

L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS PEUT-IL SURVIVRE À LA MONDIALISATION ET À L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ?¹

Henri Sterdyniak

OFCE

En raison de la concurrence fiscale, aiguïée par la liberté de circulation des marchandises et des capitaux, les taux de l'impôt sur les sociétés (IS) tendent à diminuer dans les pays développés. Les firmes multinationales pratiquent l'optimisation fiscale en jouant des incohérences entre législations et en localisant leurs profits dans des paradis fiscaux par les prix de transferts et les redevances, ce qui leur donne un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises nationales. L'IS a deux justifications : imposer les actionnaires et taxer les sociétés en tant que telles. Cet impôt reste indispensable pour assurer la cohérence du système fiscal, pour taxer les profits non distribués et les actionnaires étrangers, pour permettre à l'État d'orienter la production, pour taxer les grandes entreprises comme agents autonomes. Au niveau international, le principe de la taxation à la source (chaque pays taxe les profits réalisés sur son territoire) doit l'emporter sur celui de la taxation à la résidence, facilement manipulable. Cependant, la mondialisation rend difficile de localiser où le profit est créé (au lieu de production, de commercialisation, de détention des brevets, de résidence des actionnaires ?), et donc où il devrait être imposé. L'harmonisation fiscale suppose un accord entre les pays, difficile à atteindre car les plus petits bénéficient des transferts de profits. Il faut choisir entre l'uniformisation des taux (pour assurer la neutralité fiscale, pour éviter le transfert des profits) et la différenciation pour permettre aux pays désavantagés d'attirer les entreprises. L'article présente le projet BEPS de l'OCDE pour lutter contre l'optimisation fiscale et les projets ambitieux de la Commission européenne d'assiette commune de l'IS (ACIS) et de répartition du profit des entreprises multinationales entre les pays selon une clé non manipulable (ACCIS). Une harmonisation progressive semble plus réaliste. Elle devrait supprimer les possibilités de non-imposition, affirmer le principe de taxation à la source (en imposant la création d'établissement stable, en particulier pour les entreprises numériques), interdire la localisation des profits dans les paradis fiscaux et fixer des taux plancher d'imposition.

Mots clés : impôt sur les sociétés, optimisation fiscale, harmonisation fiscale. services financiers.

1. Cet article a bénéficié de discussions au sein du Conseil des prélèvements obligatoires et de la collaboration de Manon François, lors d'un stage à l'OFCE.

L'impôt sur les sociétés (IS) prélevait jadis de 33 % à 50 % du profit net des entreprises. C'était la clef de voûte de la fiscalité. C'était le pendant normal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Sa justification reposait sur deux arguments, la nécessité d'imposer les actionnaires, celle d'imposer les sociétés en tant que telles. La mondialisation commerciale et financière a affaibli la capacité et la volonté des pays à taxer les grandes entreprises. Celle-ci peuvent échapper à la taxation dans leurs pays d'activité, en localisant leur profit dans des pays à bas taux. Les pays sont tentés de pratiquer de la concurrence fiscale en baissant les taux de l'IS ou en laissant les grandes entreprises pratiquer l'optimisation fiscale. La question est particulièrement importante dans la zone euro où la monnaie unique, la liberté de circulation des capitaux et la liberté d'établissement ne se sont pas accompagnées d'une harmonisation fiscale en matière d'IS, où les entreprises multinationales, en particulier dans le secteur du numérique, échappent en grande partie à l'impôt, où certains pays sont des paradis fiscaux.

Dans une situation où les États sont pauvres et les grandes entreprises riches, la lutte contre les transferts de profit en Europe doit donner des marges de manœuvre aux États. L'harmonisation fiscale doit réduire la concurrence fiscale. Elle doit éviter que, dans chaque pays, les grandes entreprises multinationales soient fiscalement avantagées par rapport aux entreprises locales. Elle doit garantir que les choix de localisation des entreprises ne soient pas faussés par des considérations fiscales. Toutefois, elle suppose un accord délicat entre les pays : ceux-ci peuvent désirer des niveaux différents de taux de l'IS – les petits pays ont intérêt à la concurrence fiscale – ; elle nécessite un accord sur les règles de localisation des profits, question primordiale, mais délicate.

L'article comporte quatre parties. La première fait un bilan de l'IS dans les pays développés ; la deuxième discute des fondements théoriques de l'IS en économie fermée ; la troisième discute des questions théoriques et pratiques que pose l'IS en économie ouverte ; la quatrième discute des projets de lutte contre l'optimisation fiscale et d'harmonisation fiscale.

1. La situation actuelle dans les pays développés

Si l'impôt sur le bénéfice des sociétés ne représente qu'une faible part des recettes fiscales, il est particulièrement ressenti par les entreprises². Depuis une vingtaine d'années, la concurrence fiscale s'est faite de plus en plus rude : compte tenu de l'ouverture des frontières, les grandes entreprises mettent en concurrence les systèmes fiscaux des différents pays au moment de leur choix d'implantation. Le jeu des prix de transferts et des redevances leur permet de pratiquer l'optimisation fiscale, c'est-à-dire de déclarer leurs profits dans les pays le moins taxant. Ces pratiques se développent grâce aux paradis fiscaux ou réglementaires, soit en Europe (en particulier, Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Jersey), soit à l'extérieur de l'Europe (Îles Caïman, Bermudes, État du Delaware, etc.), qui font profiter les entreprises de taux très faibles mais aussi de possibilités d'optimisation fiscale.

Aussi, la quasi-totalité des pays de l'UE ont-ils nettement réduit leur taux d'IS (tableau 1). L'Allemagne avait deux taux : 36 et 50 % (respectivement pour les bénéficiaires distribués et non distribués, surtaxés car non soumis à la taxation des dividendes), qui ont été ramenés par la réforme de 2000 au taux unique de 25 % (soit 29,8 % compte tenu de l'impôt local). Les taux français (42 % sur les bénéficiaires distribués, 37 % sur les bénéficiaires non distribués, sous-taxés pour favoriser l'investissement) ont été ramenés à 34,33 %. L'Irlande se situe à un très bas niveau (12,5 %). Les derniers adhérents à l'Union européenne ont des taux très faibles afin de compenser la suppression des aides aux entreprises et pour attirer les investissements directs étrangers. Périodiquement, un pays relance la concurrence en abaissant son taux d'imposition. Ainsi, en 2012, le Royaume-Uni abaisse son taux de 28 à 24 %, puis à 19 % et vise 17 % en 2021 ; en 2017, la Hongrie passe de 19 à 9 % ; en 2018, ce sont les États-Unis qui passe de 38,9 % à 25,8 %.

En 2017, la France avait un taux normal de l'IS de 33,3 % (et un taux réduit de 15 % pour les TPE). Pour les grandes entreprises, s'y ajoute une contribution sociale (majoration de 3,3 %), ce qui porte le taux à 34,33 % (voir, CPO, 2017). En 2018, un taux à 28 % a été introduit pour les premiers 500 000 euros de bénéficiaires. La France prévoit

2. Voir Benassy-Quéré *et al.* (2005) ; De Mooij et Ederveen (2006) ; Voguet (2011) et la synthèse de Couch et Madiès (2017). Selon les travaux économétriques, les taux de l'IS jouent à la fois sur la localisation des IDE et le lieu de déclaration des profits. Pour les IDE, l'effet est atténué par l'environnement économique (en particulier les infrastructures publiques, selon Benassy et Lahrèche-Révil, 2005).

de diminuer progressivement son taux à 25 % en 2022. Ces baisses sont souvent justifiées par la nécessité de réagir aux baisses des partenaires, de se rapprocher de la moyenne. Le résultat est toutefois que la moyenne diminue constamment et la baisse vers la moyenne peut aboutir à caler tous les pays sur le taux le plus bas, soit les 12,5 % de l'Irlande.

Tableau 1. Évolution des taux nominaux de l'IS (y compris taxation locale)

| En % | 1990 | 2000 | 2010 | 2018 |
|---------------------|-------------------|-------|------|-------|
| Autriche | 30 | 34 | 25 | 25 |
| Allemagne | 40,5 BD / 54,5BND | 51,5 | 29,5 | 29,8 |
| Belgique | 41 | 40,2 | 34* | 29,6* |
| Danemark | 40 | 32 | 25 | 22 |
| Espagne | 35 | 51,6 | 30 | 25 |
| Finlande | 44,5 | 29 | 26 | 20 |
| France | 42 BD / 37 BND | 37,8 | 34,4 | 34,4 |
| Grèce | 46/ 40 industrie | 40 | 24 | 29 |
| Irlande | 43/ 10 industrie | 24 | 12,5 | 12,5 |
| Italie | 46,4 | 41,25 | 31,4 | 27,8 |
| Portugal | 40,2 | 35,25 | 25,5 | 25 |
| Pays-Bas | 35 | 35 | 26,5 | 25 |
| Royaume-Uni | 34 | 30 | 28 | 19 |
| Suède | 53 | 28 | 26,3 | 22 |
| Hongrie | | 18 | 19 | 9 |
| Pologne | | 30 | 19 | 19 |
| Rép. tchèque | | 31 | 19 | 19 |
| Japon | 50 | 40,9 | 39,5 | 29,7 |
| États-Unis | 38,65 | 39,3 | 39,2 | 25,8 |

BD : bénéfices distribués ; BND : bénéfices non distribués.

* avec un système d'intérêt notionnel.

Sources : OCDE, Base de données fiscales.

La concurrence fiscale est impulsée par les petits pays, puisqu'une baisse du taux de l'IS leur fait perdre peu de recettes sur leur base taxable nationale (obligatoirement faible), mais leur en fait gagner beaucoup en contrepartie en attirant une partie de la base fiscale des autres pays (de plus grande tailles). La difficulté de la coordination internationale est qu'il faut convaincre les petits pays à y renoncer, soit par la contrainte (des mesures de rétorsion, difficiles à mettre en place au sein de l'UE en raison de la règle de l'unanimité), soit par des subventions compensatrices (difficiles à justifier par le seul critère de taille).

Toutefois, la comparaison du poids de l'IS est rendue difficile par l'existence d'un impôt local sur les entreprises qui peut porter sur le bénéfice (Allemagne), la valeur ajoutée (Italie, France), le capital immobilier (France), par des différences dans la base d'imposition (les règles d'amortissement, de déductibilité des intérêts, de report des déficits), par l'existence de dépenses fiscales (le Crédit Impôt Recherche, les *patents box*). L'IS rapporte beaucoup dans les pays producteurs de matières premières et dans ceux ayant un important secteur financier. L'IS rapporte beaucoup dans les pays où le profit des entreprises est relativement élevé ; en sens inverse, toute hausse des impôts à la production diminue la rentabilité de l'IS (voir CPO, 2017). Les dirigeants des petites entreprises peuvent choisir entre la taxation à l'IS ou à l'IR ; un niveau plus élevé des taux de l'IS les amène à préférer l'IR, ce qui induit de faibles recettes à l'IS. Par ailleurs, les entreprises cherchent à se faire taxer dans les pays à bas taux, ce qui augmente les recettes de l'IS dans ces pays. Les rentrées de IS dépendent aussi beaucoup de la situation conjoncturelle. Finalement, il existe peu de liens entre le taux

Tableau 2. Recettes de l'impôt sur les bénéfices en pourcentage du PIB

| | 1990 | 2000 | 2015 |
|--------------|------|------|------|
| Autriche | 1,4 | 2,0 | 2,3 |
| Allemagne | 1,7 | 1,8 | 1,7 |
| Belgique | 2,0 | 3,1 | 3,3 |
| Danemark | 1,7 | 3,2 | 2,6 |
| Espagne | 2,8 | 3,0 | 2,4 |
| Finlande | 1,5 | 5,7 | 2,2 |
| France | 2,2 | 3,0 | 2,1 |
| Grèce | 1,4 | 4,0 | 2,2 |
| Irlande | 1,6 | 3,6 | 2,6 |
| Italie | 3,7 | 2,8 | 2,0 |
| Portugal | 2,1 | 3,7 | 3,1 |
| Pays-Bas | 3,0 | 4,0 | 2,7 |
| Royaume-Uni | 3,3 | 3,5 | 2,5 |
| Suède | 1,5 | 3,7 | 2,0 |
| Hongrie | | 2,2 | 1,8 |
| Pologne | | 2,4 | 1,8 |
| Rép. tchèque | | 3,2 | 3,6 |
| Japon | 6,3 | 3,7 | 3,8 |
| États-Unis | 2,0 | 2,2 | 2,2 |

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*.

nominal de l'IS et les ressources qu'il rapporte. Dans la plupart des pays, l'IS rapporte entre 2 et 3 % du PIB ; la médiane en 2015 pour les pays de l'OCDE est de 2,6 % du PIB.

En France, en 2015, l'IS net avait rapporté 33,5 milliards d'euros. Toutefois, il est plus pertinent de considérer l'IS brut (55,5 milliards), dont il faut soustraire 12,5 milliards de CICE et 9,5 milliards d'autres crédits d'impôts remboursables (CIR, Prêts à taux zéro, apprentissage), qui sont des dépenses fiscales qui n'ont aucun lien *a priori* avec l'IS et qui devraient être traitées comme de pures subventions.

Le modèle standard est celui de la taxation des profits nets, soit l'EBE moins les intérêts nets versés, moins l'amortissement du capital. L'IS est alors cohérent avec l'IR puisqu'il taxe le revenu des propriétaires de l'entreprise. Il existe cependant des déviations par rapport au modèle standard : soit des limites à la taxation des intérêts, soit la détaxation d'une rentabilité *normale* des fonds propres (Belgique), soit une taxation spécifique des produits des brevets.

2. Les questions théoriques en économie fermée³

L'impôt sur les sociétés (IS) a deux visages. C'est un impôt sur les revenus que les actionnaires et les entrepreneurs tirent de leurs sociétés. Mais, c'est aussi un impôt sur les sociétés, sur les personnes morales en elles-mêmes. Cette dualité induit des principes contradictoires dont il faut organiser la coexistence. Ainsi, peut-on considérer que l'IS n'est qu'un acompte de l'IR et doit être remboursé aux actionnaires ou estimer qu'étant un impôt sur les sociétés, il n'y a plus de raison de la rembourser aux actionnaires que les cotisations sociales ou les taxes locales. Ainsi, selon le principe de résidence, chaque pays taxe ses résidents alors que selon le principe de la source, chaque pays taxe les entreprises qui font des profits sur son sol.

2.1. L'IS comme impôt sur les actionnaires

Fondamentalement, l'IS est une composante obligée de l'impôt sur le revenu (IR). Supposons que la fiscalité vise à taxer tous les revenus des ménages de la même façon. Logiquement, l'IS doit compléter l'IR en frappant les revenus de l'entreprise qui ne sont pas taxés par ailleurs. La valeur ajoutée des entreprises se partage en salaires, bénéfices

3. Voir Sterdyniak *et al.* (1991), chapitre 7 ; Mirrlees *et al.* (2011), chapitre 17 ; Tax Justice Network (2015).

industriels et commerciaux (BIC), intérêts, dividendes et profits non distribués. Les salaires et les BIC sont taxés au taux progressif de l'IR. Les intérêts reçus par les ménages peuvent provenir du profit des entreprises, mais peuvent être aussi la rémunération d'actifs financiers, intermédiés par les banques, prêtés à l'État ou à d'autres ménages. Il est difficile de distinguer la source des intérêts, ce qui nécessite pratiquement que les intérêts ne soient soumis qu'à l'IR.

L'IS est nécessaire pour taxer les profits non distribués des entreprises. Sinon, les entreprises seraient incitées à ne pas distribuer de dividendes et les entrepreneurs auraient intérêt à ne pas se distribuer de revenu, quitte pour les actionnaires à vivre d'emprunts gagés sur leurs actions ; les profits non-distribués pourraient échapper pour toujours à l'impôt. Les entrepreneurs ont le choix entre être taxés à l'IS ou à l'IR. Il faut éviter qu'un des choix soit trop avantageux. Dans ces conditions, la situation la plus satisfaisante est que l'IS soit considéré pour les actionnaires comme un acompte de l'IR.

En même temps, l'IS est un impôt hybride qui taxe les propriétaires des entreprises et les sociétés elles-mêmes en tant que telles. Cela justifie que l'IS frappe aussi les dividendes (pour taxer les actionnaires étrangers). Imaginons une société dont les actionnaires sont étrangers mais faisant des profits en France. Ceux-ci résultent pour partie de dépenses publiques françaises (infrastructures, éducation). Il est légitime qu'elle contribue à leur financement.

Du point de vue du fisc, l'IS permet de taxer directement le profit au niveau des sociétés sans avoir à le collecter au niveau des actionnaires, avec les délais et pertes induites. Par ailleurs, l'IS permet de vérifier la cohérence des déclarations fiscales.

L'IS pourrait être remplacé par un impôt sur les dividendes et un impôt sur les plus-values. Il faudrait cependant taxer les plus-values latentes, ou du moins mettre en cause la purge de la taxation des plus-values par le décès ou la donation. Même avec cette purge, les familles d'entrepreneurs ou d'actionnaires pourraient toujours retarder indéfiniment le moment où ils sont taxés. Et les entreprises étrangères seraient exonérées, ce qui ne serait pas conforme au principe ; l'IS doit frapper toutes les sociétés opérant dans le pays.

2.2. L'IS comme impôt sur les sociétés

Il est légitime que les entreprises financent les dépenses publiques dont elles bénéficient (infrastructures, éducation et santé de la main-

d'œuvre). Cela milite pour le principe de la source, mais aussi pour une assiette 'valeur ajoutée' plutôt que pour une assiette 'profit'. Le coût des infrastructures nécessaires à une entreprise est le même pour les collectivités locales, que l'entreprise fasse ou non des profits ; c'est un coût fixe que l'entreprise doit prendre en compte. C'est d'ailleurs l'objet, en France, de la CVAE et de la CFE. La justification de l'IS doit donc être plus spécifique.

L'IS peut être vu comme un impôt qui compense le principe de responsabilité limitée des actionnaires. Ceux-ci se partagent les profits mais non les pertes ; l'IS compense le risque de faillite pour les autres partenaires de l'entreprise (salariés, fournisseurs, fisc).

L'IS, portant sur les profits, permet à l'entreprise de partager ses risques avec l'État. L'IS n'est dû que si l'entreprise fait des profits. De ce point de vue, il est préférable à la taxation de la valeur ajoutée ou, pire, des facteurs de production. Toutefois, si les entrepreneurs aiment le risque, le raisonnement s'inverse.

Le point essentiel est cependant que les sociétés sont des agents économiques en elles-mêmes, indépendamment de leurs actionnaires, ce d'autant plus lorsqu'elles sont grandes. La technostructure de l'entreprise a des objectifs propres différant de ceux des actionnaires. Les sociétés doivent être taxées en tant que telles, d'autant plus qu'elles sont maintenant plus riches que les États. Ce sont les nouvelles féodalités, que l'on pense à Google, Apple, Facebook, Amazon, aux grandes institutions financières. Aussi, l'IS pourrait-il même être progressif afin de taxer davantage les grandes entreprises qui ont un plus grand pouvoir autonome.

Un taux élevé de l'IS se justifie dans une optique interventionniste puisque qu'il permet, par des dépenses fiscales, de favoriser des comportements socialement désirables (comme la recherche par le CIR). Il permet de redistribuer le profit des entreprises si l'État estime qu'il faut réorienter la production. On peut prétendre au contraire que les entreprises ou les actionnaires connaissent mieux que l'État la réalité des marchés, les désirs des clients, l'évolution de la production et de la consommation. La question se pose aujourd'hui avec d'autant plus de pertinence qu'il faut impulser et financer la transition écologique.

La théorie de l'impôt optimal aboutit souvent à des résultats sans portée pratique, du genre : « le taux de l'IS doit être de 100 % à court terme et tendre vers 0 à l'infini » (d'Autume, 2007). À court terme, il est optimal de confisquer tout le profit du capital accumulé (qui a le carac-

tère d'une rente) ; à long terme, il est optimal de respecter les choix inter-temporels des individus. Tout dépend cependant de la modélisation. Faut-il considérer que le taux d'intérêt (et le taux de profit) dépend de la préférence des ménages pour le présent et traiter la question comme un choix inter-temporel ? Faut-il considérer que les capitalistes sont une classe différente des travailleurs de sorte que la taxation du profit est une question de répartition entre ces deux classes sociales ?

L'IS augmente le coût du capital. Si le taux de l'IS est de 33,3 % mais que les marchés financiers réclament une rentabilité de 6 %, le coût du capital est de 9 %. Cela tend donc à ralentir la substitution capital/travail, ce qui peut sembler nécessaire en période de chômage de masse. Mais cela est nuisible à long terme selon les modèles néo-classiques qui font l'hypothèse qu'à long terme l'économie est au plein-emploi, que le taux de profit est déterminé par l'extérieur ou par la préférence pour le présent des consommateurs, de sorte que la hausse du coût de capital pèse à terme sur les salariés (encadré 1 et Simula et Trannoy, 2009).

Encadré 1. L'IS dans un modèle néo-classique

Dans un modèle néo-classique, la production est contrainte par une fonction de production, que l'on suppose être une Cobb-Douglas. L'entreprise augmente l'emploi jusqu'à ce que la productivité marginale du travail soit égale au coût du travail (salaire plus cotisations sociales) et le capital jusqu'à ce que la productivité du capital soit égale au coût du capital (le taux de profit requis plus le taux d'imposition). Soit, en logarithmes : $y = a k + (1 - a) n$; $n = y - w - c$; $k = y - p - t$

En faisant l'hypothèse que l'économie est au plein-emploi et que le taux de profit requis est déterminé sur les marchés financiers internationaux, la production de long terme vaut : $y = n - a (\pi + t)/(1 - a)$ et le salaire vaut : $w = -c - a (\pi + t)/(1 - a)$. Une hausse des cotisations sociales est supportée par les salaires ; une hausse de la taxation du capital est également supportée par les salaires, mais elle provoque de plus une baisse de la production.

Même dans ce cas de figure, il reste cependant nécessaire d'avoir un taux de l'IS relativement élevé tant pour des raisons purement fiscales (éviter l'optimisation fiscale par la non-distribution des profits, vérifier la cohérence des déclarations fiscales), que sociales (l'équité fiscale demande que tout revenu contribue aux dépenses publiques). La

théorie de l'incidence fiscale ne peut guider la structure de la fiscalité : un agent doit être soumis à l'impôt, même s'il a la capacité de le faire supporter par autrui.

De plus, cette démonstration ne prend pas en compte le fait que l'IS taxe les rentes (les profits réalisés en plus du taux normal de rentabilité du capital), ce qui est efficace du point de vue économique. Cependant, il est impossible de distinguer rente et récompense de performances exceptionnelles ou de prise de risque. Faut-il surtaxer les profits élevés (indicateur de rente, de situation monopolistique) ou les sous-taxer (pour inciter à la prise de risque et récompenser la performance) ?

Les impôts entraînent des distorsions d'autant plus grandes que leur taux est fort. Il faut donc taxer le capital pour ne pas trop taxer le travail. De ce point de vue, la concurrence fiscale est nuisible car elle amène soit à surtaxer les facteurs immobiliers (le travail à l'exception du travail hyper-qualifié, l'immobilier), soit à réduire les dépenses publiques (y compris des dépenses productives, éducation ou infrastructures).

Selon le point de vue traditionnel français, les profits non distribués doivent être moins taxés que les dividendes car ils sont réinvestis et donc utiles à la production future ; ils doivent être plus taxés car ils ne seront pas soumis à l'IR (point de vue traditionnel allemand) et qu'il faut inciter les entreprises à distribuer les profits aux actionnaires pour qu'ils soient réinvestis de façon efficace (point de vue libéral).

2.3. Du biais à l'endettement

Selon certains (voir, par exemple, Serena *et al.*, 2012), De Mooij, 2012), l'IS tel qu'il existe actuellement provoque un biais favorable à l'endettement puisqu'il frappe les profits et pas les intérêts. C'est contestable si l'IS payé est pris en compte dans la taxation des dividendes.

Soit t , le taux de taxation marginal des actionnaires à l'IR, q le taux de l'IS. Pour assurer la neutralité fiscale entre intérêts et dividendes, la méthode la plus satisfaisante est d'introduire un avoir fiscal de $q/(1 - q)$ par euro de dividende, qui s'ajoute au revenu imposable, mais se déduit de l'impôt à payer, de sorte que finalement l'actionnaire est bien imposé au taux t . Le taux de l'avoir fiscal ne dépend pas du taux d'imposition de l'actionnaire, mais du seul taux de l'IS. L'IS ne joue alors que comme un acompte de l'IR.

L'avoir fiscal suppose théoriquement que chaque pays rembourse à ses résidents l'impôt qu'il a payé sur les dividendes des actions étrangères qu'il possède, cela à des taux différenciés. Cela devient problématique si la diversification des portefeuilles se développe. Aussi, en France, l'avoir fiscal avait été remplacé par un simple abattement à l'IR, a , de sorte que le taux de taxation global était de $q+at(1-q)$. Pour que ce taux soit bien égal à t , il faudrait que : $a=(t-q)/t(1-q)$. Cependant, l'égalité ne peut être assurée pour tous les actionnaires (dont les taux marginaux d'imposition diffèrent). Si le taux d'abattement est calé sur les impôts des actionnaires les plus riches, les actionnaires imposés à un taux marginal plus faible seront surtaxés.

Il n'y a alors *a priori* aucun biais fiscal en faveur de l'endettement. La taxation des dividendes (et des plus-values) à l'IS est compensée par l'avoir fiscal ou par un abattement dont ne bénéficient pas les intérêts. De plus, les plus-values (et donc les profits non-distribués) ne sont pas toujours taxées à l'IR puisque les plus-values sont purgées par le décès ou la donation, ce qui donne un avantage aux fonds propres si le taux de l'IS est inférieur au taux de taxation des intérêts à l'IR.

Cette analyse montre qu'il faut respecter les spécificités des intérêts et des profits. On ne peut taxer les intérêts à l'IS (sauf pour lutter contre des montages financiers artificiels), puisque cela demanderait un abattement des intérêts à l'IR. Surtout, on ne peut exonérer une partie des dividendes de l'IS, par exemple ceux qui correspondent à une rémunération des fonds propres au taux d'intérêt, puisque cette partie bénéficierait indûment d'un abattement à l'IR ; c'est pourtant ce que propose De Mooij (2012) et la Commission (2016, b).

Le système est dégradé quand on installe une taxation uniforme sur les revenus d'intérêt (qui n'ont pas subi l'IS) et sur les dividendes qui l'ont subi. Dans le futur système français, en supposant que le taux de l'IS passe à 25 %, les intérêts seront taxés à 30 % ; les dividendes (et les plus-values taxées) à 47,5 % ; les dividendes reçues dans le cadre d'un PEA et les plus-values non-taxées supporteront une taxation à 25 %. Le biais à l'endettement sera marginalement rétabli. En sens inverse, ce sont les intérêts nominaux qui sont taxés, de sorte que la taxation des intérêts réels augmente en période d'inflation (à 60 % si le taux d'inflation est égal au taux d'intérêt réel) tandis que la taxation des dividendes baisse (puisque, à taux d'intérêt réel donné, l'IS baisse en raison de la hausse des taux d'intérêt nominaux).

Théoriquement, les entreprises auraient intérêt à s'endetter au maximum et à ne jamais distribuer de dividendes. Toutefois, d'autres considérations que les considérations fiscales jouent : les banques refusent de prendre trop de risques et imposent des limites à l'endettement des entreprises ; les actionnaires veulent recevoir des dividendes pour pouvoir choisir l'utilisation du profit de l'entreprise et éviter des pertes en plus-values si les dirigeants de l'entreprise font des choix d'investissement peu rentables.

Dans la situation actuelle où les taux d'intérêt nominaux sont très faibles, l'impact de la déductibilité à l'IS des charges d'intérêt ne peut pas être important. Le biais à l'endettement résulte plus de l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de profit requis par les marchés financiers que de facteurs fiscaux.

Pour conclure, la baisse des taux de l'IS induite par la concurrence fiscale prive les États d'un instrument de pilotage de l'évolution de la production, réduit les ressources des finances publiques et dégrade l'aspect redistributif de la fiscalité (sauf si elle est compensée par une hausse de la fiscalité sur les dividendes et les plus-values). Toute internationalisation de l'impôt sur les sociétés pose deux questions : il ne faut pas perdre le rôle de l'IS comme clef de voûte de la fiscalité pesant sur les entreprises ; il faut maintenir le lien entre l'IS et l'IR.

3. Les questions théoriques en économie ouverte⁴

La mondialisation pose problème à l'IS puisque les grandes entreprises peuvent avoir leur siège social dans un pays A, des centres de recherche en B, une filiale de production en C, une filiale de vente en D, et des actionnaires des pays A, B, C, D. Quel pays a le droit de taxer les profits de cette entreprise ?

L'imposition des profits peut reposer sur deux principes. **Selon le principe de la source**, un pays a le droit d'imposer tous les profits engendrés sur son territoire, qu'ils aient été réalisés par des résidents ou des non-résidents. Ainsi, les bénéfices des filiales de groupes étrangers sont imposés et les sociétés nationales ne doivent pas intégrer dans leurs résultats imposables les bénéfices réalisés à l'étranger (en contrepartie, les déficits subis à l'étranger ne sont pas imputables). Ce principe correspond plutôt à la vision de l'IS comme impôt sur les

4. Voir, en particulier, Mirrlees *et al.* (2011), chapitre 18 ; Lignereux (2017).

sociétés en elles-mêmes. Dans cette optique, les taux de l'IS peuvent différer d'un pays à l'autre pour refléter des différences dans les services fournis aux entreprises.

Au contraire, selon le **principe de résidence**, un pays peut imposer tous les revenus perçus par ses résidents, qu'ils aient été réalisés sur le territoire national ou à l'étranger. Les gains réalisés à l'étranger doivent être ajoutés aux bénéfices. Les pertes subies à l'étranger peuvent être déduites des bénéfices. Ce principe correspond à la vision de l'IS comme impôt sur les propriétaires des entreprises. Les taux de l'IS peuvent différer d'un pays à l'autre pour refléter des choix sociaux différents quant à l'importance des dépenses publiques.

La coexistence des deux principes peut faire apparaître des situations de double taxation ou de non taxation. Ces situations sont théoriquement gérées par des systèmes de conventions fiscales bilatérales, qui privilégient généralement le principe de la taxation à la source.

Tableau 3. Une entreprise du pays A possède une filiale qui fait des profits dans le pays B

| | A taxe à la source | A taxe à la résidence |
|-----------------------|--------------------|-----------------------|
| B taxe à la source | Taxation en B | Double taxation |
| B taxe à la résidence | Aucune taxation | Taxation en A |

C'est obligatoirement le principe de la source qui doit s'appliquer à la taxation des profits des entreprises. Le principe de la résidence permettrait aux entreprises d'être imposées à taux réduit en se localisant fictivement dans un pays à bas taux d'imposition et même d'échapper à toute taxation avec une résidence dans un paradis fiscal ou dans un pays taxant à la source. Les entreprises étrangères localisées dans un pays peu taxant seraient fiscalement avantagées. Le principe de résidence ouvre grand la porte à la concurrence fiscale déloyale et à l'optimisation. Le principe de la source fait que toutes les entreprises qui opèrent dans le même pays sont soumises au même taux d'imposition : c'est la *neutralité à l'importation des capitaux*. Par contre, on peut craindre que les entreprises soient incitées à investir dans les pays à bas taux d'imposition : il n'y a pas *neutralité à l'exportation des capitaux*. Mais, cette crainte n'est pas fondée si ce bas taux ne s'applique qu'à des profits émanant d'une réelle activité de production et ne fait que compenser un manque d'infrastructures, l'éloignement géographique, des risques politiques, etc.

3.1. La question de la localisation du profit

La question la plus délicate reste celle de la localisation du profit. Le profit d'une entreprise provient-il de ses fonds propres, de son capital immatériel (marques, brevets), de son capital physique, de sa production, de ses ventes ?

Une entreprise produit dans un PEBS (pays émergents à bas salaires) des chemises pour un coût de production de 3 euros ; elle les vend en France à 20 euros. Son profit doit-il être taxé dans le PEBS ou en France ? La réponse théorique est qu'il faut partager le profit en introduisant un prix de transfert (le prix des chemises sur le marché concurrentiel). Mais, comment faire si ce prix n'existe pas, s'il n'existe pas de marché international de la chemise hors commerce intra-groupes (la quasi-totalité du commerce se fait à l'intérieur des groupes), s'il s'agit de biens intermédiaires très spécifiques ? Faut-il laisser l'entreprise libre de déclarer un prix arbitraire ? Celui-ci doit-il être négocié avec les services fiscaux des deux pays ? Faut-il favoriser les pays producteurs ou les pays consommateurs ?

Une entreprise peut avoir une filiale de commercialisation localisée en Irlande qui achète le produit à 3 euros en Chine et le revend à 18 euros en France, localisant ainsi la quasi-totalité du profit en Irlande. Autre cas, une entreprise vend en France des tee-shirts à 20 euros qu'elle achète 3 euros en Chine, elle y fait coller une photo de Stars Wars (coût : 2 euros), dont les droits appartiennent à une société irlandaise. Peut-on accepter que les 15 euros de profit soient taxés en Irlande ?

Le problème se pose pour les redevances d'utilisation de noms de marque (qui sont arbitraires puisqu'ils ne font pas l'objet d'un marché) comme pour les redevances de brevets (qui peuvent être réelles ou fictives). Plusieurs pays européens ont introduit des *patent box*, boîtes à brevets, des taux réduits pour les redevances des brevets. Une entreprise multinationale a intérêt à y transférer une partie de ses profits, quitte à s'assurer par un rescrit que le pays lui accorde bien le bénéfice de ce taux réduit.

Une entreprise située dans un pays A fournit une prestation dans un pays B. Si la prestation est fournie directement ou par une succursale, le profit de l'opération est taxable en A. Si la prestation est fournie par une filiale ou par un établissement permanent, le profit est taxable en B, sauf pour les prestations (rémunération de brevets, de droit à l'usage du nom) que l'entreprise a fournis à sa filiale. Il y a matière à optimisa-

tion, en particulier pour les transactions par internet qui ne nécessitent pas d'établissements physiques.

À l'intérieur des firmes multinationales, l'optimisation fiscale amène à situer les profits dans les pays où le taux de l'IS est le plus bas et l'endettement dans les pays où le taux de l'IS est le plus fort. Un pays où le taux de l'IS est élevé subit donc une hausse de ses prix à l'importation, et une baisse de ses prix à l'exportation⁵, donc une baisse du taux de marge de ses entreprises et une hausse de leur endettement⁶.

Selon l'OCDE (2013), les pertes de recettes imputables à l'optimisation fiscale représenteraient entre 4 à 10 % des recettes de l'IS ; selon l'étude minutieuse de Clausing (2016) ; les pertes pour la France seraient de l'ordre de 13,5 milliards d'euros.

Outre qu'elle prive les États de ressources, l'optimisation fiscale favorise les entreprises multinationales au détriment des entreprises locales. Cependant, la lutte contre l'optimisation fiscale est délicate puisqu'il existe une ambiguïté fondamentale sur la localisation du profit.

4. Les projets de l'UE, ceux de l'OCDE

Au niveau européen, la nécessité d'éviter la concurrence fiscale, de lutter contre l'optimisation fiscale, l'augmentation du nombre d'entreprises ayant des activités dans plusieurs pays européens rendent de plus en plus nécessaire l'organisation de l'IS à l'échelle européenne. Toutefois, ce fédéralisme fiscal se heurte à l'autonomie fiscale des États membres. L'Irlande et les PECO se refusent à toute hausse de leur taux d'imposition ; le Luxembourg, la Belgique et les Pays-Bas à toute réforme de leurs modalités de taxation. Les fiscs nationaux sont hostiles à une réforme qui affaiblirait leur pouvoir de contrôle.

Au départ, dans les années 1990, la Commission cherchait essentiellement à assurer la neutralité de la fiscalité vis-à-vis des investissements transnationaux : les entreprises devaient pouvoir investir dans chaque pays de l'UE sans que la fiscalité soit une source de distorsion économique. La Commission voulait que les filiales européennes d'une société européenne soient traitées comme ses filiales nationales ; donc

5. Voir OCDE (2012), Heckemeyer et Overesch (2013) et des évaluations empiriques récentes dans Vicard (2015), Davies *et al.* (2014).

6. Voir Sorbe *et al.* (2017)

que la société-mère puisse déduire les déficits de ses filiales étrangères, ce qui n'est guère compatible avec le principe de l'imposition à la source ; en sens inverse, les sociétés installées dans des pays à taux d'IS élevé ne voulaient pas être obligées d'y déclarer les profits de leurs filiales. Des directives ont été mises en œuvre pour éviter les doubles impositions et pour limiter les pratiques d'optimisation fiscale.

En décembre 1997, le conseil « Affaires économiques et financières » avait adopté un code de bonne conduite, c'est-à-dire une série de mesures destinées à lutter contre la concurrence fiscale dommageable. 230 régimes avaient été identifiés comme susceptibles de générer une concurrence déloyale, c'est-à-dire comportant des traitements fiscaux préférentiels pour les entreprises non résidentes ou visant à inciter les entreprises à y déclarer des profits réalisés dans un autre pays. Par contre, le fait qu'un État membre pratique une imposition très basse, mais généralisée, n'était pas considéré comme relevant de la concurrence fiscale déloyale. Ce code a permis de supprimer un certain nombre de régimes fiscaux préférentiels.

Depuis 2000, la Commission propose de réformer la base d'imposition des sociétés multinationales. Elle suggère que les groupes puissent choisir d'être imposés selon une assiette globale déterminée par une règle communautaire. Le bénéfice du groupe ainsi déterminé serait réparti entre les divers États dans lesquels il opère, selon une clef de répartition non manipulable (vente, masse salariale, immobilisations, effectifs), chaque État imposant à son taux national la part du bénéfice qui lui revient. Ceci permettrait de supprimer les pratiques d'optimisation fiscale des entreprises consistant à déclarer leurs profits dans les pays les moins taxant, que ce soit par les prix de transferts ou les transferts de profits. Ce projet se heurte à plusieurs difficultés. Il faut un accord sur les bases d'imposition, qui sont disparates selon le pays. Il est contestable de donner le choix aux grandes entreprises entre deux systèmes de taxation.

En 2011, la Commission a proposé une Assiette commune pour les sociétés (ACIS) ; ce projet a été repris en novembre 2016 (voir CE, 2016 b). Cette assiette s'appliquerait aux sociétés dont le chiffre d'affaire dépasse 750 millions d'euros. L'assiette serait fondamentalement l'EBE moins l'amortissement moins les charges d'intérêts. Toutefois, la Commission a essayé de trouver un moyen terme entre les dispositifs existants actuellement dans les pays membres. Ainsi, elle propose une déduction supplémentaire des dépenses de R& D (100 %,

50, ou 25 % suivant le montant des dépenses, article 9). Les intérêts seraient déductibles jusqu'à 3 millions d'euros ou 30 % de EBE. Les pertes seraient reportables en avant sans limite de temps, mais ne seraient pas en arrière. Chaque pays doit réintégrer dans la base taxable de ses entreprises les transferts allant vers un pays où le taux de l'IS est inférieur à la moitié du sien (ou en provenance).

Le point le plus contestable est la proposition (article 11) de déduction des intérêts notionnels sur la variation des fonds propres. Cette proposition, destinée selon la Commission à encourager le financement par fonds propres est totalement en dehors de la pratique commune en Europe. La déduction d'un intérêt notionnel égal au taux des obligations publiques plus 2 points, comme le propose le projet d'ACIS, soit de l'ordre de 5,5 % si le taux long retrouve un niveau normal, provoquerait une forte baisse des recettes de l'IS et surtout rendrait beaucoup de sociétés déficitaires, ce qui est difficilement gérable. Pour masquer le coût du projet pour les finances publiques, la Commission propose une déductibilité des intérêts non pas sur le stock de capital, mais sur la variation du stock de capital. Mais le cumul des variations atteindra un jour le stock. Quel serait la justification en termes de « contribution aux dépenses publiques » de traiter de façon différente les jeunes et les vieilles entreprises ? Par ailleurs, le projet ne permet pas de respecter la cohérence IS/IR pour les particuliers bénéficiaires de revenus du capital financier (mais celle-ci est déjà mise en cause par le PFU en France).

De même, la Commission a repris, en novembre 2016, le projet d'Assiette commune consolidée pour les sociétés (ACCS, voir CE, 2016 b), soit la répartition entre pays du produit de la taxation des firmes multinationales (FMN). Le projet s'applique lui aussi aux entreprises dont le chiffre d'affaire dépasse 750 millions d'euros. Celles-ci ne feraient une déclaration que dans le pays de leur siège (ou de direction effective), ce qui poserait des questions de contrôle et de cohérence de déclaration aux services fiscaux des pays des filiales.

Le profit des FMN serait réparti selon une clé non manipulable. La Commission propose d'utiliser quatre critères : pour un tiers, le chiffre d'affaires, pour un autre tiers, les immobilisations corporelles, pour un sixième la masse salariale, pour un autre sixième les effectifs. Par contre, les actifs immatériels ou financiers ne sont pas pris en compte (ce qui est logique pour éviter les risques de fraude), mais est nuisible à certains pays (Irlande, Suisse, Luxembourg, Pays-Bas).

Cette répartition est problématique. Considérons une firme, qui a deux usines en A et B. Elle produit dans chaque pays, avec 100 salariés, 100 unités qu'elle vend 1. En A, les salaires sont de 0,5 ; en B de 0,8. Actuellement, les profits sont de 50 en A, de 20 en B. Avec la formule proposée, le profit total est de 70 ; les profits taxables seront de 31 en A et de 39 en B (puisque la répartition des profits dépend de la masse salariale). Les pays à bas-salaires (A ici) seront perdants. Toute modification de la fiscalité des entreprises dans un pays donné aura des répercussions sur le profit total du groupe et donc sur les recettes fiscales des pays partenaires. C'est difficilement gérable. Toujours dans notre exemple, supposons que le pays à haut salaire introduise des cotisations sociales de 0,2 sur chaque salaire, le profit total de l'entreprise n'est plus que de 50 (soit 50 en A, 0 en B) repartis par la règle proposée en 21 en A et 29 en B. Le pays A est donc perdant en termes de droit à l'IS du fait de la hausse des cotisations sociales du pays B.

Peut-on avoir un critère de répartition totalement différent de l'assiette ? Une entreprise américaine a une usine en Allemagne où elle utilise un brevet détenu en Irlande qui récupère la quasi-totalité du profit. Sa production est vendue pour moitié en Allemagne, pour moitié en France. Actuellement, ses profits sont taxés en Irlande. Avec un critère non-manipulable, il le serait soit en Allemagne (critère de l'emploi et de la production), soit 50 % en Allemagne/50 % en France (vente). Mais peut-on renoncer totalement à valoriser les brevets et marques ? Peut-on imposer à l'Allemagne de renoncer à taxer une partie des profits alors qu'elle aurait droit à en taxer la quasi-totalité si l'entreprise allemande exportait en France *via* une société autonome de commercialisation.

La réforme permet de lutter contre les transferts fictifs de profit par les prix de transfert et les redevances, et contre la concurrence fiscale déloyale (inciter les entreprises à venir déclarer des profits réalisés ailleurs, leur permettant ainsi d'échapper en grande partie à l'impôt). Dans la mesure où les taux de l'IS resteraient différents en Europe, elle permet la concurrence fiscale dite légitime : baisser les taux de l'IS pour attirer les emplois et les investissements, chercher à fournir aux entreprises produisant effectivement dans le pays le meilleur rapport possible entre infrastructures publiques et impôt, compenser par l'IS des désavantages naturels (tels que l'éloignement).

Par ailleurs, cette réforme de la taxation devrait être négociée avec les pays tiers, en particulier les États-Unis, mais aussi les pays émergents (en particulier, pour les entreprises productives de matières premières).

Il nous semble donc que l'ACCIS est difficilement envisageable à court-moyen terme.

Les gouvernements allemands et français ont adopté en juin 2018 une position commune. Ils soutiennent la directive ACIS, mais demandent, à juste titre, qu'elle s'applique à toutes les entreprises ; ils réclament une certaine convergence des taux d'imposition ; ce n'est qu'après que l'ACCIS pourra être envisagée. Les deux gouvernements refusent les dispositions incitatives des articles 9 et 11 (R&D ; financement sur fonds propres). Ils notent que la question de la possibilité pour les États membres de mettre en place des dispositifs incitatifs spécifiques (crédits d'impôts) n'est pas tranchée. Ils souhaitent maintenir la possibilité de report en arrière. Ils souhaitent aussi que la possibilité de taxer les profits envoyés vers (ou provenant de) des pays peu taxant s'applique avec un taux de référence unique. Sinon, en effet, le taux de référence serait de 16,6 % pour la France, mais de 6,25 % pour l'Irlande, qui resterait privilégiée comme lieu de passage.

Au niveau mondial, les pays européens participent au programme BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) lancé par le G20 en 2012 et piloté par l'OCDE (voir OCDE, 2013) qui vise à lutter, sur le plan mondial, contre l'optimisation fiscale (la planification fiscale agressive, selon la terminologie anglaise). Le programme comporte 15 actions qui visent à supprimer les différents mécanismes d'optimisation (les dispositifs hybrides permettant la double non-imposition grâce à des incohérences entre les législations nationales, les transferts de profit vers des filiales situées dans des pays à bas taux d'imposition, les déductions d'intérêts, les prix de transfert). Il prévoit l'échange d'informations sur les décisions d'octroi de régimes préférentiels. Il incite les pays à mettre en cause les dispositifs des entreprises ayant pour but principal d'obtenir des avantages fiscaux injustifiés. Il prévoit de redéfinir la notion d'établissement stable. Il prévoit de demander aux entreprises multinationales de publier une répartition pays par pays de leur chiffre d'affaires, de leur activité économique et des impôts acquittés. Il prévoit la mise en place de mécanismes d'arbitrage. Enfin, l'article 15 envisage une procédure multilatérale pour modifier l'ensemble des conventions fiscales bilatérales. Cependant, la question de fond : où se crée le profit ? n'est pas vraiment résolue. Il s'agit d'assurer que tous les profits soient effectivement taxés une fois, par un pays, mais l'ambiguïté demeure sur le critère de partage des droits à taxation.

En 2016, reprenant les travaux de l'OCDE, le Conseil a adopté une directive dite ATAP (*Anti Tax Avoidance Package*) qui doit être intégrée

avant le 31 décembre 2018 dans les législations nationales. Celle-ci comporte essentiellement cinq mesures qui visent à lutter contre différentes formes d'optimisation fiscale. Les intérêts nets déductibles à l'IS sont limités pour les entreprises non financières à 30 % de l'EBE brut ou à 3 millions d'euros (alors qu'en France la déductibilité est actuellement limitée à 75 % des intérêts nets au-delà de 3 millions d'euros). Le fisc a le droit de ne pas tenir compte des montages principalement fiscaux. Le fisc du pays d'origine doit remettre en cause les dispositifs hybrides permettant une double non-imposition. Le fisc a le droit de réintégrer dans le bénéfice imposable d'une entreprise les transferts de profit en provenance de pays dont le taux d'imposition est inférieur à la moitié de son taux d'imposition. Le fisc a le droit d'imposer une taxe de sortie sur la plus-value latente des avoirs transférés dans un autre pays.

À la suite de l'article 15 du programme BEPS, la plupart des pays se sont engagés à ratifier une convention multilatérale qui remplacerait, sur certains points, les différentes conventions bilatérales. Début 2018, 78 pays l'ont signée. Les pays peuvent cependant avoir des réserves sur ces articles, sachant qu'ils peuvent les lever ultérieurement (mais théoriquement ils ne peuvent revenir en arrière). Nous sommes encore loin de la situation idéale où la même convention s'appliquerait partout. Certaines entreprises françaises ont mis en garde le gouvernement français contre « une trop grande naïveté », c'est-à-dire, selon elles, le fait de privilégier la lutte contre l'optimisation fiscale à la défense des intérêts français. Elles estiment que le fait d'obliger les entreprises multinationales à publier la répartition de leurs activités et de leurs impôts va inciter les pays émergents à leur réclamer plus d'impôt. La France a accepté sans réserve les mesures visant à obliger les entreprises à mettre en place des « établissements stables », ce que beaucoup de pays n'ont pas fait. Les entreprises françaises craignent que cela incite les pays où des entreprises françaises conduisent de grandes opérations à leur imposer de créer des filiales. Compte tenu des effets néfastes de l'optimisation fiscale pour les pays émergents, mais aussi pour la France, il nous semble que la lutte contre l'optimisation fiscale ne doit pas tenir compte de ces considérations de court terme.

Enfin, en 2018, la Commission (2018 a) a proposé l'instauration d'une taxe de 3 % sur les chiffres d'affaires dans l'UE des entreprises de services numériques (du moins celles d'un chiffre d'affaire important) en même temps qu'elle proposait de redéfinir la notion d'établissement stable pour une entreprise numérique. Cette taxe n'a aucune

justification économique ou juridique : rien ne permet de taxer le chiffre d'affaires d'une entreprise, ni d'introduire une taxation spécifique pour un secteur donné. L'objectif est de se placer en position de force pour imposer aux entreprises numériques d'avoir un établissement stable dans les pays de l'UE et d'y faire une déclaration fiscale, et pour négocier avec le pays d'origine (les États-Unis) et d'installation (l'Irlande) des règles d'imposition.

Tant pour des raisons financières que d'efficacité économique et de justice sociale, les États européens doivent maintenir un niveau satisfaisant d'impôt sur les sociétés. La piste de l'ACCIS ne nous semble pas être la bonne car le partage de la base taxable entre les pays membres serait problématique comme la perte du lien entre les fiscs nationaux et les filiales des firmes multinationales. Cela reste un saut dans l'inconnu dont la crédibilité est faible à court terme. Il serait plus assuré de s'engager dans une harmonisation progressive de l'IS qui devrait comporter cinq éléments :

- une certaine homogénéisation des bases d'imposition ;
- la reconnaissance du principe de taxation à la source, donc l'obligation d'établir des établissements stables et l'extension de cette notion, une mise au net des règles de répartition du profit pour les sociétés opérant dans plusieurs pays, la suppression méthodique de tous les dispositifs permettant des transferts de profits vers les pays à bas taux d'imposition ou la double non-imposition ;
- une lutte frontale contre les paradis fiscaux et réglementaires ; une liste rigoureuse devrait être établie ; les pays de l'OCDE devraient interdire à leurs banques, à leurs institutions financières et à leurs entreprises d'y localiser leurs opérations et d'y avoir des filiales. Les conventions fiscales devraient être limitées aux pays qui ont des taux minimaux d'imposition sur les entreprises ;
- la fixation d'un taux plancher pour l'IS, qui dépendrait du niveau de développement, de l'ordre de 20 % pour les pays les moins développés à 30 % pour les autres. Le taux minimum serait progressivement augmenté à fur et à mesure de la convergence. Les pays qui estiment fournir des avantages spécifiques aux entreprises pourraient fixer un taux supérieur, à leurs risques et périls ;
- les pays en transition devraient être autorisés à subventionner leurs entreprises, avec une assiette masse salariale, ce qui évite-

rait les risques de transferts de bénéfiques dans ces pays. Les subventions aux entreprises seraient aussi autorisées plus facilement pour les aides aux régions en retard, pour les secteurs économiques en difficulté, pour les aides à l'innovation et à la recherche, pour l'emploi de certaines catégories de travailleurs. Ainsi, les pays pourraient chercher à attirer les entreprises qui créent de l'emploi, qui innovent et non les entreprises à la recherche d'optimisation fiscale.

Cette convergence pose de délicates questions : comment fixer les taux minimums ? Comment tenir compte de l'imposition locale ? Faut-il autoriser des taux réduits pour les régions, pays ou secteurs en situation difficile ? Qui, entre les États et la Commission, aurait l'initiative de mesures visant à alléger l'imposition temporairement (pour des raisons conjoncturelles) ou structurellement (pour inciter à la R&D, par exemple) ?

La question essentielle est cependant politique : faisons-nous confiance aux grandes entreprises pour orienter l'évolution économique de nos sociétés de sorte qu'il faut préserver leurs capacités à accumuler et à investir leurs profits ou faut-il lutter contre ce pouvoir incontrôlé et préserver les capacités financières des États ?

Références

- Autume A. d', 2007, « Comment imposer le capital ? », *Revue économique*, vol. 58.
- Bénassy-Quéré A., L. Fontagné et A. Lahrière-Révil, 2005, « How Does FDI React to Corporate Taxation ? », *International Tax and Public Finance*, vol. 12, n° 5, pp. 583-603.
- Bénassy-Quéré A. et A. Lahrière-Révil, 2005, « Impôt sur les sociétés : tous à 0 % ? », *La Lettre du CEPII*, n° 246, juin.
- Chouc A. et Th. Madiès, 2017, « Comment se situe la France dans la concurrence internationale en matière d'impôt sur les sociétés ? », *Rapport particulier au CPO*.
- Clausing Kimberly A., 2016, « The effects of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond », juin.
- Commission européenne, 2016a, « Proposition de directive concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés », COM (2016) 683, 25 octobre.

- , 2016b, « Proposition de directive concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés », COM (2016) 685, 25 octobre.
- , 2018a, « Proposition de directive établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative », COM (2018) 147, 21 mars.
- , 2018b, « Proposition de directive concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques », COM (2018) 148, 21 mars.
- Conseil européen, 2016, « Directive établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur », 12 juillet.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2016, *Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*, décembre.
- Davies R. B., J. Martin, M. Parenti et F. Toubal, 2014, « Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing », *CESIFO, Working Papers*, n° 5132.
- De Mooij R. A. et S. Ederveen, 2006, « What a difference does it make? Understanding the empirical literature on taxation and international capital flows », *European Economy - Economic Papers*, 261, European Commission.
- De Mooij R. A., 2012, « Tax biases to Debt Finances: Assessing the Problem, Finding solutions », *Fiscal studies*, vol. 33, n° 4.
- Feld L. P. et J. H. Heckemeyer, 2011, « FDI And Taxation: A Meta?Study », *Journal of Economic Surveys*, vol. 25, n° 2, pp. 233-272.
- Felix R. A., 2007, « Passing the Burden: Corporate Tax Incidence in Open Economies », *LIS Working papers*, 468, Luxembourg.
- François M., 2016, *The Theory of Corporate Income Taxation, Five Deadlocks*, mimeo, mars.
- Heckemeyer, J. H. et Overesch, M., 2013, « Multinationals' profit response to tax differentials: Effect size and shifting channels », *ZEW Discussion Papers*, 13-045.
- Lignereux B., 2017, *Le principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés*, Rapport particulier au CPO.
- Mirrlees J. et al., 2011, *Tax by design*, chapitre 17 à 19, IFS.
- OECD, 2007, « Fundamental Reform of the Corporate Income Tax », *Technical Report*, 16.
- , 2012, *Dealing Effectively with the Challenges of Transfer Pricing*.
- , 2013, *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*.

- Serana F, Th. Hemmelgran et G. Nicodème, 2012, « The Debt-Equity Tax Bias: consequences and solutions », *Working Paper, European Commission*.
- Simula L. et Trannoy A., 2009, « L'incidence de l'impôt sur les sociétés », *Revue Française d'Économie*, 24.
- Tax Justice Network, 2015, *Ten reasons to defend the Corporation Tax*.
- Sorbe S., A. Johansson et O. Bieltved Skeie, 2017, « Dette et planification fiscale des multinationales », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 135.7
- Sterdyniak H. et al., 1991, *Vers une fiscalité européenne*, chapitre 7, Economica.
- Vicard V., 2015, « Profit shifting through transfer pricing: Evidence from French firm level trade data », *Document de Travail Banque de France*, n° 555.
- Voguet J., 2011, « Relocation of Headquarters and International Taxation », *Journal of Public Economics*, n° 95, pp. 1067-1081.