le suivi de la mise en œuvre effective des accords par les États signataires revêt une dimension très importante. Il risque toutefois de s'avérer extrêmement complexe à assurer compte tenu des innombrables positions, réserves, exceptions affichées par les États au moment de la signature. Il en résulte que ce nouveau droit fiscal international est très libre d'interprétation, ces incertitudes pour les entreprises étant accrues par le fait qu'il n'existe aucune procédure juridique s'imposant à tous pour unifier l'interprétation des textes et donc le droit, à l'image du droit européen. Une interprétation commune des règles de droit applicables apparaît nécessaire au bon fonctionnement de BEPS 2.0. La coexistence des règles en matière de prix de transfert et du nouveau mode de calcul du surprofit dans le pilier 1 impose de prévoir des mécanismes d'élimination des doubles impositions et, en cas de difficulté d'application, des procédures efficaces de résolution des différends.

Les discussions menées actuellement dans le cadre de l'OCDE prévoient d'ores et déjà un mécanisme de résolution des différends d'interprétation par des panels. Le caractère obligatoire du recours à ces procédures, la durée maximale entre la saisine et la décision, la portée contraignante de ces dernières restent encore à préciser. Si de nombreux États expriment des réserves vis-à-vis d'un mécanisme qu'ils considèrent comme une limitation à leur souveraineté, l'idée d'un mécanisme de règlement bâti sur des panels d'États pourrait être plus facilement acceptée que l'arbitrage, notamment par les États émergents.

L'institution d'un mécanisme contraignant de règlement des différends apparaît indispensable au bon fonctionnement des règles BEPS 2.0. C'est pourquoi le CPO propose que la France soutienne la création d'une procédure de règlement des différends comparable à l'« organe de règlement des différends » qui existe à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le cadre de. De la même manière qu'à l'OMC, cet organe de règlement des différends ne pourrait être saisi que par des États, afin de clarifier l'application d'une règle de droit issue des accords BEPS à la suite d'un litige sur leur interprétation et prononcer une décision qui s'imposerait aux parties concernées et ouvrirait la voie à des compensations de la partie lésée. Les cas seraient sélectionnés avec l'accord des États.

L'organe de règlement des différends de l'OMC

« Les différends soumis à l'OMC concernent pour l'essentiel des promesses non tenues. Les membres de l'OMC sont convenus de recourir au système multilatéral de règlement des différends au lieu de prendre des mesures unilatérales s'ils estiment que d'autres membres enfreignent les règles commerciales. Autrement dit, ils appliqueront les procédures convenues et respecteront les jugements rendus.

Un différend naît lorsqu'un pays adopte une mesure de politique commerciale ou d'autre nature qui est considérée par un ou plusieurs autres membres de l'OMC comme une violation des accords de l'OMC ou un manquement aux obligations. Un troisième groupe de pays peuvent déclarer avoir un intérêt dans l'affaire et bénéficier de certains droits.

(...) La procédure complète, jusqu'à la décision de la première instance, ne doit pas en principe durer plus d'un an, ou plus de 15 mois s'il y a appel. Les délais convenus sont flexibles et, en cas d'urgence (c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de produits périssables), la procédure est accélérée autant que possible.

Le Mémorandum d'accord issu du Cycle d'Uruguay empêche aussi un pays désavoué de bloquer l'adoption de la décision. D'après l'ancienne procédure du GATT, les décisions ne pouvaient être adoptées que par consensus, de sorte qu'une seule opposition suffisait pour les bloquer. Désormais, les décisions sont adoptées automatiquement sauf s'il y a consensus pour les rejeter. Ainsi, un pays désireux de bloquer une décision doit amener tous les autres membres de l'OMC (y compris la partie adverse dans le différend) à partager ses vues.

Cette procédure rappelle beaucoup le système judiciaire mais on préfère inciter les pays intéressés à débattre de leurs problèmes et à régler eux-mêmes le différend. La première étape est donc celle de consultations entre les gouvernements concernés et, même lors des étapes ultérieures, il est toujours possible de faire appel aux consultations et à la médiation ».

Extrait du site de l'OMC

<u>Recommandation n° 3</u> - Afin d'assurer la bonne application d'un éventuel accord issu des négociations *BEPS*, soutenir la mise en place au niveau de l'OCDE d'un organe de règlement des différends organisé sur le modèle de celui existant à l'OMC, chargé d'unifier l'interprétation des textes issus des accords *MLI* et *BEPS*[248], et permettant de prévenir efficacement et dans des délais raisonnables le risque de double imposition.

[248] La coordination de ce mode de résolution des différends avec l'arbitrage qui existe dans un certain nombre de conventions devrait être précisée.

2 - Au niveau européen, soutenir la mise en œuvre de mesures complémentaires aux accords BEPS 2.0

La conclusion des accords BEPS 2.0 permettrait de résoudre, notamment en matière de taxation minimale, des questions déjà soulevées au niveau européen. Pour autant, ce dernier resterait essentiel pour compléter les mesures décidées dans le cadre de l'OCDE, en précisant les termes de BEPS 2.0 pour les États membres de l'Union européenne, tant pour ce qui concerne la définition de l'assiette et le calcul du taux effectif que la règle d'inclusion du revenu soumis au taux minimum.

Ces actions poursuivraient les efforts déjà importants engagés au niveau européen pour renforcer la coopération entre les administrations nationales et lutter contre les stratégies d'évitement fiscal.

Directives adoptées en matière de coopération administrative et de lutte contre l'optimisation fiscale

6 mars 2010 : Directive n°2010/24/UE dite « recouvrement » : assistance mutuelle au recouvrement des créances fiscales.

15 février 2011 : Directive n°2011/16/CE dite « DAC 1 » : coopération administrative (échange de renseignements y compris automatique, contrôles fiscaux, notifications de documents)249.

9 décembre 2014 : Directive n°2014/107/UE dite « DAC 2 » : échange automatique sur les comptes financiers à des fins fiscales conformément à la norme commune de déclaration adoptée par le G20 et l'OCDE.

27 janvier 2015 : Directive (UE) n°2015/121 : insertion d'une clause anti-abus dans la directive mère-fille.

8 décembre 2015 : Directive (UE) n°2015/2376 dite « DAC 3 », sur la transparence en matière de dispositions fiscales anticipées (rulings) : dès lors qu'elles ont impact transfrontière, celles-ci doivent être échangées

[249] Un premier rapport d'évaluation de la Commission a été publié en décembre 2017, Il se fonde sur les données statistiques et les évaluations annuelles reçues des autorités compétentes des États membres de l'UE concernant les échanges automatiques, en application des articles 8 et 8 bis, sur des questions telles que les coûts administratifs et autres et les avantages de l'échange automatique d'informations, ainsi que les aspects pratiques qui y sont liés. Trois grandes conclusions se dégagent de ce rapport:
-les dispositions de la DCA ont été mises en œuvre, mais elles ne l'ont pas toutes été de manière efficace;
-l'application de l'échange d'informations au titre de la DCA a entraîné une forte augmentation de la quantité de données que les administrations fiscales doivent traiter, alors qu'en moyenne leur capacité de traitement de ces données n'a pas augmenté au même rythme;
-l'évaluation des avantages de la DCA est réalisée à un stade très précoce.

automatiquement entre les États membres (inspirée de l'action 5 du plan BEPS).

22 mai 2016 : Directive (UE) n°2016/881 dite « DAC 4 » : création d'une exigence de transparence pour les entreprises multinationales avec l'échange automatique et obligatoire d'informations concernant les déclarations pays par pays (reprend l'action 13 du plan BEPS).

12 juillet 2016 : Directive (UE) n°2016/1164 dite « ATAD 1 » : mesures harmonisées de lutte contre l'optimisation fiscale agressive : limitation de la déductibilité des intérêts, imposition des sociétés étrangères contrôlées, clauses anti-abus, imposition à la sortie (reprend notamment les actions 3 et 4 du plan BEPS).

6 décembre 2016 : Directive (UE) n°2016/2258 dite « DAC 5 » : accès de l'administration fiscale aux données collectées dans le cadre de la lutte anti-blanchiment.

29 mai 2017 : Directive (UE) n° 2017/952 dite « ATAD 2 » : 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 (reprend l'action 2 du plan BEPS).

10 octobre 2017 : Directive (UE) n°2017/1852 dite « Arbitrage » : création d'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).

22 mai 2018 : Directive (UE) n°2018/822 dite « DAC 6 » : divulgation obligatoire des montages d'optimisation fiscale par les intermédiaires et échange automatique de ces déclarations entre les États membres (inspiré de l'action 12 du plan BEPS).

Ces mesures pourraient être encore approfondies, comme l'a suggéré la Cour des comptes dans son rapport sur « la fraude aux prélèvements obligatoires » (2019), notamment en favorisant au sein de l'Union européenne les échanges de bonnes pratiques en matière d'évaluation quantitative de la fraude aux prélèvements obligatoires.

3 - Au niveau national, des choix de fiscalité des entreprises confortés en cas d'accord

Un accord à l'OCDE, sous réserve qu'il s'applique de manière large et équitable aux groupes multinationaux de tous les pays membres du G20 (notamment américains), ralentirait probablement la poursuite de la concurrence fiscale entre les États pour ce qui concerne le pilier 2 et apporterait, avec le pilier 1, une réponse à l'insuffisante taxation des géants du numérique.

Cette perspective serait en cohérence avec les choix faits par la France de faire converger son niveau d'imposition des résultats au sens large (IS et CVAE incluse) vers la moyenne des États comparables, et d'instaurer une taxe numérique nationale pouvant être retirée après la conclusion d'un accord international.

La mise en œuvre de BEPS ne règlera pas pour autant toutes les questions. Il conviendra d'être attentif en particulier aux enjeux de défense des intérêts des entreprises face à des actions non coopératives, en complément des instruments de règlement des différends qui pourraient être créés. Par ailleurs, la France devra encourager les efforts de transparence des données fiscales, sans pour autant prendre le risque d'exposer ses entreprises.

a) Protéger les intérêts des entreprises françaises face à des actions unilatérales d'États étrangers

La volonté de faire émerger des règles internationales acceptées par le plus grand nombre possible d'États ne signifie pas la fin de décisions unilatérales fondées sur le primat des intérêts nationaux et parfois le non-respect d'obligations juridiques librement approuvées. Cette réalité pourrait d'ailleurs, paradoxalement, s'étendre et devenir plus fréquente sous l'empire de conventions multilatérales plus floues et plus libres d'interprétation sur certains points que les conventions bilatérales entre États. Or, en l'absence de procédures juridiques contraignantes pour ces derniers, le dernier mot leur restera, au travers de juridictions ou d'autorités administratives nationales qui n'obéissent pas partout aux mêmes critères d'équité et d'indépendance.

Les principales difficultés rencontrées par les entreprises françaises à l'étranger sont les suivantes :

- reconnaissance d'établissements stables des filiales françaises à l'étranger et attribution à ces établissements stables d'un niveau de profit en contradiction avec les conventions fiscales ;

- application de retenues à la source sur les prix de transfert et dividendes reversés à la maison mère en France non conformes aux conventions fiscales ;

- définition des prix de transfert en décalage avec la réalité du marché ;

- remise en cause de la déductibilité fiscale des rémunérations versées par les filiales étrangères à leur maison mère en France.

Ces difficultés surgissent dans de nombreux pays, y compris au sein de l'Union européenne[250] et ne visent pas spécifiquement les entreprises françaises. Si les difficultés représentent souvent des enjeux importants, des mécanismes de résolution permettent d'apporter des solutions dans de nombreux cas.

Selon la mission d'expertise juridique et économique internationale (MEJEI) de la DGFiP, ces pratiques qui ne sont pas nécessairement délibérées résultent en effet souvent d'interprétations inexactes des traités, voire « orthogonales » par rapport aux principes communément admis au niveau international, notamment dans le cadre des modèles de conventions. Elles émanent, notamment, mais pas toujours exclusivement, d'États qui ne se reconnaissent pas pleinement dans le modèle de l'OCDE. Les différends peuvent aussi résulter de divergences d'interprétation, entre administrations nationales, entre entreprises et administrations, notamment du fait de la complexité des règles en matière de prix de transfert et des modes d'organisation de certaines multinationales. Les capacités administratives des États sont par ailleurs très variables, de même que leur expérience en matière de fiscalité internationale.

Les chiffres fiabilisés par l'OCDE sur les résolutions des différends fiscaux montrent que les instruments existants ont permis en 2018 de déboucher sur 2 704 procédures amiables, soit 39 % du stock total de procédures recensées fin 2017, dans un délai moyen de 14 mois pour les cas hors prix de transfert et de 33 mois pour les cas de prix de transfert[251]. La France parvient pour sa part à résoudre entre 250 et 300 procédures par an. Il arrive que, pour diverses raisons, des entreprises souhaitent éviter que l'État de résidence de la mère n'interfère dans leurs relations avec certaines administrations fiscales étrangères.

L'OCDE a entrepris des travaux dans le cadre de l'action 14 du projet BEPS pour améliorer les mécanismes de règlement des différends. Par ailleurs, la directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne et la convention multilatérale de juin 2017 ont permis de développer les systèmes d'arbitrage obligatoire et contraignant, ce qui va conduire à améliorer l'efficacité des mécanismes de règlement des différends. Enfin, l'association des États non membres de l'OCDE au

[250] De fait, les autorités allemandes sont agressives sur le sujet des prix de transfert envers les entreprises françaises. Pour autant, compte tenu du nombre très élevé de procédures amiables que déclare l'Allemagne dans le cadre des revues annuelles organisées par l'OCDE, il est plus que probable que cette pratique administrative soit générale et concerne nombre de filiales allemandes de groupes étrangers. En d'autres termes, les groupes français ne sont pas spécifiquement visés.

[251] Source http://www.oecd.org/tax/dispute/mutual-agreement-procedure-statistics.htm

projet BEPS aux discussions sur les piliers 1 et 2 devrait être de nature à faciliter le rapprochement des points de vue et des pratiques, même si c'est une entreprise de longue haleine.

Outre l'utilité d'un mécanisme contraignant de règlement des différends tel qu'évoqué *supra*, ces avancées soulignent la nécessité de poursuivre les efforts de rapprochement de la fiscalité des entreprises au sein de l'Union européenne afin d'y limiter les comportements de concurrence fiscale dommageable.

b) Améliorer la transparence et la comparabilité des données fiscales

Des organisations non gouvernementales et certains économistes[252] réclament une plus grande transparence des données fiscales des entreprises multinationales dans le but de mieux lutter contre la localisation des bénéfices dans des États à fiscalité privilégiée.

Pour répondre à cette demande, l'Union européenne a imposé la publication des données *CbCR* aux entreprises du secteur financier et à celles du secteur extractif[253], mais un projet étendant cette obligation à l'ensemble des multinationales n'a pas abouti. Le législateur français a alors pris l'initiative en 2016 d'imposer aux entreprises françaises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 250 M€ (ou aux filiales françaises de groupes étrangers réalisant ce même chiffre d'affaires) l'obligation de rendre publiques des informations économiques et fiscales similaires à celles figurant dans leur *CbCR*. [254]Elle aurait été l'un des premiers États à prendre une telle mesure, aucun accord international ni aucun texte européen ne comportant une telle obligation. Cette disposition était insérée à l'article 137 de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique également nommée Sapin 2. Le Conseil constitutionnel a annulé cette disposition en jugeant que l'obligation faite à certaines sociétés de rendre publics des indicateurs économiques et fiscaux pays par pays était de nature à permettre à l'ensemble des opérateurs qui interviennent sur les marchés où s'exercent ces activités, et en particulier à leurs concurrents, d'identifier des éléments essentiels de leur stratégie industrielle et commerciale. Il a donc jugé que

[252] Gabriel Zucman par exemple.
[253] Pour le secteur financier, directive 2013/36/UE ; pour le secteur extractif, directive 2013/34/UE.
[254] Il était prévu une publication de ces informations pays par pays, pour chacun des pays dans lequel l'entreprise est implantée. En cas de localisation dans un État ou un territoire non coopératif (ETNC), l'obligation de publication des données relatives à cet État s'imposait quel que soit le nombre d'entités.

ces dispositions portaient une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et les a déclarées contraires à la Constitution[255].

Les raisons invoquées par le Conseil constitutionnel et la protection des intérêts nationaux justifient la plus grande prudence dans ce domaine[256].

La question de la transparence des données fiscales reste néanmoins posée. Au-delà des risques concurrentiels, elle doit être abordée avec prudence car, d'une part, la qualité des données n'est pas avérée, d'autre part, leur interprétation est très complexe et peut contribuer, en cas de publicité, à des analyses erronées. Un travail sur la qualité et la présentation des données constitue probablement un préalable. En dépit des efforts des entreprises déclarantes et des indications fournies par l'administration[257], le système de déclaration des données, tout en créant un surcroît de travail, ne garantit pas une qualité satisfaisante des données.

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

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

La perspective d'un échec des négociations *BEPS 2.0* ne peut être exclue, notamment à la suite des déclarations de responsables américains évoquant la possibilité de rendre optionnelles les règles du pilier 1[258]. Pour autant, il convient de préciser les formes que pourrait prendre l'éventuel échec de ces négociations. Il est en effet peu probable que les négociations s'interrompent à la fin 2020 sur un constat de désaccord définitif entre les parties. En revanche, d'autres situations sont possibles :

- celle d'un accord technique ne débouchant pas sur un accord politique. Une telle situation pourrait survenir si un État important ne ratifiait pas la convention multilatérale issue des négociations à l'OCDE et au G20 ;

- celle d'un accord partiel, portant sur l'un des deux piliers (plus probablement le pilier 2 que le pilier 1 qui suscite une opposition plus vive

[255] Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016.
[256] Les obligations de publicité pour les groupes européens du secteur extractif ne s'appliquent à leurs concurrents russes ou américains.
[257] Il convient d'évoquer également le rapport OCDE sur la revue des données.
[258] Cette hypothèse a été évoquée dans une lettre adressée en décembre 2019 au secrétaire général de l'OCDE Angel Gurria par Steven Mnuchin, secrétaire américain au Trésor.

de la part de certains États). Ce cas de figure suscite des positions diverses parmi les États parties à la discussion, certains excluant la possibilité d'un accord partiel, alors que d'autres seraient plus souples sur ce point et seraient prêts à mettre en œuvre les règles du pilier 2 indépendamment de l'adoption du pilier 1 ;

- celle enfin de l'absence d'accord – technique ou politique – en 2020, assortie d'une poursuite des discussions dans le cadre de l'OCDE.

Toutes ces issues correspondent à un échec partiel ou total des négociations et créent, aux niveaux européen et national, un espace politique autorisant des mesures assez différentes de celles décrites dans le scénario 1. En particulier, dans ce cas de figure, l'échelon européen deviendrait pour la France le niveau privilégié dans lequel pourraient se déployer les efforts d'harmonisation de la fiscalité des entreprises, tandis que des mesures défensives pourraient être adoptées au niveau national.

1 - Privilégier la recherche de consensus au sein de l'Union européenne pour lutter contre l'évasion fiscale et taxer les services numériques

S'il a été question à différentes reprises dans le présent rapport des avancées constituées par des directives et règlements européens, souvent inspirés des travaux de l'OCDE, il est apparu également que l'UE rencontrait des difficultés pour affirmer une stratégie fiscale commune. Les intérêts divergents des États membres peuvent constituer des obstacles politiques d'autant plus forts que la règle de l'unanimité prévaut sur ces sujets. Toutefois le consensus récent qui s'est formé sur le plan de relance de l'économie européenne, la nécessité de mobiliser d'importants moyens en commun et de trouver de nouvelles ressources propres pour l'UE, enfin l'évidence de certaines priorités communes comme la relocalisation ou la transition écologique et numérique peuvent contribuer à relancer certaines questions aujourd'hui au point mort.

Deux sujets de discussion pourraient ainsi être portés au niveau européen, *a fortiori* en cas d'échec des négociations à l'OCDE et au G20.

D'une part, il pourrait être décidé de transcrire dans le droit européen les règles relevant du pilier 2 afin de mettre en œuvre au niveau de l'UE une taxation minimale des profits, ce qui supposerait un accord sur la définition des profits taxés et sur le taux effectif à retenir. En revanche, une transcription au niveau européen des règles négociées dans le pilier 1 n'aurait qu'un sens limité : les possibilités d'évasion fiscale hors de l'UE demeureraient, rendant ces règles peu opérantes.

Comme pour les discussions à l'OCDE, une harmonisation fiscale n'a de sens que si elle concerne non seulement le taux de l'IS, mais aussi l'assiette. L'absence d'un véritable espace fiscal européen rend un tel objectif difficilement atteignable dans le cadre actuel où les enjeux de souveraineté nationale demeurent prédominants[259].

D'autre part, une taxe sur les services numériques pourrait être décidée au niveau de l'UE. Celle-ci a d'ores et déjà fait l'objet de deux projets de directives inaboutis : l'un fondé sur une taxation du chiffre d'affaires des entreprises proposant des services numériques, l'autre prévoyant un mécanisme plus complexe de taxation des profits, en allouant ces derniers entre États en fonction d'un critère de « présence numérique » dans chacun d'entre eux. Si le premier projet a directement inspiré la création de la taxe française sur les services numériques, le second en est resté à un stade très peu avancé, en raison de sa complexité et de la nécessité qu'il implique de renégocier les conventions fiscales avec les États tiers à l'UE pour prévoir les modalités de partage des profits et éviter les doubles impositions.

En cas d'échec du pilier 1, l'UE affiche désormais son intention de mettre en place une taxe numérique à l'échelle européenne.

Ainsi, le programme de la commission Von der Leyen précise-t-il qu'en cas d'absence de solution à l'OCDE en faveur d'un impôt numérique équitable à l'échelle mondiale d'ici à la fin 2020, « il conviendra que l'UE agisse seule »[260]. De même, la lettre de mission du commissaire européen Paolo Gentiloni rappelle qu'en cas d'échec à l'OCDE d'ici à la fin de 2020, une proposition devra être faite pour une taxe numérique européenne équitable[261]. Se plaçant dans la perspective d'un accord, le programme de la présidence allemande de l'UE mentionne l'intention de mettre en œuvre au sein de l'UE les accords qui auront été conclus à l'OCDE.

La France aurait un intérêt à l'instauration d'une taxe sur les services numériques au niveau européen, d'autres États membres ayant pris des initiatives comparables d'ailleurs. La question du champ d'application de la taxe devra être réexaminée. Le champ retenu dans le projet de directive de 2016 puis dans la loi en France couvre en effet les recettes perçues au

[259] *L'espace fiscal européen*, rapport d'information présenté par Mme Frédérique Dumas et M. Xavier Paluszkiewicz, députés, commission des affaires économiques, Assemblée Nationale, 2020.
[260] p. 14.
[261] "If no consensus emerges by the end of 2020, you should lead on the proposal for a fair European digital tax, p. 5.

titre de l'intermédiation numérique[262], mais pas les services de *cloud* ou les systèmes d'abonnement (type Netflix). Cette question pourrait constituer un enjeu particulier dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne (UE) prévue au premier semestre 2022.

Recommandation n° 5 - En cas d'échec temporaire ou définitif des négociations à l'OCDE, soutenir au niveau européen, en les inscrivant le cas échéant dans le programme de la présidence française de l'UE :

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

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

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

2 - Les marges de manœuvre disponibles au niveau national

En cas d'échec à l'OCDE, *a fortiori* si l'UE tarde à prendre le relais, il existe un risque que la concurrence fiscale se maintienne au plan international, ce qui pourrait mettre le système fiscal français davantage sous tension. Dans ces conditions, la stratégie d'allègement de la fiscalité des entreprises suivie actuellement risquerait de ne pas apparaître suffisamment compétitive. Cependant, les choix se trouveraient fortement contraints par la question du financement. Celle-ci ne pourrait trouver de réponse sans un examen des pistes possibles en termes de recettes fiscales de substitution comme en termes de dépenses à remettre en cause.

a) Mener à son terme la baisse du taux normal d'IS

La trajectoire de baisse du taux normal d'IS a été confirmée par la loi de finances pour 2020, même si, pour les grandes entreprises, elle n'a réellement commencé que cette année. D'après les évaluations fournies dans les documents budgétaires au moment du vote de la LFI 2018, 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

[262] Comprenant les places de marché, les services de mise en relation, ou les services de publicité. La taxe repose sur l'idée d'appréhender la valeur représentée par la participation de l'utilisateur (*user participation*).

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.

Les différents travaux pris en compte par le CPO dans son rapport de 2017 confirment que les effets de la baisse du taux de cet impôt ne se manifestent que de manière progressive. Ces simulations montrent toutefois que les effets à 10 ans sont positifs, tant en termes de croissance du PIB que de création nette d'emplois[263]. Les travaux conduits en 2003 par de Mooij et Ederveen mesuraient une hausse de 3,3 % des investissements directs étrangers (IDE) à la suite d'une baisse d'un point de pourcentage du taux d'IS. Les bénéfices directs à attendre doivent toutefois être relativisés en raison de la dynamique de la concurrence fiscale entre les États.

La forte dégradation des finances de l'État conduit cependant inévitablement à se poser la question de la poursuite jusqu'à son terme de la baisse du taux normal d'IS dont le coût a été chiffré à 2,5 Md€ en LFI 2020 sur la base d'une assiette imposable d'avant-crise.

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

b) Les impôts de production : une stratégie et un financement qui restent à définir

Les négociations à l'OCDE ne concernent pas les impôts de production[264]. Il n'en demeure pas moins que ces impôts sont inadaptés à la numérisation, comme le rapport s'est attaché à le montrer. Malgré la baisse substantielle décidée en 2020 sur la CVAE (7,25 Md€, la moitié de l'impôt payé) et, dans une moindre mesure la CFE (1,5 Md€) et la taxe foncière sur le bâti (1,75 Md€), les impôts de production resteront élevés en niveau et hétérogènes du point de vue des assiettes imposées et des secteurs concernés ; à mesure que l'économie numérique se développera et touchera un nombre croissant de secteurs, ils constitueront un enjeu de compétitivité pour les entreprises traditionnelles.

Annoncées depuis plusieurs années, les décisions concernant ces impôts ont été différées quelque temps, principalement en raison du coût pour les finances publiques et des questions soulevées par leur diminution sur le financement des collectivités locales (CVAE principalement) et de la sécurité sociale (taxe sur les salaires, C3S). Même si le choix annoncé récemment

[263] À horizon 10 ans, accroissement du PIB de 1,75 point, de la consommation des ménages de 1,21 point, amélioration du solde de la balance commerciale de 0,22 point, et création nette de 215 000 emplois salariés.
[264] Toutefois, la CVAE est prise en compte dans le calcul du taux effectif.

conduit à cibler la réduction sur la CVAE, il est apparu utile de rappeler les différentes hypothèses évoquées au cours des dernières années.

Souvent mentionnée, la suppression de la C3S (3,8 Md€) présenterait l'avantage de la simplicité. Cet impôt concentre depuis plusieurs années la plupart des critiques sur les impôts de production, même si son enjeu financier est nettement moindre et si ses principaux contributeurs sont relativement concentrés. C'est sans doute ce dernier point qui semble susciter des hésitations aujourd'hui. Les premiers contributeurs de la C3S sont les grandes entreprises[265] et plus précisément celles du secteur financier et du secteur de la distribution. Or, ce ne sont pas ces entreprises qui ont été le plus touchées par la crise.

La suppression de la taxe sur les salaires n'est pas évoquée dans le débat actuel, sans doute pour les mêmes raisons. En effet, elle est acquittée principalement par les entreprises du secteur financier du fait de leur non-assujettissement à la TVA. Du fait de son barème progressif, elle pénalise les emplois les plus qualifiés, et comme elle est dépourvue de mécanisme de réfaction à l'exportation, elle pèse particulièrement sur les activités bancaires et financières internationales exercées depuis la France. Ce point est à prendre en compte dans les réflexions sur la promotion de la place financière de Paris après le *Brexit*.

Le versement mobilité[266] et la contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL)[267], dont le coût pour les employeurs est régulièrement souligné, contribuent au financement de politiques répondant à des besoins élémentaires de la population.

Le débat se concentre sur les impôts locaux. La contribution foncière des entreprises (CFE), qui avait fait l'objet d'une mesure d'allègement au profit des entreprises du secteur du tourisme au sens large dans la troisième LFR 2020, devrait connaître un allègement substantiel en 2021. Elle est assez bien répartie entre les différentes catégories d'entreprises. De même, elle est moins concentrée au plan sectoriel que la C3S, la CVAE ou même les TF.

La principale baisse concernera la CVAE. Étant un impôt auto liquidé, la mesure devrait *a priori* être simple et rapide à mettre en œuvre pour les entreprises qui pourront percevoir rapidement l'effet d'une baisse sur leur compte de résultat. Elle permettrait de cibler principalement l'industrie, moins toutefois que la CFE ou la C3S. Les microentreprises

[265] *A fortiori* depuis le relèvement du seuil d'exonération à 19 M€ de chiffre d'affaires.
[266] Le versement mobilité (VM) remplace le versement transport (VT) depuis la loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019. Le produit du VT en 2018 est de 8,9 Md€.
[267] 2,9 Md€ en 2019.

seraient pratiquement exclues du bénéfice d'une réduction de la CVAE qui concernerait principalement les PME et plus encore les ETI, mais bénéficieraient des allègements de CFE et de taxe foncière.

S'ils provoquent des effets indésirables évidents, ces impôts ne sont pas non plus totalement dénués d'atouts. Ils représentent une ressource fiscale importante pour un secteur public local qui prend une place croissante dans les politiques de développement économique, ainsi que pour les organismes de sécurité sociale. Ils permettent également de faire contribuer des entreprises payant peu d'IS, en particulier de grands groupes français ou des filiales en France de grands groupes étrangers qui, pour différentes raisons, affichent un taux effectif d'IS faible. Enfin, il ne faut pas oublier que la CVAE, comme tous les impôts de production, est déductible du résultat imposable, et que sa suppression entraînera un élargissement non négligeable de l'assiette d'IS et donc du montant d'IS payé par les entreprises.

Le choix de compenser la réduction de CVAE par une affectation aux régions d'une fraction de TVA conduit probablement à améliorer l'adaptabilité du système fiscal aux enjeux de la numérisation décrits dans ce rapport. Il contraint néanmoins les choix concernant la TVA pour laquelle il paraît difficile d'envisager des allègements sectoriels qui grèveraient non seulement les finances de l'État mais aussi désormais celles du secteur public local.

Une stratégie sur les impôts de production exige de poser la question du taux d'effort à demander aux entreprises par rapport aux ménages et de leur financement en cas de poursuite de leur réduction. La situation exceptionnelle actuelle ne doit pas faire oublier que des réductions d'impôt ne peuvent être compensées uniquement par un espoir de croissance et donc de rentrées fiscales plus fortes, mais qu'elles nécessitent également des mesures directes et tangibles en termes de recettes nouvelles ou de moindres dépenses.

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

3 - Pistes pour des mesures structurelles de financement

Force est de constater que, même après la réduction substantielle annoncée, le niveau des impôts de production demeurera en France plus élevé que chez ses concurrents. Cependant la poursuite d'une diminution des impôts de production ne peut être financée en l'état.

Ceci conduit à se reposer la question de mesures de financement, c'est-à-dire de recettes nouvelles. Certains projets de taxes méritent d'être évoquées, comme la taxe sur les paiements scripturaux, mais leur faisabilité reste incertaine.

La taxe sur les paiements scripturaux

Depuis plusieurs années, des économistes suisses réfléchissent à la mise en place d'une micro-taxe s'appliquant à tous les paiements électroniques à un taux de 0,1 à 0,2 %. Il s'agirait de taxer les paiements scripturaux, dont le montant en 2016 s'est élevé, selon la Banque de France, à 27 161 Md€. Au taux de 0,1 %, elle rapporterait donc un montant équivalent aux recettes cumulées de la CVAE et de la CFE. Elle pourrait aussi être une voie de compensation possible à la suppression de la taxe sur les salaires. Toutefois, cette taxe n'est en vigueur pour le moment dans aucun Etat. De plus, elle présente l'inconvénient de pénaliser les paiements électroniques, et donc d'encourager le maintien de paiements en numéraire, ce qui serait peu compatible avec les nouvelles exigences sanitaires.

En fait, les pistes qui peuvent être suggérées sont connues : l'augmentation d'un impôt à fort rendement et neutre économiquement, en l'occurrence la TVA ; le recours à la fiscalité écologique, comme le CPO l'a recommandé en 2019, ce qui serait en cohérence avec les objectifs de transition écologique évoqués plus haut ; la mise en œuvre effective d'un programme de maîtrise structurelle de la dépense publique et de réduction des dépenses fiscales.

Les développements qui suivent se limitent à des indications générales permettant d'éclairer les débats, un examen plus approfondi sortant du cadre de ce rapport et impliquant des arbitrages politiques qui ne sont pas du ressort du CPO.

- *La TVA*

Le rapport a montré que la TVA présentait une souplesse intéressante par rapport à l'évolution du système fiscal international. Elle est adaptée aux transactions internationales, peu propice à l'optimisation fiscale[268], et répond à l'idée selon laquelle la valeur économique taxable bascule en partie dans les États de consommation. Certes, elle n'échappe pas à la fraude, et celle-ci a tendance à s'aggraver avec le développement des transactions internationales en ligne, mais des réponses existent sans qu'il soit nécessaire de revoir toutes les règles fiscales internationales.

[268] Le chiffre d'affaires n'est pas « pilotable », à la différence du bénéfice.

Or sa place dans la structure des prélèvements obligatoires français a eu tendance à décliner depuis trente ans, à la différence des autres États européens. Elle se situe à présent nettement en-dessous de la moyenne (respectivement 15,4 % des prélèvements obligatoires en France contre 18,1 % dans l'UE-28[269]). Le taux normal est aujourd'hui inférieur à celui observé dans la majorité des États membres de l'UE[270].

En taxant les importations et en soutenant les exportations, la TVA peut contribuer à décourager les importations et favoriser de surcroît la transition écologique. Le risque d'inflation des prix des produits paraît faible, au moins dans l'appréhension qu'en ont la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales.

Une hausse de la TVA[271] aurait cependant des incidences avérées sur le pouvoir d'achat des ménages modestes, même si leur ampleur dépend de la capacité qu'auraient les entreprises de la répercuter dans les prix à la consommation, ce qui est très directement lié à l'intensité de la concurrence et à la substituabilité des produits. Selon l'Insee, à moyen terme (après trois ans), une hausse de trois points du taux normal de TVA entraînerait une diminution moyenne du niveau de vie des ménages de 0,6 % (mais de 1,4 % pour les 10 % les plus modestes). L'effet régressif de court terme serait suivi de mécanismes de rattrapage sur les revenus. L'effet sur les inégalités varierait peu selon le coefficient de transmission de la hausse de TVA sur les prix à la consommation[272].

Dans une récente étude[273], l'OCDE remet cependant en cause l'idée généralement admise du caractère régressif de la TVA et conclut que celle-ci est un impôt proportionnel ou légèrement progressif dans la plupart des 27 États étudiés. La plupart des États disposeraient d'une marge pour accroître la TVA, y compris par un élargissement de sa base ce qui affecterait le revenu des ménages plus modestes, à condition de prendre des mesures compensatoires pour ces derniers (crédits d'impôt, revenus de transfert) assurant le maintien de l'équité de l'ensemble du système fiscal.

[269] Source Eurostat. À l'inverse, les accises sont plus élevées en France (10,2 % contre 9,5 % pour l'UE-28).
[270] 17 États membres pratiquent un taux plus élevé, parfois jusqu'à 25 %.
[271] En 2015, une hausse d'un point du taux normal de TVA entraînait une recette supplémentaire de 10 Md€ (cf. CPO, *La taxe sur la valeur ajoutée*).
[272] Voir *Insee analyses* n° 43, février 2019.
[273] Alastair Thomas, « Reassessing the regressivity of VAT », *OECD taxation working papers*, n° 49, 2020.

La TVA : une finalité avant tout budgétaire

Dans son rapport de décembre 2015, le CPO a montré que la TVA ne constituait pas un instrument d'incitation économique et de redistribution efficace[274]. Il recommandait par conséquent de la recentrer sur sa vocation budgétaire, d'autant plus que son potentiel de rendement reste insuffisamment exploité, d'élargir son assiette en revoyant certaines exonérations coûteuses et peu fondées et en abaissant le plafond de franchise de base et, d'autre part, de supprimer certains taux réduits inefficaces.

Il est exclu de préconiser une augmentation de la TVA dans le contexte de reprise fragile de l'économie. Elle ne peut être de nouveau envisagée qu'à moyen terme, pour répondre aux nouvelles priorités économiques évoquées *supra* auxquelles cet impôt est particulièrement adapté.

- *La fiscalité carbone*

Comme évoqué *supra,* le CPO a recensé dans son rapport de 2019 sur la fiscalité environnementale 26 mesures dérogatoires et exonérations de taxes représentant une perte de recettes de 10 Md€ en faveur de certains secteurs économiques. Le CPO recommandait un certain nombre de remises en cause. Ces recommandations restent valables, l'enjeu climatique n'étant pas devenu moindre depuis la crise de Covid-19. Toutefois, comme le CPO le soulignait, elles doivent aussi s'inscrire dans une perspective européenne qui pourrait se matérialiser par la création d'une taxe carbone aux frontières. Par ailleurs, les secteurs qui seraient visés par ces mesures sont particulièrement affectés par la crise en cours et il est difficile à ce stade de savoir dans quel délai ils retrouveront une activité du même niveau qu'avant la crise (transport aérien par exemple).

- *Le réexamen de certaines dépenses fiscales dans le cadre de l'IS*

Le développement qui suit se limite à énumérer des pistes d'économies sur les dépenses fiscales relatives à l'IS, l'évocation de mesures structurelles sur le niveau de la dépense publique sortant du cadre de ce rapport.

Dans son rapport de 2017, le CPO a avancé différentes pistes de financement de la baisse du taux normal d'IS selon deux scénarii (mise en conformité minimale de l'assiette ou harmonisation européenne de l'assiette) : certaines d'entre elles ont donné lieu à des modifications législatives depuis (fiscalité des brevets, régime de l'intégration fiscale), d'autres demeurent pertinentes mais difficiles à mettre en œuvre dans le contexte actuel (remise en cause du taux réduit pour les PME, du report en arrière ou du régime de

[274] *La taxe sur la valeur ajoutée*, CPO, décembre 2015.

suramortissement). Le CPO n'a en revanche pas jugé souhaitable de remettre en cause la déductibilité fiscale des autres prélèvements obligatoires sur les entreprises.

Compte tenu des fortes incertitudes sur la relance, le CPO ne juge pas opportun d'afficher de nouvelles recommandations qui pourraient envoyer des signaux négatifs aux agents économiques, en particulier aux entreprises. La question d'un réexamen des dépenses fiscales en faveur des entreprises pourra néanmoins être réétudiée, dans un environnement économique stabilisé et, le cas échéant, dans une perspective d'harmonisation européenne.

CONCLUSION

Déjà sous contrainte du fait de la concurrence fiscale entre les États résultant de la liberté des mouvements de capitaux et de la mondialisation économique, le système français de prélèvements obligatoires sur les entreprises se trouve à présent affecté par les effets de la numérisation qui touche une part croissante de l'économie mondiale.

Ce double mouvement de mondialisation et de numérisation a encouragé des stratégies sophistiquées d'évitement de l'impôt prenant différentes formes, de l'optimisation légale jusqu'à la fraude ou la dissimulation de revenus, dont les conséquences économiques et financières (pertes de recettes fiscales, concurrence déloyale, circuits de financements opaques) ont atteint des niveaux tels que les grands États, l'OCDE et l'UE ont été amenés depuis la crise de 2008 à élaborer par consensus des normes internationales et européennes qui commencent à modifier les législations nationales et les pratiques fiscales des multinationales. L'OCDE a pris l'initiative avec notamment les travaux BEPS qui affichent de grandes ambitions d'adaptation du système fiscal international. Elle a su percevoir l'exigence de transparence fiscale des opinions publiques à la suite des scandales des *Panama Papers*.

Sans faire cavalier seul et risquer ainsi de fragiliser ses seules entreprises, la France, doit continuer à soutenir les mesures européennes visant à renforcer la transparence fiscale sans laquelle il n'y a pas d'égalité devant l'impôt et la charge publique. Elle se doit également d'examiner la capacité d'adaptation de son propre système fiscal. Celui-ci se caractérise par un niveau globalement élevé, comme l'illustre le taux nominal d'IS, ce qui a conduit le législateur, comme le CPO l'avait recommandé, à engager un mouvement de diminution devant conduire à faire converger le taux français vers les niveaux constatés dans les grands États européens. Au-delà de l'IS, le débat s'est récemment porté sur les impôts de production, en raison de leur poids en réalité sensiblement plus élevé que l'IS, de leur complexité et de leur rigidité. C'est ce qui a conduit le Gouvernement, dans le contexte exceptionnel de la crise actuelle, à annoncer un effort significatif de baisse des impôts de production, bien que son financement reste incertain et n'ait fait l'objet d'aucune annonce précise. Cette stratégie de diminution de la fiscalité des entreprises doit toutefois tenir compte tenu de la nécessité, une fois la crise passée, de redresser nos comptes publics au moyen d'actions structurelles sur les recettes et sur les dépenses.

Les initiatives de l'OCDE, qui visent en définitive à donner un coup d'arrêt à la concurrence fiscale incontrôlée et à l'érosion des bases fiscales, donnent à la France l'opportunité de jouer un rôle majeur dans une forme d'harmonisation fiscale au plan international.

Les changements introduits par ce projet ambitieux de refonte des règles fiscales internationales doivent toutefois être bien appréciés car ils peuvent aussi affecter notre souveraineté fiscale et nos intérêts économiques.

Les travaux en cours concernent l'IS, au travers de l'instauration, d'une part, d'une imposition minimale des profits (pilier 2) et, d'autre part, de l'imposition d'un niveau excédant un certain seuil de profits (pilier 1) dont le produit serait réparti entre les différentes juridictions concernées, ce qui permet de viser en particulier les grandes entreprises du numérique.

Lorsque se sont engagées les négociations, la connaissance des effets économiques de ces nouvelles règles était fruste. Il était donc indispensable, au moment où celles-ci pourraient peut-être déboucher sur un accord sur lequel il sera ensuite difficile de revenir, de disposer d'éléments suffisants pour fonder avec un degré raisonnable de certitude la stratégie française.

Les simulations effectuées par le CPO confirment les premières conclusions de l'OCDE et du CAE suivant lesquelles les effets globaux des piliers 1 et 2 devraient être globalement favorables pour la France quoique de portée limitée. Mais ces résultats doivent être interprétés avec prudence et dépendent d'un grand nombre d'aspects techniques (sur la définition de l'assiette imposable, des taux effectifs utilisés, etc.) encore en cours de discussion et sur lesquels il est important que l'administration consulte le plus en amont possible les entreprises qui seront le plus directement concernées. Derrière de nombreuses questions techniques se cachent en réalité des enjeux économiques et même politiques importants. Un alignement sur les normes comptables *IFRS* par exemple, qui présentent de nombreux écarts avec les règles fiscales françaises, pourrait avoir des impacts significatifs sur l'assiette imposable des grands groupes français, ce que les estimations disponibles prennent insuffisamment en compte. Le risque semble à ce stade maîtrisé au vu des informations disponibles sur les détails techniques de mise en œuvre des piliers 1 et 2. Les travaux du CPO mettent en lumière ces points complexes techniquement mais aux conséquences importantes, y compris sur la capacité qu'aura demain le législateur de prendre des mesures d'assiette qui s'écarteraient significativement des règles de *GloBE* lorsque ce dernier sera en vigueur. La standardisation des bases imposables des grands groupes en germe dans GloBE devrait limiter les marges de manœuvre des États. qui révèle par ailleurs un risque de forte limitation des choix de fiscalité par le législateur national le jour où serait en vigueur. La confidentialité (relative) qui entoure les documents soumis à la consultation des parties prenantes aboutit à faire découvrir au fur et à mesure des éléments essentiels de la négociation ; la démarche de concertation que vient d'engager l'administration française avec les entreprises (ce que d'autres administrations nationales pratiquement

largement et depuis longtemps) est un point positif et à poursuivre. De même, il faut s'interroger sur les restrictions imposées aux administrations nationales quant à l'utilisation (respectueuse de la confidentialité) des données *CbCR* qui restreint leurs capacités d'analyse, comme le CPO l'a lui-même vérifié. Les États sont de fait placés dans une forme de dépendance à l'information vis-à-vis de l'OCDE, ce qui pose question dans une négociation d'une telle importance.

Par ailleurs, l'adoption de ces règles devrait s'accompagner d'une défense vigilante des intérêts de nos entreprises, ce qui serait facilité par l'instauration d'un organisme de règlement des différends au plan international. Pour autant, la dynamique de numérisation de l'économie et la montée des revendications des États émergents en faveur d'une fiscalité plus favorable aux juridictions de source conduisent à penser qu'il vaut mieux anticiper les évolutions dans le rapport de forces international actuel que de les subir demain dans un rapport de forces qui nous sera peut-être moins favorable.

Sans préjuger de l'issue des négociations, qui revêtent des dimensions politiques et diplomatiques extrêmement importantes et dépassent le cadre technique de ce rapport, le CPO estime que la recherche d'un accord est souhaitable pour la France. Toutefois, et quels que soient les scénarii (conclusion d'un accord, échec, relance au niveau européen), l'adaptation de notre système de fiscalité des entreprises est inévitable en raison, d'une part, des traces profondes que laissera la crise sanitaire de COVID-19 sur notre appareil productif et, d'autre part, de l'accélération de la numérisation. La diminution du taux normal de l'IS est à poursuivre jusqu'à son terme prévu en 2022. En ce qui concerne les impôts de production, la décision annoncée en septembre 2020 de les réduire de 10 Md€ répond à un objectif de compétitivité des entreprises, sans pour autant résorber complètement l'écart observé entre la France et ses principaux concurrents. Une stratégie reste à définir sur ces impôts, en particulier pour prendre des mesures financières indispensables pour en compenser le coût pour les finances publiques s'il était décidé de nouvelles diminutions à l'avenir : hausse de la TVA, de la fiscalité écologique, réduction de dépenses fiscales, maîtrise des dépenses publiques.

La crise actuelle et les réponses qui y sont apportées par la France et par l'Union européenne auront des incidences profondes sur le rôle des États et sur leur financement. Le CPO, qui n'avait pas été interrogé sur cette situation survenue après le lancement de ses travaux, a néanmoins esquissé un certain nombre de réflexions sur les défis que notre système fiscal devra relever. Les réponses ne seront pas exclusivement nationales, et devront s'inscrire dans une stratégie européenne avec notamment l'éventualité d'une taxe numérique européenne en cas d'échec sur le pilier 1.

Rappel des recommandations du CPO

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

Recommandation n° 2 : Définir un calendrier permettant de se donner le temps de mieux mesurer les impacts.

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

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

Recommandation n° 5 : En cas d'échec temporaire ou définitif des négociations à l'OCDE, soutenir au niveau européen, en les inscrivant le cas échéant dans le programme de la présidence française de l'UE (1er semestre 2022) :

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

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

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

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

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

Annexe : lettre de mission

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

n° 398

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 17 septembre 2019

KCC A1903317 KZZ
23/09/2019

Monsieur le Président,

Depuis plusieurs années, le Conseil des prélèvements obligatoires apporte, par ses travaux, des éclairages précieux à la représentation nationale et nous nous réjouissons que vous veniez régulièrement présenter les résultats de ces travaux devant la commission des finances de l'Assemblée nationale.

En vertu de l'article L. 331-3 du code des juridictions financières, une faculté est ouverte à notre commission de proposer au Conseil de réaliser des études relatives à toute question relevant de la compétence de la commission des finances.

Dans ce cadre, nous proposons que le programme du Conseil des prélèvements obligatoires pour l'année à venir comprenne des travaux relatifs aux prélèvements obligatoires sur les entreprises dans une économie mondialisée et numérisée. Ces travaux pourraient permettre d'étudier notamment la taxe sur les services numériques créée par la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019, les travaux internationaux menés sous l'égide de l'OCDE en la matière, ou encore la question des différentiels de taxation au sein de l'Union européenne.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

amicalement

Éric WOERTH
Président

Joël GIRAUD
Rapporteur général

Monsieur Didier MIGAUD
Président
Conseil des prélèvements obligatoires
13, rue Cambon
75001 PARIS