

N° 428

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 avril 2011

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi de MM. François MARC, François REBSAMEN, Mmes Nicole BRICQ, Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Jean-Pierre DEMERLIAT, Jean-Claude FRÉCON, Claude HAUT, Edmond HERVÉ, Yves KRATTINGER, Jean-Pierre MASSERET, Marc MASSION, Gérard MIQUEL, Michel SERGENT, Jean-Marc TODESCHINI, Robert NAVARRO, Serge LAGAUCHE, Mme Maryvonne BLONDIN, MM. Serge LARCHER, Claude JEANNEROT, Richard YUNG, Jean-Jacques LOZACH, Yannick BODIN, Jean-Pierre GODEFROY, Jean-Pierre SUEUR, Mme Gisèle PRINTZ, M. Thierry REPENTIN, Mme Françoise CARTRON, MM. Daniel RAOUL, Pierre-Yves COLLOMBAT, François PATRIAT, Jean DESESSARD, Mmes Marie-Christine BLANDIN, Alima BOUMEDIENE-THIERY, Dominique VOYNET, M. Didier GUILLAUME, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Michel BOUTANT, Jean-Pierre DEMERLIAT, Jean-Marc PASTOR, Ronan KERDRAON, Jean-Luc FICHET, Roland COURTEAU, Bernard FRIMAT, Yves DAUDIGNY et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés tendant à **améliorer la justice fiscale, à restreindre le « mitage » de l'impôt sur les sociétés et à favoriser l'investissement,***

Par M. Philippe DOMINATI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Hubert Falco, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 321 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LA CONCURRENCE FISCALE : UNE RÉALITÉ QUI FAÇONNE LA STRATÉGIE DES ÉTATS ET DES ENTREPRISES	6
A. LA CONCURRENCE FISCALE EN EUROPE S'EST INTENSIFIÉE CES DERNIÈRES ANNÉES	6
1. <i>Une « course » à la baisse du taux nominal</i>	6
2. <i>Un constat de décalage qui n'est guère plus nuancé sur le taux effectif d'imposition</i>	9
B. LA PRÉFÉRENCE FRANÇAISE POUR UNE ASSIETTE COMPLEXE ET ÉTROITE	11
1. <i>La France a tacitement « choisi » la voie d'une réduction de l'assiette plutôt que du taux nominal</i>	11
2. <i>Les grandes entreprises peuvent tirer parti de cette complexité</i>	12
II. L'INÉQUITÉ DEVANT L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS : UNE PRÉOCCUPATION LÉGITIME MAIS QUI DOIT APPELER UNE DÉMARCHE PLUS ÉQUILIBRÉE	14
A. UN IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DEVENU DÉGRESSIF ?	14
1. <i>Une inéquité apparente qui suscite l'incompréhension</i>	14
2. <i>Une dégressivité probable mais qui mériterait d'être confirmée</i>	15
B. DES DISPOSITIONS QUI SE HEURTENT À DES OBSTACLES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES	16
1. <i>Des mesures « abruptes » ou difficilement applicables</i>	16
2. <i>Les dispositions fiscales devront désormais relever du domaine exclusif des lois de finances</i>	18
C. PRIVILÉGIER UNE STRATÉGIE RESPONSABLE DE RÉVISION DE L'ASSIETTE ET D'INTÉRESSEMENT DES SALARIÉS	18
1. <i>L'ardente obligation de la rationalisation des niches fiscales</i>	18
2. <i>Les apports potentiels du projet ACCIS</i>	19
3. <i>Réserver un traitement comparable aux actionnaires et aux salariés</i>	20
EXAMEN DES ARTICLES	23
• ARTICLE 1^{er} (Art. 209 quinquies du code général des impôts) Suppression du régime du bénéfice mondial consolidé	23
• ARTICLE 2 Introduction d'un niveau plancher d'impôt sur les sociétés effectivement acquitté	30
• ARTICLE 3 (Art. 219 du code général des impôts) Différenciation du taux de l'impôt sur les sociétés en fonction de l'affectation du résultat	34
EXAMEN EN COMMISSION	41
TABLEAU COMPARATIF	49

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Notre collègue François Marc et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés ont déposé, le 23 février 2011, une proposition de loi intitulée « *Améliorer la justice fiscale, restreindre le « mitage » de l'impôt sur les sociétés et favoriser l'investissement* »¹.

Elle sera discutée en séance publique dans la matinée du jeudi 28 avril, dans le cadre de la séance mensuelle réservée aux initiatives des groupes politiques d'opposition ou minoritaires, conformément aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution.

Par cette proposition de loi, les auteurs ont voulu **mettre l'accent sur une apparente situation d'injustice fiscale**, mise en exergue dans deux rapports du Conseil des prélèvements obligatoires², et que traduit **l'écart important entre le taux nominal d'imposition** à l'impôt sur les sociétés (IS), un des plus élevés de l'Union européenne, **et l'impôt effectivement acquitté** par les grandes entreprises en France.

Le « repoussoir » d'un taux nominal élevé est en partie compensé par des règles d'assiette favorables, qui par leur nature ou leur complexité bénéficient largement aux grandes entreprises. Il en résulte des situations de sous-imposition apparente et une **forme de dégressivité de l'IS**, puisque l'impôt acquitté par les PME serait proportionnellement plus élevé que celui des grands groupes. Ces derniers peuvent *in fine* mettre en place des **politiques plus généreuses de distribution de dividendes** aux actionnaires.

Nos collègues du groupe socialiste entendent limiter le « mitage » de l'assiette, rétablir la justice fiscale et favoriser le réinvestissement des profits au sein de l'entreprise par trois dispositions formant les trois articles de la présente proposition de loi :

- la **suppression du régime du bénéfice mondial consolidé**, perçu comme moins légitime dans le contexte actuel et budgétairement coûteux ;
- la création d'un « **impôt minimum** » effectivement acquitté par les entreprises, correspondant à un taux effectif d'imposition de 16,66 % ;
- une **modulation du taux de l'IS**, entre 30 % et 36,66 %, en fonction du niveau des bénéfices mis en réserve ou distribués sous forme de dividendes.

Votre rapporteur juge que **ces mesures sont inadéquates et ne constituent pas une solution adaptée**. Il n'en demeure pas moins que nos collègues du groupe socialiste soulèvent un **réel problème qui appelle un renouvellement de notre stratégie fiscale**.

¹ Proposition de loi n° 321 (2010-2011).

² « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée », octobre 2009, et « Les entreprises et les « niches » fiscales et sociales », octobre 2010.

I. LA CONCURRENCE FISCALE : UNE RÉALITÉ QUI FAÇONNE LA STRATÉGIE DES ÉTATS ET DES ENTREPRISES

A. LA CONCURRENCE FISCALE EN EUROPE S'EST INTENSIFIÉE CES DERNIÈRES ANNÉES

1. Une « course » à la baisse du taux nominal

La fiscalité des sociétés, et plus particulièrement l'impôt sur les sociétés (IS), est faiblement harmonisée en Europe et demeure donc un instrument majeur de **différenciation** des politiques économiques nationales, dans un **objectif d'attractivité**. A cet égard, le taux nominal de l'IS est l'indicateur le plus souvent cité de la pression fiscale des entreprises, en dépit de son caractère fruste et simplificateur, puisqu'il ne traduit en général pas le niveau réel d'imposition.

Ainsi que l'a abondamment développé le rapport précité du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur « *les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée* », publié en octobre 2009, la France est mal positionnée en matière de taux nominal, avec **le deuxième taux le plus élevé de l'Union européenne (UE) en 2010 derrière Malte**, soit respectivement 34,43 %¹ et 35 %. Parmi les grandes puissances économiques, seuls les Etats-Unis et le Japon appliquent un taux supérieur (*cf.* tableau ci-après). Selon l'étude annuelle publiée par la société KPMG², le taux nominal moyen d'imposition s'élevait à 23,04 % dans l'UE en 2010, et à 25,6 % au sein des Etats membres de l'OCDE.

Depuis le début des années 2000, et en particulier avec l'élargissement de l'UE aux pays baltes et d'Europe centrale, un nombre croissant d'Etats membres s'est engagé dans la voie de l'abaissement graduel ou immédiat du taux d'IS, **ce mouvement ayant tendance à s'auto-entretenir et à s'amplifier** par « contagion ». Si des « petits » pays tels que l'Estonie, la Slovaquie³ ou l'Irlande ont été précurseurs dans le cadre d'une stratégie agressive d'attraction des investissements étrangers, certains de nos principaux partenaires, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni, ont adopté plus tardivement mais de façon résolue cette démarche.

Le récent rapport thématique de la Cour des comptes sur « *les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne* », publié en février 2011, précise ainsi **que la réforme allemande a été réalisée en deux temps** : la loi du 23 octobre 2000 a substitué un taux unique de 25 % à

¹ Soit 33,33 % de taux normal d'IS, auquel s'ajoute une contribution sociale sur les bénéficiaires au taux de 3,3 %, sous déduction d'un abattement de 763 000 euros sur le montant d'IS dû.

² « Etude sur l'imposition des entreprises et les taxes indirectes en 2010 », publiée en octobre 2010.

³ La Slovaquie a introduit en 2004 le régime le plus simple qui soit, couramment dénommé « flat tax », puisqu'un taux unique de 19 % s'applique à l'IS, l'impôt sur le revenu et la TVA.

l'ancien système de double taux¹, puis le taux a été abaissé à 15 % au 1^{er} janvier 2008, en contrepartie d'un élargissement substantiel de l'assiette. En incluant la contribution de solidarité et la taxe locale sur le commerce (*Gewerbesteuer*), le taux nominal moyen d'imposition des bénéficiaires des entreprises s'élève aujourd'hui à environ 31 %², contre 38,65 % fin 2007.

De même, au **Royaume-Uni**, le gouvernement conservateur a annoncé le 23 mars 2011 une amplification de la baisse du taux d'IS, qui **passera de 28 %³ à 23 %** d'ici l'année fiscale 2014/2015, au lieu de 24 % prévu initialement, grâce à une baisse de deux points dès l'exercice 2011/2012.

A contrario, le taux nominal d'IS a également diminué en France, mais selon un mouvement **plus précoce et de moins grande ampleur** – car partant d'un niveau plus élevé – que dans le reste de l'Europe. En outre, la tendance s'est inversée durant les années 1990. Le taux d'IS est ainsi passé de 50 % en 1985, soit un niveau particulièrement élevé, à 42 %, 35 % (en 1988) puis 33,33 % en 1994, soit à l'époque un taux attractif en Europe. Compte tenu des diverses majorations (« surtaxe Juppé ») et contributions sociales, le taux nominal global est ensuite remonté à 41,67 % en 1998 avant de redescendre par paliers pour se stabiliser à 34,43 % depuis 2006.

Sur la période 1998-2009, l'Allemagne a ainsi réduit son taux nominal global d'imposition des bénéficiaires de 25,6 points, tandis que la France ne l'a réduit que de 7,2 points.

¹ Pour davantage de précisions, on pourra se reporter au commentaire de l'article 3 de la présente proposition de loi.

² Et 29,41 % selon l'étude précitée de KPMG.

³ Une première baisse de deux points est intervenue en 2008.

Taux nominal d'imposition sur les bénéfices des sociétés dans les principaux Etats en 2010

Pays	Taux nominal au 1 ^{er} janvier 2010	Commentaires
Allemagne	29,41 %	Ce taux moyen inclut l'impôt sur les bénéfices à hauteur de 15 %, une cotisation de solidarité de 5,5 % et l'impôt local sur le commerce (non déductible de l'IS), dont le taux varie entre 7 % et 17,15 %.
Belgique	33,99 %	Ce taux inclut un prélèvement exceptionnel de 3 %. Un taux réduit est appliqué aux entreprises détenues à plus de 50 % par des personnes physiques. Dans la pratique, la possibilité de constater une charge fiscalement déductible à hauteur d'une rémunération des capitaux propres (mécanisme des « intérêts notionnels ») conduit à un taux effectif de 24 % à 27 %.
Brésil	34 %	Inclut l'IS au taux de 25 % et une contribution sociale de 9 %.
Canada	31 %	Ce taux moyen inclut l'impôt fédéral au taux de 18 % et l'impôt de la province, dont le taux est variable. Un taux moyen de 15,5 % s'applique à la fraction des bénéfices qui n'excède pas 500 000 dollars canadiens.
Chine	25 %	Impôt national. Un taux de 20 % est appliqué aux PME, et de 15 % aux entreprises de haute technologie (sous conditions).
Espagne	30 %	Les sociétés dont le chiffre d'affaires n'excède pas 8 millions € bénéficient d'un taux réduit de 25 % pour la part des bénéfices allant jusqu'à 120 202 € (30 % au-dessus).
Etats-Unis	40 %	Le taux marginal de la taxe fédérale est de 35 %. Les taxes locales peuvent varier entre 1 % et 12 % et sont en général déductibles de l'assiette de l'impôt fédéral.
France	34,43 %	Inclut la contribution sociale sur les bénéfices au taux de 3,3 %, mais pas l'ex-taxe professionnelle. Les PME répondant à certains critères, notamment un chiffre d'affaires inférieur à 7,63 millions €, bénéficient d'un taux réduit de 15 % sur la fraction des bénéfices inférieure à 38 120 €
Inde	33,99 %	Pour les sociétés locales, mais 40 % pour les sociétés étrangères.
Irlande	12,5 %	Taux maintenu en 2010 et 2011 malgré les demandes des Etats de l'eurozone.
Italie	31,40 %	Comprend l'impôt sur les bénéfices (IRES) au taux de 27,5 % et la taxe régionale au taux de 3,9 %, qui est en général calculée sur une base plus élevée que celle de l'IRES.
Japon	40,69 %	Comprend l'impôt national au taux de 30 % et les impôts locaux.
Pays-Bas	25,50 %	Un taux réduit de 20 % est appliqué sur les premiers 200 000 euros de bénéfices.
Pologne	19 %	Pénalité de 50 % en cas de non-documentation des prix de transfert.
Royaume-Uni	28 %	Depuis le 1 ^{er} avril 2008 (30 % auparavant). Un taux de 21 % s'applique aux sociétés dont les bénéfices ne dépassent pas 300 000 €
Russie	20 %	Dont 2 % pour l'Etat fédéral et 18 % pour les régions (avec la faculté de le réduire à 13,5 %).
Suède	26,30 %	Le taux de l'IS était de 28 % jusqu'en 2009. Des provisions taxables peuvent être constituées dans certaines limites de volume (25 % de l'assiette) et de temps (six ans maximum).
Suisse	21,17 % (canton de Zürich)	Comprend les impôts fédéraux, cantonaux et municipaux. Le taux de 21,17 % correspond au régime appliqué à Zürich. Les taux s'étagent entre 12,5 % (Obwalden) et 24,5 % (Genève).

Sources : KPMG (Etude sur l'imposition des entreprises et les taxes indirectes en 2010), *Lettre Vernimmen*

2. Un constat de décalage qui n'est guère plus nuancé sur le taux effectif d'imposition

Le taux nominal facilite les comparaisons internationales mais ne rend pas réellement compte de l'imposition effective des bénéfices des entreprises, et n'inclut pas les autres prélèvements indirects ni ceux assis sur la valeur ajoutée, les salaires ou des éléments d'actifs. On a ainsi habituellement recours à **d'autres notions plus complexes** présentant certaines difficultés méthodologiques et de cohérence temporelle, mais **qui tendent à neutraliser les différences d'assiette** et traduisent donc mieux la réalité de la pression fiscale :

- la **part des impositions sur les bénéfices dans le PIB**, et plus globalement celle des prélèvements fiscaux sur les entreprises (qui inclut en particulier la taxe professionnelle et son successeur la cotisation économique territoriale) ;

- le **taux implicite d'imposition**, utilisé par la Commission européenne, est un indicateur macro-économique fondé sur des données comptables nationales, qui rapporte les recettes des impôts sur les bénéfices à l'excédent net d'exploitation ;

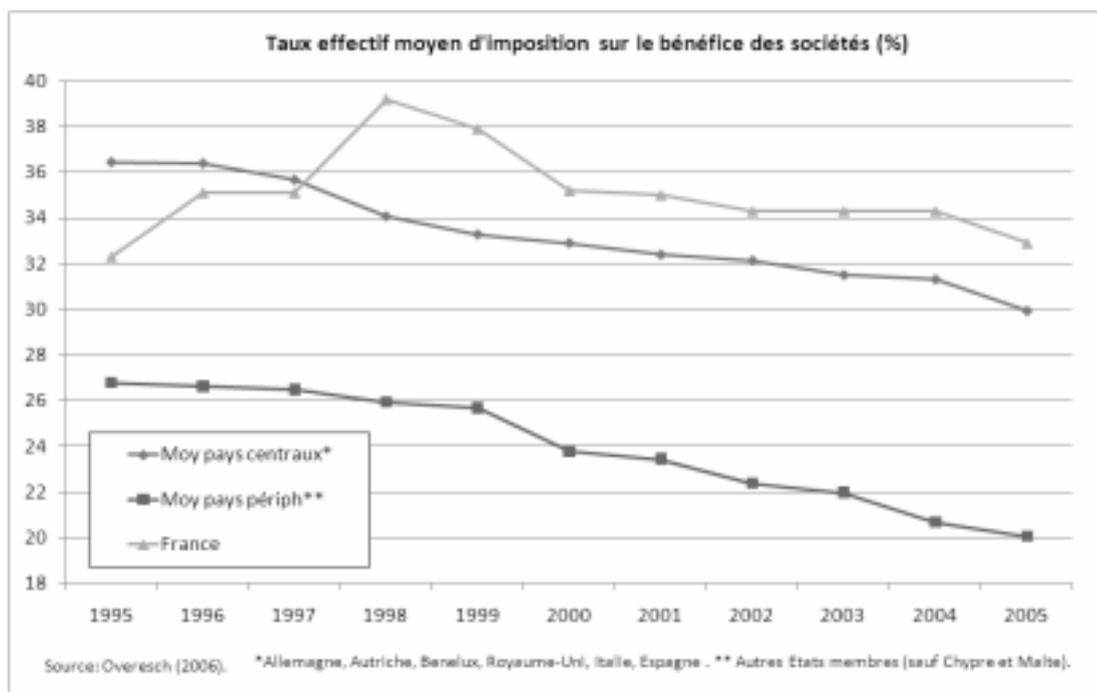
- le **taux effectif d'imposition**, indicateur micro-économique, permet de simuler *ex-ante* les prélèvements¹ sur un investissement fictif, en fonction de sa nature, de sa durée de vie économique, du secteur d'activité considéré et de son mode de financement. On calcule généralement un taux effectif **marginal**, qui restitue la part d'un investissement marginal qui est absorbée par l'impôt, ou un taux effectif **moyen**, qui reflète la réduction de la valeur actualisée nette d'un investissement rentable provoquée par l'impôt.

D'après le rapport précité du CPO sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, qui s'est référé aux travaux reconnus de plusieurs économistes², **la France présenterait des taux effectifs moyens plus concurrentiels au niveau européen** que ne le laisse prévoir son taux nominal, **du moins jusqu'en 2005** (date des travaux précités), avec un écart positif inférieur à deux points par rapport à la moyenne de l'UE 15.

Ces données ne permettent cependant pas de tenir compte des nombreuses réformes fiscales adoptées depuis cette date, et n'intègrent pas dans le périmètre les Etats d'Europe centrale ayant rejoint l'UE en 2004 et 2007, dont les régimes de fiscalité des sociétés sont souvent attractifs et contribuent à abaisser le taux effectif moyen dans l'UE.

¹ Hors taxation des dividendes et plus-values des particuliers.

² MM. Devereux, Griffith et Klemm.



Source : rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, octobre 2009

Dans son rapport thématique sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, précité, la Cour des comptes dresse un **constat nettement plus défavorable** sur la situation française, tant par rapport à l'Allemagne que par rapport à l'UE à 25 Etats membres. L'Allemagne s'est ainsi rapprochée de la moyenne européenne, en particulier depuis la réforme de l'IS de 2008, tandis que le taux effectif moyen d'imposition de la France, malgré une baisse de plus de cinq points par rapport à 1998, a vu son écart par rapport à l'UE 25 croître pour atteindre 12,3 points en 2009.

Evolution des taux nominaux et des taux effectifs moyens (TEM) des sociétés en France, en Allemagne et dans l'UE 25 de 1998 à 2009

	1998		2001		2005		2009	
	Taux nominal	TEM	Taux nominal	TEM	Taux nominal	TEM	Taux nominal	TEM
Allemagne	56,5	41,2	39,4	35,8	39,4	35,8	31	28
France	41,7	39,8	36,4	35,8	34,9	34,8	34,4	34,6
Moyenne UE 25	33,2	29	30,8	27,3	26,5	24	24,6	22,3
Différence Allem.-UE 25 (en points)	23,3	12,2	8,6	8,5	12,9	11,8	6,4	5,7
Différence France-UE 25 (en points)	8,5	10,8	5,6	8,5	8,4	10,8	9,8	12,3

Source : rapport de la Cour des comptes « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », février 2011, d'après ZEW et la Commission européenne

B. LA PRÉFÉRENCE FRANÇAISE POUR UNE ASSIETTE COMPLEXE ET ÉTROITE

1. La France a tacitement « choisi » la voie d'une réduction de l'assiette plutôt que du taux nominal

Dans un contexte de pénurie budgétaire croissante au cours de la dernière décennie, la politique fiscale de notre pays s'est notamment caractérisée par un plus grand recours aux mécanismes dérogatoires et « niches » poursuivant des objectifs d'attractivité ou de soutien à des activités, secteurs et territoires spécifiques, mais dont le coût n'est pas nécessairement corrélé à l'efficacité socio-économique. L'assiette des impôts en devient d'autant plus complexe que par un **effet de « cliquet »**, il se révèle politiquement plus aisé de créer de telles dépenses que de les supprimer.

Le rapport précité du CPO sur les entreprises et les « niches » fiscales et sociales, publié en octobre 2010, recensait ainsi, pour 2010, **293 dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises** (sur un total de 506 dépenses), **pour un coût total évalué à 35,3 milliards d'euros**, dont seulement 9,4 % relève exclusivement de l'IS. Compte tenu des créations et déclassements intervenus, **107 dépenses fiscales applicables aux entreprises ont été créées entre 2002 et 2010** selon le CPO, soit près de douze par an.

Ces données doivent cependant être examinées avec précaution car la définition même des dépenses fiscales, les modalités d'estimation de leur coût (lorsqu'elle existe), la détermination de leur périmètre et les mesures annuelles d'intégration ou de déclassement¹ pour des montants parfois élevés – restitués dans le fascicule « Voies et moyens » annexé à chaque projet de loi de finances –, font régulièrement l'objet de **débats**, largement évoqués dans le rapport précité du CPO.

La notion de dépense fiscale se veut ainsi la plus proche de l'acception courante des « niches », mais **est distincte des modalités particulières de calcul de l'impôt** et des mesures assimilables au barème ou dictées par l'application du droit conventionnel, qui n'ont pas pour vocation première de soutenir un secteur ou une catégorie particulière d'entreprises.

Ainsi en matière de fiscalité des entreprises, **les dispositifs les plus coûteux ne relèvent pas des niches *stricto sensu*** mais des modalités particulières de calcul de l'impôt, qui constituent pour Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes², la « *face immergée de l'iceberg* ». A l'exception de l'exonération des plus-values de long terme de cessions de titres de participation, applicable depuis 2007, **ces dispositifs existent depuis**

¹ Le rapport précité du CPO précise ainsi que sur la période 2002-2010, les dépenses fiscales applicables aux entreprises ont fait l'objet de 52 déclassements et 59 intégrations.

² A l'occasion de la présentation du rapport du CPO devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 6 octobre 2010.

longtemps (en particulier les régimes « mère-fille » et d'intégration fiscale) et **bénéficient surtout aux groupes d'entreprises.**

Qu'ils relèvent ou non des dépenses fiscales, les nombreux dispositifs dérogatoires, dont la légitimité et l'efficacité peuvent être réelles, participent de ce que les auteurs de la présente proposition de loi désignent comme le « mitage » de l'assiette de l'imposition des entreprises. Ils faussent la perception du taux nominal de l'IS autant qu'ils en atténuent le mauvais positionnement à l'échelle internationale. D'une certaine manière, **la complexité de l'assiette est le prix d'un taux nominal élevé, ses facultés de réduction en sont la contrepartie positive pour les entreprises.**

Les principaux dispositifs dérogatoires en faveur du développement des entreprises selon le Conseil des prélèvements obligatoires

Dispositif	Estimation du coût en 2010, en millions d'euros
Régime de l'auto-entrepreneur	276
Aide aux chômeurs et repreneurs d'une entreprise	169
Mesures d'accompagnement des entreprises	102
Exonération de plus-values de cession professionnelle (volets fiscal et social)	1 115 à 1 550
Taux réduit d'IS pour les PME	2 100
Mesures d'allègement de la fiscalité sur les dividendes	1 950
Réduction d'impôt sur le revenu et d'ISF en faveur des PME	1 060
Exonération des plus-values de cession de titres de participation	6 000 (en 2009)
Régime de l'intégration fiscale	19 500 (en 2008)
Régime des sociétés mères et filiales	34 900 (en 2009)
Régime du bénéfice mondial consolidé	302
Déductibilité des intérêts d'emprunt	Non chiffré

Source : rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Entreprises et « niches » sociales et fiscales », octobre 2010

2. Les grandes entreprises peuvent tirer parti de cette complexité

La multiplication des dépenses fiscales a contribué à **renforcer la perception d'une grande complexité et imprévisibilité** de notre droit fiscal des entreprises, fréquemment relayée par les médias et restituée dans les enquêtes conduites auprès des investisseurs¹, et qui nuit à la compétitivité de notre pays. Cette perception est de surcroît affectée par une certaine **inertie**, les mesures susceptibles d'améliorer l'attractivité fiscale – qui ne furent pas

¹ Notamment le « Baromètre annuel de la compétitivité fiscale » élaboré par la société d'avocats Ernst & Young.

rare au cours de la dernière décennie¹ – étant parfois mal promues à l'étranger, atténuées par un manque de stabilité sur longue période ou occultées par le « rideau » de la réputation.

Toutefois, ainsi que le rappellent les auteurs de la présente proposition de loi dans leur exposé des motifs, **l'attractivité fiscale** – évaluée d'après le taux effectif et non le taux nominal – **n'est qu'un critère parmi d'autres des décisions d'implantation** et ne figure sans doute pas au premier plan pour les investissements à destination des principales nations industrialisées. D'autres facteurs bien connus entrent en ligne de compte, tels que la qualité des infrastructures, le niveau de qualification de la main-d'œuvre, l'insertion dans un vaste bassin de consommation ou la simplicité de l'environnement juridique. Mais entre deux territoires d'implantation présentant des caractéristiques analogues, **le critère fiscal peut clairement « faire la différence »**.

Au plan interne, cette complexité auto-entretenu par la stratification peut **encourager le recours à l'ingénierie fiscale** en vue d'exploiter toutes les facultés de minoration de l'impôt. Ces moyens d'optimisation ne sauraient être purement et simplement assimilés à la fraude. Pour autant, **la frontière entre l'optimisation licite et l'évasion abusive ou la fraude peut se révéler ténue**, compte tenu notamment :

- du développement encore insuffisant de la « culture du rescrit », malgré d'indéniables progrès² ;
- des moyens de contrôle nécessairement limités de l'administration fiscale et du maintien de juridictions peu ou pas coopératives ;
- et de la portée de la notion d'abus de droit fiscal, appliquée de manière non discrétionnaire et qui suppose une dissimulation dans un but exclusif de réduction de l'impôt.

Les moyens juridiques et humains de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ont cependant été très sensiblement renforcés au cours des dernières années.

En contrepoint du taux nominal élevé de l'IS, certaines modalités transversales de calcul de l'impôt ou « niches » plus ciblées confèrent à la fiscalité française des **avantages comparatifs substantiels** par rapport aux principaux Etats européens. Le rapport précité du CPO sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée mentionne ainsi les règles d'amortissement dégressif, les larges facultés de report en avant ou arrière des pertes, les caractéristiques relativement favorables du régime

¹ On peut ainsi évoquer l'exonération des plus-values de cession de titres de participation, le crédit d'impôt recherche, l'allègement de la fiscalité sur les produits de cessions et de concessions de brevets, ou le régime des « impatriés ».

² Tels que l'opposabilité des circulaires et instructions ministérielles, l'amélioration de l'information des entreprises, le développement des consultations publiques lors de l'élaboration des principaux textes fiscaux, ou la publication des rescrits fiscaux et sociaux présentant un intérêt particulier.

d'intégration fiscale¹, le régime du bénéfice mondial consolidé (dont l'**article premier** de la présente proposition de loi prévoit la suppression) ou la déductibilité des charges financières d'emprunt².

II. L'INÉQUITÉ DEVANT L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS : UNE PRÉOCCUPATION LÉGITIME MAIS QUI DOIT APPELER UNE DÉMARCHÉ PLUS ÉQUILIBRÉE

A. UN IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DEVENU DÉGRESSIF ?

1. Une inéquité apparente qui suscite l'incompréhension

Dans leur exposé des motifs, et se fondant sur le rapport du CPO d'octobre 2009³, précité, les auteurs de la présente proposition de loi déplorent un **écart croissant entre le taux nominal d'IS**, qui, ainsi qu'il a été exposé *supra*, demeure un des plus élevés d'Europe, **et le taux implicite**, en particulier celui dont bénéficient les plus grandes entreprises.

En effet, celui-ci serait dans certains cas « *proche de zéro* » et s'élèverait à seulement 8 % pour les sociétés cotées relevant de l'indice CAC 40, contre 13 % pour les entreprises comportant plus de 2 000 salariés, 19 % pour celles employant de 500 à 1 999 salariés, et 20 % pour les PME de 50 à 249 salariés. En 2006, les 3 628 entreprises membres de groupes du CAC 40 acquittaient 13 % du total de l'IS, alors que leur part dans l'excédent net d'exploitation de la globalité des entreprises était de 30 %. En apparence, **l'IS acquitté par les entreprises serait donc inversement proportionnel à leur poids dans l'économie nationale**.

De fait, les grands groupes, que ce soit en interne ou en recourant à des avocats conseils, disposent des ressources humaines et financières adaptées pour maîtriser la complexité juridique, l'utiliser à leur profit et « construire » leur taux d'imposition. L'inégalité des entreprises devant les facultés d'optimisation aboutirait ainsi à une **forme de dégressivité de l'IS**, et donc à une situation d'injustice fiscale.

¹ A l'exception notable du seuil de détention requis pour l'intégration, qui avec 95 % est supérieur à celui exigé en Allemagne (50 %), en Italie (50 %) ou en Espagne (75 %).

² Dans la limite du dispositif de prévention des « rachats à soi-même » et des restrictions prévues par le régime de lutte contre la sous-capitalisation.

³ « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée », rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2009.

Taux implicite d'imposition par taille d'entreprise en 2006

Sociétés du CAC 40	8 %
Groupes d'entreprises	15 %
PME indépendantes de moins de 500 salariés	22 %
Entreprises non membres d'un groupe	23 %
Aucun salarié	28 %
De 1 à 9 salariés	30 %
De 10 à 19 salariés	29 %
De 20 à 49 salariés	23 %
De 50 à 249 salariés	20 %
De 250 à 499 salariés	20 %
De 500 à 1 999 salariés	19 %
Plus de 2 000 salariés	13 %

Source : « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée », rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2009

Ce constat peut légitimement étonner ou choquer. Nos collègues du groupe socialiste proposent donc, dans **l'article 2** de la présente proposition de loi, de mettre en place un **niveau plancher d'IS effectif**, qui ne pourrait être inférieur à la moitié de l'impôt « normalement » exigible par application du taux de base.

La préoccupation de nos collègues socialistes tend logiquement à être a-partisane, la dégressivité étant contraire à une conception généralement admise de la fiscalité. Notre collègue député Christian Estrosi a ainsi récemment déposé une **proposition de résolution**¹, cosignée par une centaine de ses collègues, qui soulève une interrogation très voisine sur le faible niveau d'impôt acquitté par certaines grandes entreprises.

2. Une dégressivité probable mais qui mériterait d'être confirmée

Compte tenu des caractéristiques actuelles de l'assiette, le caractère dégressif de l'IS correspond à une intuition qui semble confirmée par les calculs du CPO. Votre rapporteur estime toutefois **nécessaire de relativiser ces résultats, dont la méthodologie n'est pas exempte de failles** : d'une part, elles sont fondées sur des données de 2006 ; d'autre part, il s'agit d'un taux implicite de nature macro-économique, qui comporte des biais et est moins précis qu'un taux effectif moyen ou marginal (*cf. supra*).

Avec 18 %, le taux implicite moyen d'imposition des entreprises françaises, tel que déterminé par le CPO, est ainsi **très différent du taux effectif moyen** mentionné par la Cour des comptes dans son rapport de février

¹ Proposition de résolution de M. Christian Estrosi tendant à la création d'une commission d'enquête relative au taux réel d'impôt sur les sociétés payé par les grandes entreprises et les petites et moyennes entreprises, n° 3262, déposée le 29 mars 2011.

2011¹, précité, qui était de 34,8 % en 2005. De même, le taux implicite de 30 % que connaîtraient les entreprises employant un à neuf salariés **apparaît contre-intuitif au regard du taux nominal réduit de 15 %** appliqué aux petites entreprises à concurrence de 38 120 euros de bénéfices.

Enfin, votre rapporteur considère qu'il est **indispensable de juger le faible montant d'impôt acquitté en France par certains grands groupes à l'aune de leur situation financière et fiscale sur le long terme et des impôts qu'ils acquittent à l'étranger.**

Le degré élevé d'internationalisation de plusieurs groupes les conduit en effet à être **redevables de montants élevés d'impôt à l'étranger**², qui réduisent le montant dû en France par application des conventions fiscales d'éviction des doubles impositions³. D'autres facteurs peuvent justifier une diminution de l'assiette imposable, tels que les reports de déficits antérieurs ou le régime mère-fille, dont certaines modalités sont certes favorables mais qui demeure un des rares régimes fiscaux régis par la législation communautaire.

Dès lors, il apparaît nécessaire de conduire rapidement une étude d'ensemble pour actualiser, et le cas échéant confirmer ou nuancer les résultats publiés par le CPO, selon des données objectives et impartiales. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, **la Direction générale du Trésor devrait avoir achevé une telle étude d'ici quelques semaines.**

B. DES DISPOSITIONS QUI SE HEURTENT À DES OBSTACLES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES

1. Des mesures « abruptes » ou difficilement applicables

Si les finalités de la présente proposition de loi – simplifier l'assiette, rétablir l'équité devant l'IS et encourager l'investissement – peuvent être approuvées, **les moyens mis en œuvre dans ses trois articles posent de réelles difficultés et peuvent se révéler contre-productifs.**

En premier lieu, la **suppression du régime du bénéfice mondial consolidé**, que prévoit **l'article premier**, ne peut être envisagée sans disposer au préalable d'une évaluation objective de son intérêt socio-économique, et non pas simplement de son coût budgétaire. Certes, ce régime peut sembler aujourd'hui moins justifié compte tenu de son objet initial, qui était d'accompagner le développement international de certaines entreprises.

Votre rapporteur souligne cependant que **ce dispositif** – dont l'utilisation tend d'ailleurs à diminuer puisque seuls cinq groupes en bénéficient actuellement – **demeure très encadré**. Il est ainsi accordé sur

¹ « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », *rapport thématique de mars 2011*.

² C'est particulièrement le cas pour Total, dont la quasi-totalité des profits relève des activités d'exploration et de production, qui ne sont pas localisées en France.

³ La France dispose à cet égard du deuxième réseau conventionnel le plus dense.

agrément en fonction d'engagements précis pris par la société éligible, et n'est pas favorable en toutes circonstances, compte tenu notamment du caractère universel et intangible de son périmètre pour la durée de l'agrément¹.

En deuxième lieu, l'introduction d'un « impôt réel minimum » sur les bénéfices au taux de 16,66 %, proposée par **l'article 2**, présente des inconvénients économiques et peut faire l'objet de réserves méthodologiques.

Il aboutirait à ce que l'impôt effectif des plus grandes sociétés **soit plus que doublé**, passant de 8 % – à supposer que les calculs du CPO soient confirmés – à 16,66 %. Un tel relèvement serait **préjudiciable en termes de compétitivité et de crédibilité** aux yeux des investisseurs en capital et en dette.

En outre, ce dispositif impose une **vision uniforme et réductrice de la situation fiscale des grandes entreprises**, sans tenir compte des spécificités propres à leur secteur d'activité, à leur degré d'internationalisation ou à la chronique de leurs résultats financiers (*cf. supra*). Ainsi, la mise en place d'un impôt minimum aboutirait à **remettre en cause une partie des avantages fiscaux dont certaines entreprises ont pu légitimement bénéficier** et qui ne relèvent pas de l'évasion ni *a fortiori* de la fraude.

De même, **la formulation du dispositif le rend inopérant et source d'ambiguïtés**.

Enfin, la mise en place d'un **taux d'IS différencié** selon le niveau du bénéfice mis en réserve ou distribué, prévue par **l'article 3**, paraît *a priori* séduisante et est d'ailleurs avancée de manière récurrente. Le dispositif ici proposé se heurte cependant aux obstacles suivants, tant sur le fond que sur la forme :

- il traduit une méfiance que votre rapporteur juge excessive à l'égard de la pratique des dividendes ;

- il implique un suivi complexe des affectations comptables du bénéfice sur plusieurs années, qui contribue à expliquer **l'échec des deux précédentes tentatives de pérennisation de dispositifs similaires en France**, entre 1988 et 1992 et de 1997 à 2000. Le second dispositif, de nature optionnelle et qui permettait aux PME prenant l'engagement d'incorporer une fraction de leur bénéfice au capital de bénéficiaire, dans certaines conditions, d'un taux réduit d'IS, a d'ailleurs été supprimé par un gouvernement soutenu par l'actuelle opposition parlementaire ;

- **les Etats de l'Union européenne, et en particulier l'Allemagne en 2000, ont écarté ce type de dispositif**. Seule l'Estonie applique un système analogue avec une « taxe de distribution » au taux de 21 % (sur l'assiette de l'ensemble du bénéfice imposable) qui se substitue à l'IS ;

- les modalités proposées, au demeurant assez souples, paraissent bien en-deçà des objectifs affichés puisque le taux d'IS de 36,66 % ne

¹ Cinq ans, renouvelable pour trois ans.

s'appliquerait qu'au-delà d'un seuil de distribution de 60 %, rarement atteint par les grandes entreprises.

2. Les dispositions fiscales devront désormais relever du domaine exclusif des lois de finances

En conformité avec les principes dégagés lors de la Conférence sur les déficits qui s'est tenue le 20 mai 2010, la commission des finances du Sénat a décidé d'appliquer la règle selon laquelle les questions fiscales doivent être examinées en loi de finances. Par là, **elle n'a fait qu'anticiper les dispositions du projet de loi constitutionnelle qui réserveront la matière fiscale aux seules lois de finances**¹.

Il importe que le Parlement puisse à tout moment disposer d'une vision globale des engagements de l'Etat en termes de recettes et de dépenses. En effet, la fiscalité se prête, par nature, à la création de niches fiscales, que le Gouvernement et le Parlement entendent réduire drastiquement. L'initiative parlementaire ne sera pas restreinte mais se verra imposer une contrainte vertueuse sur le chemin du retour à l'équilibre de nos comptes publics.

C. PRIVILÉGIER UNE STRATÉGIE RESPONSABLE DE RÉVISION DE L'ASSIETTE ET D'INTÉRESSEMENT DES SALARIÉS

1. L'ardente obligation de la rationalisation des niches fiscales

L'accumulation de « niches » et modalités spécifiques de calcul de l'IS peut illustrer la volonté ponctuelle d'encourager tel secteur ou type d'entreprises, **sans pour autant s'inscrire dans une stratégie fiscale pluriannuelle qui décline des objectifs clairs et pérennes**. Le foisonnement de dispositifs, décidés par le Gouvernement ou introduits par le Parlement en cours de législature, crée l'illisibilité et confère à la politique fiscale une trajectoire erratique qui n'en résout pas toutes les contradictions ou tensions, en particulier entre les exigences de compétitivité et de rendement budgétaire.

Selon de nombreux économistes, mais aussi selon la « doctrine » de la commission des finances, une fiscalité des entreprises optimale réside dans une **assiette large, pérenne et lisible, à laquelle s'applique un taux « raisonnable »**, le cas échéant minoré pour les petites entreprises. L'élargissement de l'assiette implique de pouvoir borner dans le temps ou remettre en cause les dispositifs dérogatoires, selon des critères objectifs **d'intérêt économique général** qui transcendent les avantages particuliers.

Il est donc nécessaire de réaliser une **évaluation** périodique, complète et sérieuse du coût budgétaire et de l'impact socio-économique des principales

¹ *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, déposé le 16 mars 2011 sur le bureau de l'Assemblée nationale (XIII^e législature – n° 3253).*

dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises, pour les examiner à l'aune des marges de manœuvre budgétaires et d'une stratégie pluriannuelle clairement établie. Ainsi que l'a exposé la Cour des comptes dans son récent rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, précité, **l'Allemagne a pleinement assumé un objectif de lisibilité et de simplification de la fiscalité**, qui s'est traduit dans la durée par un élargissement de l'assiette et un rapprochement entre taux nominal et taux effectif.

La commission des finances privilégie également de longue date cette optique, que le Gouvernement met désormais en œuvre dans une **démarche d'encadrement du coût et d'évaluation systématique de l'efficacité** de l'intégralité des dépenses fiscales et sociales, parallèlement à la Révision générale des politiques publiques. Cette disposition constitue en effet un des principaux acquis de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012, et a été reprise par l'article 13 de la loi de programmation pour 2011-2014¹.

D'ici le 30 juin 2011, le Gouvernement remettra ainsi au Parlement une évaluation de l'efficacité et du coût de toutes les dépenses fiscales et sociales en vigueur au 1^{er} janvier 2009.

2. Les apports potentiels du projet ACCIS

Outre la nécessaire démarche nationale de simplification de l'assiette, votre rapporteur se félicite que le **projet européen d'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS)**, qui avait durant plusieurs années été quelque peu « mis entre parenthèses », revienne désormais sur l'agenda communautaire. Il a ainsi donné lieu à une récente proposition de directive².

Le projet prévoit ainsi un **corpus unique de règles de détermination de l'assiette** de l'IS et la possibilité pour les sociétés transnationales, quelle que soit leur taille, de remplir **une seule déclaration fiscale consolidée** auprès d'un Etat membre, pour l'ensemble de leurs activités exercées dans l'UE. L'assiette imposable serait ensuite répartie entre les Etats membres d'établissement, selon une formule associant trois clefs de répartition (immobilisations, main-d'œuvre et chiffre d'affaires). Conformément au principe de souveraineté fiscale, **les Etats membres demeureraient libres d'appliquer leur taux d'imposition** à l'assiette ainsi répartie.

Ce mécanisme serait **optionnel** mais constituerait, s'il est adopté, un levier important de développement européen des entreprises, de simplification des démarches administratives, d'amélioration de la lisibilité de l'assiette et

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

² Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), adoptée par la Commission européenne le 16 mars 2011.

d'allègement des coûts de mise en conformité. Il faciliterait également la comparaison entre les régimes fiscaux nationaux et réduirait l'intérêt du recours aux prix de transfert. Dès lors, la mise en place de l'ACCIS **pourrait fournir une incitation supplémentaire à une rationalisation de notre régime fiscal des entreprises**, par élargissement de l'assiette et abaissement du taux de l'IS.

3. Réserver un traitement comparable aux actionnaires et aux salariés

La distribution des dividendes, en particulier par les grandes sociétés cotées, est légitime et utile. Elle participe de la libre gestion de l'entreprise et témoigne de sa qualité, doit constituer la juste rémunération du risque pris par l'actionnaire qui a apporté ses fonds, et permet de fidéliser l'actionariat en période de chute ou de volatilité des cours de bourse.

Les politiques de dividendes des grandes sociétés font cependant l'objet d'une **remise en cause périodique**, plus marquée en France que dans d'autres pays, qui traduit deux perceptions : une certaine méfiance persistante à l'égard des motivations de l'actionnaire, *a fortiori* s'il s'agit d'un grand investisseur étranger, et, de manière plus conjoncturelle, l'émoi provoqué par l'ampleur des montants en cause. La période actuelle est propice, puisque de nombreux médias ont fait état au début de cette année, pour les sociétés de l'indice CAC 40 et au titre des résultats de 2010, d'un niveau proche du record atteint en 2008 (40,3 milliards d'euros), avec **39,8 milliards d'euros**, contre 35 milliards d'euros l'année dernière.

Ce montant est corrélé au niveau élevé des bénéfices enregistrés par les principaux groupes français. Néanmoins, ce n'est pas tant le montant des dividendes accordés que le **taux de distribution** par rapport aux bénéfices qu'il importe d'analyser. A cet égard, le ratio de distribution estimé début 2011 pour le CAC 40, de 46,7 %¹, n'est pas atypique même s'il est supérieur à la moyenne de long terme, d'environ 40 %. De même, les **modalités de distribution** ont leur importance puisque l'option de **conversion en actions**, souvent proposée et exercée par les actionnaires en période d'incertitude boursière, **permet de renforcer les fonds propres** de l'émetteur tout en fidélisant les actionnaires.

Nonobstant ces précisions de nature à atténuer la perception d'un « privilège actionnarial », le traitement réservé aux actionnaires peut apparaître d'autant plus favorable et « déconnecté » de la réalité économique et sociale que les mêmes émetteurs recourent à une politique salariale rigoureuse ou malthusienne. **Les salariés sont en effet, au moins autant que les actionnaires, responsables de la bonne santé financière des entreprises, et doivent donc pouvoir en recueillir les fruits.**

¹ Selon la société Primeview, citée dans L'Agefi Quotidien du 28 mars 2011.

Tel est le sens de la récente intervention du Président de la République le 7 avril dernier à Issoire, à l'occasion de la visite d'une usine d'Alcan EP, qui s'est exprimé en ces termes :

« Je voudrais qu'on imagine un système qui fait qu'au moment où on augmente ce qu'on donne aux actionnaires, [...] les salariés en aient une partie aussi ». [...] « S'il y a une prime pour les actionnaires, il faut avoir une prime pour les salariés. On travaille en ce moment là-dessus ».

Votre rapporteur partage ce souci de ne pas faire des salariés les « oubliés » de la reprise économique. Il souligne cependant qu'il ne saurait exister en la matière de « formule miracle », et que la progression des dividendes doit être avant tout appréciée de manière relative, par le ratio de distribution.

Considérant les principaux postes d'affectation du bénéfice – capital, investissement, salaires et dividendes – une formule qui établirait une corrélation asymétrique (*ie.* uniquement à la hausse) entre l'évolution des salaires et celle des dividendes **pourrait se traduire par une diminution de l'investissement, et *in fine* de la productivité**, encore aujourd'hui perçue comme un des avantages comparatifs de notre économie.

De même, votre rapporteur rappelle qu'en cas de choc conjoncturel se traduisant par des déficits sur plusieurs années, **les actionnaires subissent directement la perte du dividende et la chute du cours de bourse**, à la différence des salariés dont la rémunération n'est en général pas affectée.

* *
*
*

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances n'est donc pas favorable à l'adoption de la présente proposition de loi. Cependant, elle a décidé de ne pas la rejeter, ni de la modifier afin que la discussion en séance publique porte sur le texte originel rédigé par ses auteurs, conformément aux dispositions de l'article 42 de la Constitution et de l'article 42-6 du règlement du Sénat.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

(Art. 209 quinquies du code général des impôts)

Suppression du régime du bénéfice mondial consolidé

Commentaire : le présent article propose de supprimer le régime du bénéfice mondial consolidé, prévu par l'article 209 quinquies du code général des impôts.

I. LE RÉGIME DU BÉNÉFICE MONDIAL CONSOLIDÉ

A. UN RÉGIME DÉROGATOIRE DE CONSOLIDATION DES RÉSULTATS SANS INTÉGRATION

Le régime du bénéfice mondial consolidé, prévu par l'article 209 quinquies du code général des impôts et **accordé sur agrément** du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, constitue une **dérogation aux principes de territorialité** de l'impôt sur les sociétés (IS) et **de personnalité fiscale** des filiales.

Introduit en 1965, il permet aux groupes internationalisés de **retenir l'ensemble des résultats** (bénéficiaires ou déficitaires) **de leurs exploitations directes ou indirectes, qu'elles soient situées en France ou à l'étranger**, pour l'assiette des impôts établis sur la réalisation et la distribution de leurs bénéfices. La société mère imposable en France détermine donc son résultat :

- en retenant l'ensemble de son résultat français et des résultats de ses exploitations directes sans personnalité fiscale (succursales, bureaux, comptoirs, usines...) à l'étranger (bénéfice mondial) ;

- et en ajoutant à cet ensemble la part lui revenant dans les résultats de ses exploitations, soit les filiales françaises et étrangères dans lesquelles la société mère détient, directement ou indirectement, 50 % au moins des droits de vote¹ (bénéfice consolidé).

Ce faisant, **le régime permet de consolider les résultats de filiales françaises non fiscalement intégrées**, donc détenues entre 50 % et 95 %. La société tête de groupe ne dispose cependant **d'aucune faculté de choix des**

¹ Un pourcentage inférieur à 50 % peut toutefois être retenu lorsque la détention d'une participation égale ou supérieure à 50 % est interdite par la législation interne de l'Etat dans lequel la société contrôlée est implantée, lorsqu'elle résulte d'accords intervenus entre la France et cet Etat ou lorsqu'elle est imposée par la nature même de l'activité du groupe.

sociétés relevant du périmètre de consolidation, qui comprend donc nécessairement toutes les exploitations directes ou indirectes répondant aux conditions d'application.

L'agrément est accordé pour une période de cinq ans irrévocable puis **renouvelable sur trois ans**. Il peut être délivré **en contrepartie d'engagements** de la société bénéficiaire en faveur de l'emploi en France, comme ce fut le cas pour Vivendi en 2004.

Les impôts payés par les exploitations directes ou indirectes étrangères peuvent s'imputer sur le montant d'IS calculé, et le résultat consolidé est rectifié pour tenir compte des opérations formant double emploi. En application de la **règle dite « du butoir »**, le montant imputable de ces impôts est toutefois limité, pays par pays, au montant de l'impôt français qui frapperait le bénéfice, provenant de chacun de ces pays, reconstitué selon les règles du droit français. La fraction d'impôt qui excéderait cette limite est **reportable** sur les résultats des cinq exercices suivants dans le pays considéré.

Ce régime offre donc le double avantage de la prise en compte des déficits subis à l'étranger par les succursales et filiales, ou à l'inverse de l'imputation sur le déficit de la société mère des bénéfices réalisés par ces entités, et de l'élimination de toute double imposition. Il peut, à ce titre, permettre des économies d'impôt substantielles. Il favorise également une meilleure appréciation des régimes étrangers et une bonne connaissance des filiales.

B. UN RÉGIME QUI RESTE PEU UTILISÉ ET APPARAÎT MOINS ATTRACTIF

Malgré ses avantages apparents, le régime du bénéfice mondial consolidé ne connaît qu'un **succès limité** et a été choisi par un très petit nombre de grands groupes français, bien que son périmètre se révèle plus étendu que celui de la plupart des régimes étrangers analogues, qui ne s'appliquent qu'aux succursales. **Seuls cinq groupes bénéficiaient ainsi de ce régime en 2010**, dont deux relevant de l'indice CAC 40, alors qu'on en dénombrait onze en 2000.

Plusieurs facteurs expliquent ce relatif désintérêt. Outre que la technique des abandons de créances peut dans certaines conditions aboutir à un résultat proche, il est en effet perçu comme **excessivement complexe**, en particulier pour les entreprises de taille moyenne fortement internationalisées, et présente des **inconvenients** amplifiés par certaines tendances récentes :

- **la moindre compétitivité fiscale de la France**, de telle sorte que le régime du bénéfice mondial peut entraîner un complément d'imposition en France sur des revenus étrangers plus faiblement taxés localement. Cet inconvénient est aggravé par certaines caractéristiques du régime, telles que la quote-part de frais et charges, la non-imputabilité des pertes des filiales étrangères antérieures à la consolidation, ou l'utilisation des crédits d'impôt pays par pays ;

- les **évolutions de l'économie contemporaine**, caractérisée par une moindre tolérance aux pertes qu'à l'époque de la création du régime, qui était marquée par l'ouverture croissante de l'économie française et des projets industriels de long terme ;

- la **banalisation du développement international des grandes entreprises**, qui se traduit sur le plan financier par une fraction croissante de bénéfices réalisés à l'étranger, et sur le plan fiscal par des montages d'optimisation tendant à localiser les bénéfices dans des pays à fiscalité plus avantageuse ;

- la **lourdeur du régime**, liée au retraitement selon les règles françaises (qui conduit à perdre le bénéfice de régimes de faveur étrangers), et à laquelle peuvent s'ajouter certaines remises en cause par les inspecteurs des impôts.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'abroger l'article 209 *quinquies* du code général des impôts, et partant, de supprimer le régime du bénéfice mondial consolidé.

Dans leur exposé des motifs, les auteurs de la présente proposition de loi contestent le rapport coût/avantages de ce régime et se réfèrent ainsi au récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur les « *entreprises et les "niches" fiscales et sociales* », publié en octobre 2010.

Ce rapport a ainsi recommandé la suppression de ce régime, en se fondant en particulier sur le constat qu'il a été « *mis en place à une période où il apparaissait légitime et nécessaire pour l'Etat d'aider à la constitution et au développement de grands groupes mondiaux* » et qu'il « *apparaît aujourd'hui mal adapté, dans un contexte où le développement international fait partie de la stratégie naturelle des grands groupes et où de nombreuses réformes fiscales favorables aux grandes entreprises ont été conduites au cours de la période récente* ».

Cette mesure de suppression avait d'ailleurs fait l'objet d'un amendement du groupe socialiste lors de l'examen de la première partie de la loi de finances pour 2011, qui a été débattu en séance le 19 novembre 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur reconnaît que le caractère dérogatoire du régime du bénéfice mondial consolidé peut apparaître aujourd'hui moins justifié, dans un contexte où l'expansion internationale s'inscrit dans la stratégie habituelle des grandes entreprises et ne requiert donc plus le même soutien public qu'en 1965, année de sa création. Ce dispositif, innovant à

l'époque, n'a toutefois pas été remis en cause par les différents gouvernements qui se sont succédé, quelle qu'ait été leur orientation politique.

L'évaluation de ce régime repose aujourd'hui sur des considérations essentiellement budgétaires, en écartant toute analyse de son bénéfice socio-économique. **Son coût budgétaire n'en a pas moins sensiblement diminué**, compte tenu de la baisse du nombre de groupes bénéficiaires et du volume de déficits imputables. D'après le rapport précité du CPO, il était ainsi de **1,5 milliard d'euros en 2001, 489 millions d'euros en 2007 et 302 millions d'euros en 2010**¹. Cette évolution témoigne d'une certaine manière du succès de ce dispositif, en termes d'encouragement à l'internationalisation.

En outre, ce régime demeure très encadré dans ses modalités d'application et **n'est accordé que de manière exceptionnelle**, selon une procédure d'agrément donnant lieu à une instruction minutieuse et désormais très vigilante sur les **contreparties** et engagements de la société concernée, qui conditionnent l'équilibre et l'acceptabilité du régime. Ces contreparties peuvent porter sur la création d'emplois, le niveau d'investissement, ou le maintien ou le développement d'activités en France.

De même, le régime du bénéfice mondial consolidé est à certains égards moins souple que celui de l'intégration fiscale, puisque **le périmètre de consolidation est extensif** (l'ensemble des exploitations directes ou indirectes dont la société détient au moins 50 % des droits de vote) **et imposé** pendant la durée de l'agrément. Dans le régime d'intégration fiscale, la société mère peut déterminer le périmètre d'intégration des filiales éligibles, dès lors que celles-ci ont donné leur accord.

L'objectif de ce régime est néanmoins légitime et a ainsi pu inspirer la **création d'un dispositif analogue dédié aux PME et entreprises de taille intermédiaire** de moins de deux mille salariés, intervenue dans la loi de finances pour 2009 à l'initiative de nos collègues députés Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier. L'article 209 C du code général des impôts réserve cependant la consolidation des bénéfices et pertes aux succursales et filiales dont la société mère détient au moins 95 % du capital, directement et de manière continue.

Cette innovation répondait d'ailleurs à une préoccupation que nos collègues Philippe Marini et Christian Gaudin avaient exprimée en juin 2007, en tant que président et rapporteur de la mission d'information sur les centres de décision économique. Leur rapport d'information² précisait ainsi :

« La mission d'information plaide donc pour une plus grande diffusion de ce régime, soit par simplification de l'actuel (notamment la règle du butoir), soit par création d'un régime allégé pour les PME. L'extension du

¹ Mais 461 millions d'euros selon l'évaluation des dépenses fiscales annexée au projet de loi de finances pour 2011.

² « La bataille des centres de décision : promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation », rapport d'information n° 347 (2006-2007) du 22 juin 2007.

bénéfice mondial inciterait les entreprises françaises à prendre davantage de risques sur des marchés étrangers en forte croissance, où les investissements nécessaires lors des premières années d'implantation donnent souvent lieu à des pertes. »

En tout état de cause, votre rapporteur juge que la suppression du régime du bénéfice mondial consolidé à la faveur de la présente proposition de loi est **inoportune, ou à tout le moins prématurée**. Si la représentation nationale est naturellement fondée à débattre de la légitimité et de l'utilité de ce régime dans le contexte budgétaire et économique actuel, elle ne peut envisager sa suppression **qu'à l'issue d'une évaluation précise** et d'un minimum de concertation avec les entreprises concernées, et en fixant un délai qui leur permette d'en anticiper toutes les conséquences fiscales et organisationnelles.

Notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, avait ainsi fait valoir cette exigence d'évaluation préalable à l'occasion de l'examen de l'amendement précité de nos collègues du groupe socialiste au projet de loi de finances pour 2011.

Extraits des débats de la séance du 19 novembre 2010 à l'occasion de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2011

Mme Nicole Bricq. – *Je m'arrêterai un moment sur cet amendement car il vise à supprimer le dispositif qualifié de « bénéfice mondial consolidé », plus connu sous le nom de « niche Vivendi ».*

Ce dispositif n'est pas jeune, il a été créé en 1965, dans le contexte dynamique des Trente Glorieuses. Aujourd'hui, il semble totalement inadapté. La recommandation de le supprimer vient du Conseil des prélèvements obligatoires.

Je rappelle que ce régime permet d'intégrer fiscalement toutes les sociétés détenues à plus de 50 % en France et à l'étranger. Il permet de déduire des impôts les pertes passées – c'était le cas de l'ère Messier pour Vivendi –, ainsi que les pertes actuelles des filiales étrangères, qui peuvent donc être déduites des bénéfices des sociétés les plus rentables.

On parle de « niche Vivendi » parce qu'en 2004, lors du bref passage de Nicolas Sarkozy à Bercy, ce régime avait été accordé à Vivendi, qui, aujourd'hui, demeure son principal bénéficiaire – très peu de sociétés en bénéficiant, seulement trois, dont Total, me semble-t-il.

Depuis 2004, Vivendi a touché un chèque d'environ 500 millions d'euros chaque année. C'est, je crois, la deuxième source de cash pour le groupe ! Cette mesure lui avait été accordée jusqu'à la fin de l'année 2011. Nous proposons de la supprimer parce que le contexte économique actuel est totalement différent de celui de 1965. [...]

Lorsque cette facilité fiscale avait été accordée à Vivendi, une contrepartie avait été négociée, en termes de création d'emplois. Entre 1 500 et 1 600 contrats à durée indéterminée devaient ainsi être créés, ce qui revient très cher – environ 362 000 euros l'emploi ! Mais cette contrepartie n'a jamais été évaluée.

Cette mesure devait s'achever en 2011. Il faut suivre la recommandation du Conseil des prélèvements obligatoires. On trouvera ainsi 500 millions d'euros assez facilement, ce qui est intéressant par les temps qui courent...

[...]

M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. – *Quand j'étais directeur financier d'un groupe public, il y a une petite trentaine d'années, celui-ci était titulaire du bénéfice mondial consolidé. J'ai le souvenir qu'une douzaine de groupes étaient agréés à ce titre ; aujourd'hui, ils ne sont plus que cinq, notamment celui que vous avez cité, madame Bricq.*

Il ne faudrait pas oublier qu'au moment où son agrément a été renouvelé, il lui a été demandé de financer des outils de capital-investissement et d'aide à la création ou au maintien d'emplois dans certaines zones géographiques.

Je puis témoigner que ce dispositif fonctionne assez correctement dans mon département, bien entendu pour des sommes qui sont sans commune mesure avec celles que vous avez citées.

Vous avez, par ailleurs, chère collègue, participé avec moi, en 2007, à la mission d'information du Sénat sur les centres de décisions économiques, que rapportait notre ancien et excellent collègue Christian Gaudin.

Toucher à un tel régime, comme vous proposez de le faire de manière brutale, serait un signal désavantageux quant à la localisation de grands quartiers généraux à Paris. Je ne crois pas que l'on puisse le faire.

Cela étant dit, il est toujours utile d'évaluer un régime et les avantages que l'on en retire. C'est, d'ailleurs, ce qui est prévu à ce titre, comme pour les autres régimes fiscaux privilégiés. Vous le savez, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques fait obligation de réaliser des évaluations de ce type de régime.

Sous le bénéfice de ces observations, je me permets, madame Bricq, sans escompter forcément de résultat positif, de vous suggérer un retrait de votre amendement.

[...]

M. Georges Tron, secrétaire d'État. – *Madame la sénatrice, vous considérez que ce dispositif dérogatoire, dont vous avez rappelé à juste titre qu'il avait été mis en place il y a longtemps de cela, en 1965, présente un coût élevé et que son utilité économique n'est pas démontrée aujourd'hui.*

Je ferai quatre remarques assez succinctes.

Premièrement, le bénéfice de ce régime est subordonné à un agrément du ministre de l'économie et des finances pris après l'avis du comité des investissements à caractère économique et social. De fait, il est procédé en amont à une expertise considérable.

Deuxièmement, cet agrément est attribué après que l'expertise approfondie de chaque société candidate ait permis de porter une attention toute particulière aux contreparties – j'y insiste – qui sont proposées en termes d'emploi et d'implantation ou de maintien d'activités en France. Le régime n'est donc pas accordé de façon abstraite et sans que des engagements réciproques aient été pris.

Troisièmement, l'agrément est accordé pour une durée de cinq ans, comme vous le savez, madame la sénatrice. Il est renouvelable par périodes de trois ans à l'issue de ce délai, ce qui assure à la fois la stabilité de ce dispositif et la pérennité des engagements.

Quatrièmement, ce régime est véritablement attractif, et pas seulement pour les grandes entreprises que vous avez citées. Certains renouvellements sont demandés au titre des agréments par de petits groupes, ce qui semble montrer que ce régime fiscal est bien adapté et permet aux sociétés concernées de se déployer à l'international.

Je le répète, ce dispositif est bien contrôlé, semble assez sûr et permet à des entreprises qui ne sont pas forcément de grands groupes de développer leurs activités. Pour toutes ces raisons, madame la sénatrice, je me place dans le sillage de M. le rapporteur général et vous prie d'avoir l'obligeance de retirer cet amendement, faute de quoi je demanderais son rejet.

Votre rapporteur relève enfin que le régime pourrait tout aussi bien s'éteindre « de sa belle mort », par **non-renouvellement des agréments** à l'expiration des périodes triennales en cours.

Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

ARTICLE 2

Introduction d'un niveau plancher d'impôt sur les sociétés effectivement acquitté

Commentaire : le présent article propose de mettre en place un dispositif d'impôt « minimum » sur les sociétés, par lequel une société ne pourrait acquitter un impôt inférieur à la moitié du montant qui résulterait normalement de l'application du taux nominal de 33,33 %.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Forts du constat d'une assiette de l'impôt sur les sociétés (IS) « mitée » par des niches fiscales et modalités favorables de calcul de l'impôt, qui conduirait à une **forme de dégressivité du taux effectif d'IS** – les PME acquittant un impôt proportionnellement plus élevé que les grandes entreprises –, les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent mettre en place un niveau plancher d'IS effectivement acquitté par les entreprises. Il s'agit donc de **limiter ou plafonner les facultés d'optimisation** et de réduction de l'assiette, que les plus grandes entreprises ont davantage de moyens d'exploiter que les PME, en recourant à leurs propres compétences fiscales ou à celles de leurs conseils.

Le présent article – non codifié dans le code général des impôts – dispose ainsi que lors du recouvrement de l'IS pour un exercice fiscal donné, toute société redevable doit **acquitter un impôt au moins égal à la moitié** du montant « normalement » exigible qui résulterait de l'application du taux de base de 33,33 % à l'assiette de son bénéficiaire imposable. L'impôt effectif d'une société ne pourrait donc être inférieur à 16,66 % de son bénéficiaire « normalement » imposable.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En se fondant sur un constat somme toute partagé de trop grande complexité et étroitesse de l'assiette de l'IS en France, les auteurs de la présente proposition de loi entendent en quelque sorte **contourner la difficulté d'une révision de l'assiette** pour relever *in fine* le montant de l'impôt acquitté, en légiférant directement sur ce dernier.

L'objectif peut sembler légitime, mais la méthode employée est inadéquate, si ce n'est arbitraire, et la formulation du dispositif inopérante car trop ambiguë.

A. UN DISPOSITIF QUI ÉLUDE LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉVISION DES « NICHES » DANS LE CADRE D'UNE VÉRITABLE STRATÉGIE FISCALE

Selon l'argumentaire développé par les auteurs de la présente proposition de loi dans leur exposé des motifs, l'inégalité des entreprises devant les facultés d'optimisation aboutirait dans les faits à une **dégressivité de l'IS**, et donc à une situation d'injustice fiscale, qui ferait peser un soupçon d'évasion et d'illicéité sur certaines stratégies fiscales des grands groupes.

On ne saurait naturellement ignorer l'ampleur de l'optimisation fiscale, qui permet notamment de délocaliser des profits dans des juridictions à fiscalité plus avantageuse. Votre rapporteur tient cependant à rappeler que **les moyens juridiques et humains de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ont été très sensiblement renforcés au cours des dernières années**, en allant plus loin que les engagements du G 20.

On peut ainsi mentionner, à titre d'exemple, la renégociation de nombreuses conventions fiscales, la consécration législative de la notion de fraude à la loi, la création d'une procédure pénale d'enquête judiciaire pour les fraudes fiscales¹, l'introduction d'un régime transversal de taxation aggravée en cas d'évasion fiscale dans les Etats et territoires non coopératifs, le renforcement des obligations documentaires afférentes aux prix de transfert, ou plus récemment, des mesures « anti-abus » dans le cadre des régimes de lutte contre la sous-capitalisation ou d'intégration fiscale, adoptées à l'initiative de votre commission dans la loi de finances pour 2011.

Votre rapporteur juge également que l'écart croissant entre le taux nominal et le taux effectif d'imposition, et la « prime » à l'optimisation qu'il traduit, sont en quelque sorte **la sanction de la complexité, de la stratification et des modifications parfois erratiques de notre droit fiscal**. L'accumulation de « niches » et modalités spécifiques de calcul de l'IS peut illustrer la volonté ponctuelle d'encourager tel secteur ou type d'entreprises, **sans s'inscrire dans une stratégie fiscale pluriannuelle qui décline des objectifs clairs et pérennes**.

Les dépenses fiscales, instrument privilégié d'action économique aux mains des pouvoirs publics dans un contexte de pénurie budgétaire, tendent à perdurer par survalorisation des intérêts particuliers et selon une dialectique coûteuse : si une dépense fiscale a des effets, il faut la maintenir ; si son impact apparaît faible ou non mesurable, il faut l'amplifier et l'élargir. *In fine*, seules les grandes sociétés disposent des ressources humaines et financières suffisantes pour maîtriser la complexité juridique, l'utiliser à leur profit et « construire » leur taux d'imposition.

Il est donc nécessaire de réaliser une **évaluation** périodique, complète et objective du coût budgétaire et de l'impact socio-économique des principales dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises, pour les examiner à

¹ Et d'une brigade nationale de répression de la délinquance fiscale.

l'aune des marges de manœuvre budgétaires et d'une stratégie pluriannuelle clairement établie. L'Allemagne a ainsi pleinement assumé un objectif de lisibilité et de simplification de la fiscalité.

La commission des finances privilégie également de longue date cette optique, que le Gouvernement met désormais en œuvre dans une **démarche d'encadrement du coût et d'évaluation systématique de l'efficacité** de l'intégralité des dépenses fiscales et sociales, parallèlement à la Révision générale des politiques publiques. Cette disposition constitue en effet un des principaux acquis de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012, et a été reprise par l'article 13 de la loi de programmation pour 2011-2014¹. **D'ici le 30 juin 2011, le Gouvernement remettra ainsi au Parlement une évaluation de l'efficacité et du coût de toutes les dépenses fiscales et sociales en vigueur au 1^{er} janvier 2009.**

La nouvelle loi de programmation a également supprimé la règle du gage annuel sur les créations de « niches », qui avait été interprétée de manière trop laxiste, pour lui substituer, en son article 9, deux dispositions importantes :

- un montant plancher pour l'impact des mesures nouvelles, soit 11 milliards d'euros en 2011 puis 3 milliards d'euros par an de 2012 à 2014 ;

- **la stabilisation en valeur du coût des dépenses fiscales**, à périmètre constant.

Le principe d'une **limitation dans la durée** (quatre ans) de toute création ou extension de niche fiscale ou sociale depuis 2009 a en revanche été maintenu par l'Assemblée nationale.

Compte tenu de ces avancées, on peut considérer que le dispositif proposé par le présent article tend à choisir la voie de la facilité et à préempter le débat sur la légitimité des niches en matière d'IS, en contournant la difficulté politique et technique de la sélection des dépenses fiscales par un « bouclier fiscal inversé ». **Pour limiter les effets pervers du « raffinement fiscal », il rajoute un élément de complexité.**

B. UNE VISION TROP RÉDUCTRICE DE LA SITUATION DES GRANDES ENTREPRISES

Au-delà de ces considérations de stratégie fiscale, la mise en place d'une forme « d'impôt réel minimum » au taux de 16,66 % présente des inconvénients économiques et peut faire l'objet de réserves méthodologiques.

Sur le plan économique, ce dispositif aboutirait – à supposer que les données mentionnées dans l'exposé des motifs (issues du rapport précité du Conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2009) soient avérées et

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

confirmées – à ce que l'impôt effectif des plus grandes sociétés **soit brutalement plus que doublé**, passant de 8 % à 16,66 %. Nonobstant la légitimité éventuelle de ce niveau d'imposition, dont les sociétés concernées pourraient le cas échéant assumer sans péril la charge financière, **un tel rehaussement serait préjudiciable en termes de compétitivité** dans un contexte d'âpre concurrence, **et de crédibilité** aux yeux des investisseurs en capital et en dette. Il pourrait en résulter un effet d'éviction à l'égard de la place financière de Paris.

En outre, **il impose une vision uniforme et simplificatrice de la situation fiscale et ne tient pas compte des configurations très variables des grandes entreprises**, qui ressortissent par exemple à leur secteur d'activité, à leur degré d'internationalisation ou à la chronique de leurs résultats financiers.

Votre rapporteur rappelle que la localisation de profits à l'étranger peut en effet s'expliquer par les caractéristiques structurelles de l'activité comme par l'attractivité de pays fiscalement plus avantageux pour des groupes fortement internationalisés. Un faible taux effectif d'imposition peut ainsi être lié à l'imputation de déficits antérieurs, à l'utilisation de crédits d'impôts associés à des **montants élevés d'impôt acquitté à l'étranger**, au bénéfice du crédit impôt recherche dont l'efficacité est corrélée au coût, ou à des modalités légitimes de calcul de l'impôt telles que le régime mère-fille (prévu par le droit communautaire) ou celui d'intégration fiscale.

Il importe donc d'examiner les situations individuelles et de raisonner entreprise par entreprise, à plus forte raison si l'écart-type autour de la moyenne du taux effectif se révèle élevé.

Ainsi, la mise en place d'un impôt minimum aboutit à **remettre en cause et à « récupérer » en aval une partie des avantages fiscaux dont certaines entreprises ont pu légitimement bénéficier** et qui ne relèvent pas de l'évasion ni *a fortiori* de la fraude. Dans le cas de l'intégration fiscale par exemple, ce sont les mesures de neutralisation des doubles impositions qui seraient ainsi indirectement menacées.

Enfin, **la formulation même du dispositif le rend inopérant et source d'ambiguïtés**, notamment en ce que la notion de « *montant normalement exigible* » paraît dépourvue de réelle portée normative.

Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

ARTICLE 3

(Art. 219 du code général des impôts)

Différenciation du taux de l'impôt sur les sociétés en fonction de l'affectation du résultat

Commentaire : le présent article propose de moduler le taux de l'impôt sur les sociétés applicable selon le niveau du bénéfice imposable mis en réserve ou incorporé au capital de la société redevable.

I. LE DROIT EXISTANT

Les bénéfices passibles de l'impôt sur les sociétés (IS) sont déterminés de la même manière que les bénéfices industriels et commerciaux soumis à l'impôt sur le revenu – soit d'après la différence, qui fait l'objet d'un retraitement¹, entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de l'exercice –, sous réserve de certaines spécificités qui concernent par exemple :

- la territorialité de l'impôt ;
- la prise en compte de certains produits ou charges ;
- le report en avant ou en arrière des déficits ;

- certaines mesures tendant à assurer la neutralité fiscale (dans les régimes d'intégration fiscale et du bénéfice mondial en particulier), à favoriser les restructurations de sociétés (régime de faveur des fusions) ou à encourager les investissements dans les départements d'outre-mer.

Aux termes du I de l'article 219 du code général des impôts, le **taux normal** de l'IS applicable au bénéfice imposable est de **33,33 %**. Une **contribution sociale** de 3,3 % du montant de l'IS – qui en porte le taux global à 34,43 % – est également appliquée sous déduction d'un abattement portant sur le montant de l'impôt dû, de 763 000 euros.

Des **taux spécifiques ou dérogatoires** sont prévus, en particulier pour les petites entreprises et certains revenus ou plus-values imposés séparément :

- les **PME ayant réalisé un chiffre d'affaires de moins de 7,63 millions d'euros** au cours de l'exercice ou de la période d'imposition, et dont au moins 75 % du capital est détenu par des personnes physiques ou des personnes morales répondant aux mêmes critères, voient leur bénéfice

¹ Cette différence est ainsi diminuée des suppléments d'apports et majorée des prélèvements par l'exploitant ou les actionnaires.

imposé au taux réduit de **15 %** dans la limite de 38 120 euros. De plus, ces sociétés ne sont pas redevables de la contribution sociale sur l'IS ;

- les **plus-values nettes à long terme** bénéficient d'un taux réduit de **15 %**, ce taux étant abaissé à 0 % – **1,65 %** en incluant l'imposition au taux normal d'une quote-part de frais et charges de 5 % – pour les plus-values de cession de **titres de participation**¹ (pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2007). Les plus-values de cession de titres de sociétés à prépondérance immobilière cotées sont quant à elles imposées au taux de 19 %.

Lorsqu'il est bénéficiaire, le résultat net comptable après impôt fait l'objet d'une **répartition**² **entre l'autofinancement** de la société, sous forme de réserves et de report à nouveau créditeur, **et les dividendes** que perçoivent les actionnaires ou associés en rémunération de leur capital. La dotation des réserves légale³, statutaire et le cas échéant réglementaire intervient en amont de la détermination du bénéfice distribuable. L'arbitrage des actionnaires se fait donc essentiellement entre la dotation de la réserve facultative et les dividendes.

La distribution des revenus constitue un fait générateur de l'impôt distinct de leur réalisation, de sorte que les bénéfices distribués des entités passibles de l'IS peuvent dans certains cas supporter une **double imposition**, chez la société distributrice puis entre les mains de l'associé ou actionnaire bénéficiaire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les pratiques de distribution de dividendes des grandes sociétés cotées au cours des dernières années ont pu causer du scepticisme ou un certain émoi. Aux yeux de certains économistes et responsables politiques, **la rémunération versée aux actionnaires est ainsi apparue trop élevée** :

- dans l'absolu, la distribution de dividendes étant perçue comme privilégiant l'intérêt financier à court terme plutôt que l'intérêt social *via* l'autofinancement des investissements ;

- ou en termes relatifs, considérant l'impact de la récente crise sur certains secteurs, en particulier le secteur bancaire qui a bénéficié du soutien en garantie ou en capital de l'Etat.

Faisant écho à ces préoccupations et dans la continuité d'amendements déjà examinés à plusieurs reprises en loi de finances, le

¹ Et dans certaines conditions, les plus-values de cession de parts de fonds communs de placement à risque (FCPR) et d'action de sociétés de capital-risque détenues par l'entreprise redevable depuis au moins cinq ans.

² Le projet de répartition doit être approuvé par l'assemblée générale des actionnaires ou associés dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice.

³ Soit 5 % du bénéfice net, dans la limite de 10 % du capital social.

présent article complète le *a* du I de l'article 219 du code général des impôts, relatif au taux de l'impôt sur les sociétés, pour introduire un dispositif de différenciation du taux applicable en fonction du niveau du résultat imposable affecté aux réserves ou au capital. **L'objectif est de majorer le taux d'imposition en-deçà d'un certain seuil**, et par conséquent, lorsque la fraction distribuée en dividendes excède le seuil « miroir ».

Le taux normal de l'IS serait ainsi majoré de 10 %, et s'établirait donc à **36,66 %** (hors contribution sociale mentionnée *supra*), lorsqu'une fraction inférieure à 40 % du bénéfice imposable est mise en réserve ou incorporée au capital. *A contrario*, il serait minoré de 10 %, soit un taux de **30 %**, si cette fraction est supérieure ou égale à 60 %. Sont toutefois exclues de ce périmètre les sommes visées au 6° de l'article 112 du code général des impôts, soit celles attribuées aux actionnaires au titre du rachat de leurs actions (dans la limite de 10 % du capital), qui sont soumises au régime des plus-values professionnelles.

Le dispositif se présente dès lors comme suit :

Fraction du bénéfice mise en réserve ou incorporée au capital	Fraction du bénéfice distribuée en dividendes	Taux d'IS applicable (hors contribution sociale)
Au moins 60 %	Jusqu'à 39,99 %	30 %
De 40 % à 59,99 %	De 40 % à 59,99 %	33,33 %
Moins de 40 %	Au moins 60 %	36,66 %

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur comprend que les politiques de dividendes de certaines sociétés aient suscité des incompréhensions, réserves et critiques qui motivent le présent dispositif, *a priori* séduisant et au surplus « raisonnable » dans ses modalités, puisque le taux d'IS serait compris entre 30 % et 36,66 %.

De fait, **l'impact de ce dispositif serait sans doute le plus souvent neutre**, le taux de distribution moyen du bénéfice pour les sociétés composant l'indice CAC 40 étant d'environ 40 % sur le long terme et de 46,7 % sur les résultats de 2010¹. Le taux de 62,3 % constaté sur les résultats de 2009 était relativement atypique, car lié à une chute marquée des résultats et cours de bourse.

Une telle modulation pourrait cependant se heurter à des **difficultés pratiques**, qui expliquent qu'elle a été jusqu'à présent très peu utilisée en Europe, est susceptible d'alimenter une perception exagérément hostile au principe des dividendes, et **peut exercer un effet d'éviction à l'égard des sociétés françaises, dont il importe de bien mesurer tous les risques**.

¹ Selon la société Primeview, citée dans *L'Agefi Quotidien* du 28 mars 2011.

A. UNE IDÉE ABANDONNÉE PAR L'ALLEMAGNE ET LA FRANCE COMPTE TENU DE SES DIFFICULTÉS D'APPLICATION

La différenciation du taux d'IS selon l'affectation des bénéfices n'est pas une innovation et **deux dispositifs proches ont déjà été institués en France, mais sur une courte période** compte tenu de leurs difficultés de mise en œuvre :

- **de 1988 à 1992**, le taux « de droit commun » de l'IS a été abaissé de 42 % à 35 %, mais maintenu à 42 % pour la fraction distribuée du résultat comptable ;

- un **dispositif optionnel pour les PME** a été introduit par la loi de finances pour 1998, qui permettait aux entreprises prenant l'engagement d'incorporer une fraction de leur bénéfice au capital de bénéficiaire, dans certaines conditions, d'un taux réduit d'IS. La loi de finances pour 2001 lui a cependant substitué le régime du taux réduit de 15 %, dont bénéficient actuellement les petites entreprises dans des conditions qui ont peu évolué.

Dans l'un et l'autre cas, les **difficultés pratiques** (suivi des engagements des entreprises et des distributions de bénéfices sur plusieurs années, retraitements fiscal-comptables...) et charges de gestion, tant pour les entreprises concernées que pour l'administration fiscale, ont rapidement mis en évidence les défauts de ces dispositifs. Dans le présent régime, qui repose sur une amplitude de taux relativement faible, il pourrait en résulter une **complexité disproportionnée**.

Ce type de régime n'a pour l'heure pas connu davantage de succès chez nos partenaires de l'Union européenne. D'une part, seule l'**Estonie** – et dans une moindre mesure la Grèce – applique un système analogue avec une « taxe de distribution » qui se substitue à l'IS, selon un mécanisme distinct de celui ici proposé mais que l'on peut rapprocher de celui appliqué en France entre 1988 et 1992. Les bénéfices conservés par l'entreprise ne sont ainsi pas imposés et le fait générateur de la taxe, au taux de 21 %¹, réside dans la distribution des dividendes et versements assimilés par les sociétés résidentes et les établissements stables des sociétés étrangères.

D'autre part, **la référence parfois faite à l'Allemagne pour justifier l'introduction en France d'un régime de modulation du taux d'IS est dépassée et erronée** : il a non seulement été supprimé fin 2000, mais tendait en outre à **encourager les distributions de dividendes**, à l'opposé du présent dispositif. Le récent rapport thématique de la Cour des comptes sur la fiscalité comparée en France et en Allemagne² précise ainsi que le système de double taux a été remplacé en octobre 2000 par un taux unique de 25 %.

¹ Sur l'assiette du résultat brut global, et non de la seule fraction distribuée.

² « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », rapport thématique de mars 2011.

L'évolution récente de l'IS en Allemagne : une réforme en deux temps

« 1 – La réforme de 2000

« Adoptée dans le contexte d'un vaste débat sur l'attractivité économique de l'Allemagne, la loi du 23 octobre 2000 avait pour objet de baisser le niveau des prélèvements sur les entreprises allemandes afin d'améliorer leur compétitivité. Les évolutions qui ont résulté de cette réforme ont essentiellement porté sur trois points :

« - **Une baisse du taux de l'IS : la loi du 23 octobre 2000 a remplacé le système du double taux qui prévalait jusqu'à cette date (30 % sur les bénéfices distribués et 40 % pour les bénéfices non distribués) par un nouveau taux unique de 25 %.**

« - Une simplification de l'impôt sur les sociétés du fait d'un nouveau mode d'imposition – largement allégé – des dividendes ;

« - Une très forte diminution de l'imposition sur les plus-values de cession des titres de participation qui sont totalement exonérés dans le cadre d'une société de capitaux. Cette mesure a eu un impact considérable sur la structure du capitalisme allemand, permettant à de nombreuses entreprises de réduire ou de céder totalement des participations qui remontaient parfois à plus d'un siècle (comme, par exemple, la forte réduction de la participation historique de la Deutsche Bank au capital de l'assureur Allianz).

« - L'impact de la réforme de 2000 a été considérable : estimé initialement à environ 6 milliards d'euros, le coût budgétaire a été très supérieur et s'est établi en définitive à environ 8 milliards d'euros annuels (hors coûts de transition d'un système à l'autre).

« 2 – La réforme de 2008

« La réforme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 s'inscrit dans la continuité de celle de 2000 et **poursuit également un objectif de réduction des taux et d'élargissement de l'assiette.** Elle revient sur un certain nombre de hausses de prélèvements sur les entreprises décidées à partir de 2003 afin de contribuer au redressement des comptes publics allemands.

« Le taux de l'IS passe de 25 % à 15 %, soit l'un des taux les plus faibles en Europe. Pour être comparé aux impôts sur les sociétés des autres pays européens, ce taux doit toutefois être augmenté de ceux de l'impôt commercial destiné aux collectivités locales – Gewerbesteuer – et d'une contribution de solidarité fixée à 5,5 % qui frappent également les bénéfices des entreprises. Le taux nominal de l'ensemble de ces impôts sur le bénéfice des entreprises passe donc de 38,65 % avant la réforme à environ 31 % après la réforme, légèrement au-dessus de l'objectif initial du gouvernement, qui était de faire passer l'imposition des bénéfices sous le seuil de 30 %.

« En contrepartie de cette baisse importante des taux, l'assiette a été considérablement élargie. [...]

« Il a résulté de cette réforme **une poursuite de la tendance à la baisse des taux moyens effectifs d'imposition (EATR) des sociétés de capitaux : ceux-ci sont ainsi passés de 36 % en 2006 à 29 % en 2009.**

Source : rapport thématique de la Cour des comptes « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne » (mars 2011), pages 157 et 158.

B. UN PROBLÈME DE FOND : FAUT-IL PÉNALISER LES DIVIDENDES ?

Votre rapporteur estime que le principe de la distribution de dividendes, fondamental en économie ouverte de marché, est **légitime** :

l'actionnaire, en tant qu'il est copropriétaire du capital de l'entreprise et son ultime « créancier » (ce qui se traduit par un rang de subordination inférieur aux porteurs obligataires), a droit à une juste rémunération de son risque. Au-delà de cette question de principe, les dividendes présentent de **réels avantages** qui peuvent contribuer à la préservation de nos grandes entreprises. Ils permettent ainsi de :

- **fidéliser l'actionnariat**, en particulier les actionnaires individuels (salariés ou non) que le Gouvernement entend promouvoir ;

- **amortir la baisse des cours** en cas de choc boursier. Le dividende a ainsi des vertus de « lissage » des cycles boursiers ;

- **maintenir l'attractivité, aux yeux des investisseurs, de certains secteurs d'activité « défensifs »**, matures ou qui dégagent d'importants excédents de trésorerie, dont les perspectives de croissance et de hausse du cours sont régulières mais plus faibles que d'autres secteurs. Une étude citée par l'Agefi quotidien du 28 mars 2011 précise ainsi que les secteurs offrant les plus hauts rendements¹ sur les valeurs européennes composant l'indice Stoxx 600 sont ceux des télécommunications (6,7 %), des services aux collectivités (5,8 %) et de l'immobilier (4,7 %), pour une moyenne globale d'environ 3,6 %. Un certain nombre de gestionnaires d'actifs sont d'ailleurs spécialisés dans l'investissement en actions « de rendement ».

En outre, contrairement à ce qui est parfois avancé, le secteur des services financiers n'est pas le plus rémunérateur pour les actionnaires puisque son rendement est proche de la moyenne. **On peut finalement se demander si le présent dispositif ne « manquerait » pas sa cible.**

A contrario, la surtaxation au-delà d'un certain niveau de distribution constitue une forme d'immixtion dans la gestion des sociétés et présente des inconvénients :

1) Ainsi que notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, l'a rappelé en séance lors de l'examen d'un amendement similaire au projet de loi de finances pour 2011, « *il est tout à fait clair qu'un tel dispositif, qui influe sur les distributions de dividendes, ne pourrait pas être pratiqué par de grandes sociétés internationales régies par le droit français et cotées à Paris sans que ces dernières se déconsidèrent par rapport à leurs analystes et à l'environnement financier international* ».

2) Comme le relève l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, une part importante des dividendes distribués par les grandes sociétés françaises revient certes à des investisseurs étrangers, sans bénéficier directement aux fournisseurs et à l'emploi sur notre territoire. Il convient cependant de **relativiser ce « repoussoir » de l'actionnariat non résident, dont l'ampleur est parfois surinterprétée**. Selon une enquête publiée par la Banque de France en août 2010, le taux de détention du capital coté des sociétés du CAC 40 par les investisseurs étrangers (essentiellement européens

¹ Soit le rapport entre le montant du dividende et le cours de l'action.

et américains) était ainsi de 42,3 % en 2009¹. Ce taux était certes en progression de 2,1 points par rapport à 2008, mais inférieur au taux constaté fin 2006 (45,7 %) et surtout à celui des sociétés cotées à Francfort (plus de 50 %).

Surtout, cette présence d'investisseurs étrangers au capital de nos grandes entreprises est tributaire de l'internationalisation de ces dernières, et **manifeste une certaine confiance dans le potentiel économique et financier des « chefs de file » de l'économie française.**

3) L'arbitrage entre ce qui doit être mis en réserve et ce qui doit être distribué pour assurer la rémunération des actionnaires est une décision de gestion qui relève avant tout de la **responsabilité des organes sociaux** de l'entreprise, avant approbation par l'assemblée générale. Au demeurant, une politique trop généreuse et « de courte vue » de distribution de dividendes, au détriment de l'investissement et du développement à long terme, peut certes susciter un assentiment ponctuel des investisseurs, mais **a de fortes chances d'être sanctionnée tôt ou tard par le marché si elle est jugée non soutenable.**

4) Enfin la distribution de dividendes est une **manifestation de la bonne gestion de l'entreprise**, qui justifie un traitement fiscalement neutre. Votre rapporteur rappelle également que les dividendes sont susceptibles de faire l'objet d'une double taxation, lors de leur constatation par l'entreprise et de leur perception par les actionnaires.

Votre rapporteur juge donc préférable d'envisager des mesures qui incitent les entreprises à investir plutôt que de pénaliser celles qui, du fait de leurs performances, distribuent des dividendes.

Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.

¹ Les sociétés dont le capital est le plus internationalisé, avec un taux de détention supérieur ou égal à 85 %, étaient ST Microelectronics, Unibail-Rodamco et Arcelor Mittal.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 avril 2011, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Philippe Dominati, rapporteur, sur la proposition de loi n° 321 (2010-2011) de M. François Marc et des membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, tendant à améliorer la justice fiscale, à restreindre le « mitage » de l'impôt sur les sociétés et à favoriser l'investissement.

M. Philippe Dominati, rapporteur. – Nous sommes aujourd'hui réunis pour examiner une proposition de loi déposée le 23 février dernier par nos collègues du groupe socialiste, apparentés et rattachés, qui doit être examinée en séance dans la matinée du jeudi 28 avril.

En se fondant sur deux rapports du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) de 2009 et 2010, nos collègues ont voulu mettre l'accent sur une apparente situation d'injustice fiscale. Cette situation repose sur un écart important entre le taux nominal d'imposition à l'impôt sur les sociétés (IS), un des plus élevés de l'Union européenne, et l'impôt effectivement acquitté par les grandes entreprises en France.

Le taux nominal élevé est en partie compensé par certaines règles d'assiette favorables, qui bénéficient largement aux grandes entreprises. Il en résulte des situations de sous-imposition apparente et une forme de dégressivité de l'IS. Etant moins imposés dans les faits, les grands groupes peuvent mettre en place des politiques plus généreuses de distribution de dividendes aux actionnaires.

Dans leur proposition, nos collègues du groupe socialiste poursuivent trois objectifs : limiter le « mitage » de l'assiette, rétablir la justice fiscale et favoriser le réinvestissement des profits au sein de l'entreprise. Ils formulent trois propositions, qui forment les trois articles de cette proposition de loi :

- la suppression du régime du bénéfice mondial consolidé, perçu comme moins légitime dans le contexte actuel et budgétairement coûteux ;
- la création d'un « impôt minimum » effectivement acquitté par les entreprises, correspondant à un taux effectif d'imposition de 16,66 % ;
- une modulation du taux de l'IS, entre 30 % et 36,66 %, en fonction du niveau des bénéfices mis en réserve ou distribué sous forme de dividendes.

Pour ma part, je considère que ces mesures sont inadéquates et ne constituent pas une solution adaptée ; j'y reviendrai plus loin. Il n'en demeure pas moins que nos collègues soulèvent un réel problème qui appelle un renouvellement de notre stratégie fiscale.

Quelles sont les données du problème ?

Ainsi que je le développe dans mon rapport, la concurrence fiscale en Europe est une réalité qui s'est intensifiée au cours de la dernière décennie. Le taux nominal en France, de 34,43 % en incluant la contribution sociale, est le deuxième plus élevé d'Europe après Malte. La course à la baisse du taux a été déclenchée par les « petits » États, notamment l'Irlande, la Slovaquie ou l'Estonie, mais certains de nos principaux partenaires, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni, ont récemment pris d'importantes mesures qui prolongent ce mouvement.

Les données sont plus ambiguës si l'on considère le taux effectif moyen d'imposition, en dépit de ses limites méthodologiques. Le CPO estime que la France serait plus concurrentielle au niveau européen, du moins jusqu'en 2005. Mais dans son rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, de février dernier, la Cour des comptes dresse un constat nettement plus défavorable sur la situation française, tant par rapport à l'Allemagne que par rapport à l'Union européenne à vingt-cinq États membres.

On sait toutefois que notre pays a privilégié la réduction de l'assiette, par de multiples dépenses fiscales, à une réduction du taux nominal de l'IS. Le CPO a ainsi recensé pour 2010 deux cent quatre-vingt treize dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises, sur un total de cinq cent six dépenses, pour un coût total évalué à 35,3 milliards d'euros. La nomenclature des dépenses fiscales reste cependant sujette à débats.

La multiplication des dépenses fiscales renforce la perception d'une grande complexité et imprévisibilité de notre droit fiscal des entreprises. Elle encourage également le recours à l'ingénierie fiscale en vue d'exploiter toutes les facultés de minoration de l'impôt. D'une certaine manière, la complexité de l'assiette est le prix d'un taux nominal élevé, et ses facultés de réduction en sont la contrepartie positive pour les entreprises.

Ces moyens d'optimisation ne sauraient être dans tous les cas assimilés à la fraude, et je rappelle que notre pays a récemment beaucoup renforcé ses moyens humains et juridiques de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

En se fondant sur le rapport du CPO d'octobre 2009, nos collègues du groupe socialiste déplorent un écart croissant entre le taux nominal d'IS et le taux implicite, en particulier celui dont bénéficient les plus grandes entreprises. Celui-ci serait dans certains cas « *proche de zéro* » et s'élèverait à seulement 8 % pour les sociétés relevant de l'indice CAC 40, contre 20 % par exemple pour les PME de cinquante à deux cent quarante neuf salariés. De fait, les grands groupes sont les mieux à même de maîtriser la complexité juridique et de l'utiliser à leur profit. L'inégalité des entreprises devant les facultés d'optimisation aboutirait ainsi à une forme de dégressivité de l'IS.

Il est clair que ce constat peut légitimement étonner ou choquer. Cette préoccupation tend d'ailleurs à devenir a-partisane. Notre collègue député Christian Estrosi a ainsi récemment déposé une proposition de résolution,

cosignée par une centaine de ses collègues, qui soulève une interrogation très voisine sur le faible niveau d'impôt acquitté en France par certaines grandes entreprises.

Il convient cependant d'être prudent sur les chiffres avancés. La méthodologie du CPO n'est pas exempte de failles car elle est fondée sur des données de 2006. Elle se réfère aussi à un taux implicite de nature macro-économique, qui comporte des biais et est moins précis que le taux effectif moyen. Les calculs plus récents de la Cour des comptes aboutissent ainsi à un taux effectif bien supérieur.

De même, il est indispensable de juger le faible montant d'impôt acquitté en France par certains grands groupes à l'aune de leur situation financière et fiscale sur le long terme et des impôts parfois élevés qu'ils acquittent à l'étranger. Un faible niveau d'impôt peut être lié aux caractéristiques structurelles du secteur, à un degré élevé d'internationalisation ou à des dispositifs non contestables dans leur principe, tels que les reports de déficits ou le régime mère-fille.

Il est donc nécessaire de conduire rapidement une étude d'ensemble pour actualiser et, le cas échéant, confirmer ou nuancer les résultats publiés par le CPO. La direction de la législation fiscale m'a indiqué que la Direction générale du Trésor pourrait avoir achevé une telle étude d'ici quelques semaines.

J'en viens à présent à l'examen des trois articles de cette proposition de loi.

Au préalable, je crois qu'on peut être sensible aux finalités de ce texte, mais que les moyens mis en œuvre posent de réelles difficultés et peuvent se révéler contre-productifs.

Le premier article propose de supprimer le régime du bénéfice mondial consolidé, créé en 1965 et qui bénéficie aujourd'hui à cinq groupes, dont deux du CAC 40. Certes, ce régime peut sembler aujourd'hui moins justifié compte tenu de son objet initial, qui était d'accompagner le développement international de certaines entreprises. Mais il demeure très encadré et son coût budgétaire diminue tendanciellement. Il est ainsi accordé sur agrément en fonction d'engagements précis pris par la société éligible, et n'est pas favorable en toutes circonstances, compte tenu notamment du caractère intangible de son périmètre pour la durée de l'agrément.

En tout état de cause, une telle suppression ne peut être envisagée sans disposer au préalable d'une évaluation objective de son intérêt socio-économique, et non pas simplement budgétaire.

L'article 2 propose d'introduire une sorte d'« impôt réel minimum » sur les bénéficiaires au taux de 16,66 %. Cette solution présente des inconvénients économiques et peut faire l'objet de réserves méthodologiques.

A supposer que les calculs du CPO soient confirmés, il aboutirait à ce que l'impôt effectif des plus grandes sociétés soit plus que doublé, passant de 8 % à 16,66 %. Un tel relèvement serait préjudiciable en termes de compétitivité et de crédibilité aux yeux des investisseurs en capital et en dette.

De plus, ce dispositif impose une vision uniforme et réductrice de la situation fiscale des grandes entreprises, sans tenir compte des spécificités propres à leur secteur d'activité, à leur degré d'internationalisation ou à la chronique de leurs résultats financiers. La mise en place d'un impôt minimum aboutirait à remettre en cause une partie des avantages fiscaux dont certaines entreprises ont pu légitimement bénéficier. De même, sa formulation le rend inopérant et source d'ambiguïtés.

Enfin, l'article 3 reprend une proposition récurrente consistant en un taux d'IS différencié selon le niveau du bénéfice mis en réserve ou distribué. Ce dispositif semble séduisant, mais il se heurte à de nombreux obstacles, tant sur le fond que sur la forme :

- il traduit une méfiance que l'on peut juger excessive à l'égard de la pratique des dividendes ;

- il implique un suivi complexe des affectations comptables du bénéfice sur plusieurs années, qui contribue à expliquer l'échec des deux précédentes tentatives de pérennisation de dispositifs similaires en France, entre 1988 et 1992 et de 1997 à 2000. Le second dispositif a d'ailleurs été supprimé par un gouvernement soutenu par l'actuelle opposition parlementaire ;

- les États de l'Union européenne, et en particulier l'Allemagne en 2000, ont écarté ce type de dispositif. Seule l'Estonie applique un système analogue avec une « taxe de distribution » au taux de 21 %. S'agissant de l'Allemagne, je rappelle que le double taux poursuivait un objectif contraire à celui de la présente proposition de loi, à savoir encourager la distribution de dividendes ;

- les modalités proposées paraissent bien en-deçà des objectifs affichés puisque le taux d'IS de 36,66 % ne s'appliquerait qu'au-delà d'un seuil de distribution de 60 %, rarement atteint par les grandes entreprises.

Enfin pour des raisons de doctrine, ces dispositions ne peuvent être approuvées car les dispositions fiscales relèvent désormais exclusivement du domaine réservé des lois de finances. Notre commission a en effet décidé d'anticiper les dispositions du projet de loi constitutionnelle qui réserveront la matière fiscale aux seules lois de finances.

Pour conclure, je considère que le foisonnement des niches fiscales, au profit des entreprises ou d'autres contribuables, apparaît souvent comme une solution de facilité. Il donne l'illusion de maîtriser des leviers économiques ciblés, mais au prix d'une absence de contrôle des finances publiques. Il accroît l'opacité de notre fiscalité et laisse une impression de

trajectoire budgétaire erratique, sans stratégie définie à l'avance et respectée sur une base pluriannuelle.

Il ne s'agit donc pas de supprimer toutes les niches, mais de privilégier une assiette large et un taux raisonnable. Pour cela, il est nécessaire de réaliser une évaluation périodique et complète du coût budgétaire et de l'impact socio-économique des principales dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises, pour les confronter aux marges de manœuvre budgétaires et à une stratégie pluriannuelle clairement établie. Notre commission privilégie de longue date cette approche et le Gouvernement l'a finalement intégrée, puisque d'ici le 30 juin prochain, il remettra au Parlement une évaluation de l'efficacité et du coût de toutes les dépenses fiscales et sociales en vigueur au 1er janvier 2009.

De même, il importe d'adopter une approche rationnelle sur les politiques de dividendes et d'atténuer la perception d'un « privilège actionnarial ». La distribution des dividendes, en particulier par les grandes sociétés cotées, est légitime et utile. Elle participe de la libre gestion de l'entreprise, doit constituer la juste rémunération du risque pris par l'actionnaire, et permet de fidéliser l'actionnariat en période de chute ou de volatilité des cours de bourse. Le ratio de distribution des sociétés du CAC 40 au titre des résultats de 2010 n'est d'ailleurs pas atypique puisqu'il est de 46,7 %, même s'il est supérieur à la moyenne de long terme, d'environ 40 %.

Pour autant, le traitement réservé aux actionnaires peut apparaître d'autant plus « déconnecté » de la réalité économique et sociale que les mêmes entreprises recourent à une politique salariale rigoureuse ou malthusienne. Or les salariés sont, au moins autant que les actionnaires, responsables de la bonne santé financière des entreprises, et doivent donc pouvoir en recueillir les fruits.

Tel est le sens de la récente intervention du Président de la République le 7 avril dernier à Issoire.

Il n'y a cependant pas en la matière de « formule miracle ». Une formule d'indexation automatique entre la progression des dividendes et des salaires pourrait ainsi se traduire par une diminution de l'investissement, et in fine de la productivité.

Je vous propose donc un avis défavorable à l'adoption de cette proposition de loi, sans pour autant la rejeter ni la modifier afin que la discussion en séance publique puisse porter sur le texte originel rédigé par ses auteurs.

M. Jean Arthuis, président. – Merci, vous nous avez éclairé et la position que vous suggérez à la commission n'est pas suspecte d'arbitraire tant vous avez argumenté avec un souci d'objectivité.

M. François Marc. – Je remercie également le rapporteur de son exposé, qui révèle des éléments de convergence quant au diagnostic sur la

complexité des niches fiscales et la relative opacité de l'impôt sur les sociétés. Vous estimez qu'il faut attendre les résultats des études en cours, mais nos débats de ce matin illustrent que lorsque les choses dérivent, il y a lieu de corriger la situation au plus vite. Certes, le Gouvernement a tardé à corriger la fiscalité du patrimoine et nous essayons aujourd'hui de rattraper le temps perdu par divers artifices. Il y a tout autant d'urgence en matière de fiscalité des entreprises car la dérive est considérable. De nombreux responsables de PME que j'ai rencontrés sont un peu outrés de la situation et il me paraît justifié d'introduire au plus vite un dispositif plus égalitaire pour toutes les entreprises. Dans un contexte politique empreint de « gravité », comme le disait notre rapporteur général, apporter ainsi davantage de justice fiscale permettrait de montrer que le législateur prend en considération les PME. C'est ce qui justifie selon nous de présenter ces dispositions en dehors des lois de finances.

Si je me réfère à l'Irlande, à qui nous demandons d'augmenter sont taux d'IS en contrepartie des aides européennes, on arrive à une situation ubuesque dans laquelle le taux réel d'IS en France, selon une récente étude, est en réalité plus bas que le taux applicable dans ce pays ! C'est dire à quel point les niches créées depuis 2002, et surtout depuis 2007, ont engendré un contexte incompréhensible et empreint d'une grande injustice fiscale, que nous ne pouvons expliquer à nos concitoyens. On retrouve dans de nombreux médias le même constat d'inégalité de traitement.

Cette préoccupation est d'ailleurs partagée à l'échelle européenne, avec la relance du projet d'assiette commune consolidée, et par Mme Lagarde qui a reconnu la nécessité d'améliorer la situation. Mais selon elle, toiletter les niches fiscales prendra deux ou trois ans. Nous ne pensons pas qu'il faille attendre tout ce temps, et cette proposition de loi donne un signal important tant il y a urgence à agir. La perception de notre rapporteur me paraît entrer en contradiction avec ce que nous avons débattu ce matin sur la fiscalité du patrimoine, alors que l'injustice est flagrante et que la démobilitation des PME ne pourra qu'aller croissant si nous ne corrigeons pas la situation.

M. Jean Arthuis, président. – Je me réjouis de ces points de convergence. Nous partageons tous la même préoccupation sur la priorité qu'il faut accorder aux PME. Il y a cependant encore du travail quant au chemin à emprunter pour atteindre cet objectif... Votre proposition de loi s'inspire d'ailleurs de dispositions que François Rebsamen avait formulées. Il n'est en tout cas pas aisé de déterminer le juste niveau de mise en réserve des bénéficiaires. Vous évoquez les niches fiscales, mais vous n'en faites pas disparaître beaucoup, et au fond vous en créez une nouvelle avec le double taux. Il serait donc plus sage d'attendre les rapports en cours de préparation.

M. François Rebsamen. – Je ne reviens pas sur le constat semble-t-il partagé, mais le rapporteur pourrait aussi réviser son jugement et supprimer d'autres niches en amendant et complétant notre texte... S'agissant du bénéfice mondial consolidé, nous pouvons effectivement attendre une nouvelle évaluation, mais pendant que nous repoussons les décisions, les agréments

continuent d'être accordés ! Si celui de Total vient à être renouvelé, il restera valable dans les quatre prochaines années.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je rappelle que le régime du bénéfice mondial consolidé n'a pas été créé en 2002 ou 2007, mais remonte à 1965.

M. Jean Arthuis, président. – Dans les groupes de sociétés, il est très difficile d'attester que les résultats de chaque filiale ont du sens. Compte tenu de tous les flux intra-groupe et des montages d'optimisation, seul le résultat consolidé du groupe a vraiment une signification et doit servir de référence pour la détermination de l'assiette, la répartition des fruits de l'expansion et d'éventuels ajustements.

M. François Rebsamen. – Mais dans le cas de l'intégration fiscale, il est possible pour la société mère de déterminer le périmètre des filiales à intégrer.

Mme Nicole Bricq. – Cette proposition de loi est vraiment utile car elle permet d'avoir un débat sur le fond, qui va aussi se prolonger au niveau européen et auquel je souhaite que la majorité puisse participer.

M. Jean Arthuis, président. – Vous avez d'ailleurs relevé que le rapporteur s'est interdit de demander le rejet de votre proposition ; c'est une bonne manière !

Mme Nicole Bricq. – C'est désormais la règle au Sénat mais c'est bien, d'autant que ce débat s'inscrit dans des propositions de réforme fiscale formulées de part et d'autre.

M. Jean Arthuis, président. – Merci de nous offrir l'occasion d'un tel débat. La commission va désormais pouvoir se prononcer...

M. Philippe Dominati. – Sur le bénéfice mondial consolidé, je voudrais ajouter qu'il n'a pas été remis en cause depuis sa création malgré les alternances politiques. Il concerne de moins en moins de groupes, cinq aujourd'hui contre une douzaine au début des années 2000, peut s'éteindre de lui-même et son coût budgétaire décroît. Il est aujourd'hui d'environ 400 millions d'euros. Ce régime mérite donc un débat mais il n'y a pas d'urgence.

Concernant l'imposition effective des PME, j'aurais été plus sensible à votre dispositif si vous aviez proposé de diminuer la fiscalité de ces sociétés dans un souci de compétitivité. Or vous proposez une mesure d'urgence en pénalisant des entreprises à vocation internationale sans bénéfice immédiat pour les PME. Ensuite, compte tenu du niveau de prélèvements de notre pays, un des plus importants du G 20, il est logique qu'un degré élevé d'internationalisation pour un groupe se traduise par une moindre fiscalité en France.

On doit donc procéder par étapes et selon une analyse globale.

M. François Marc. – Notre proposition de loi est très circonscrite à une problématique fiscale et nous n'avons donc pas abordé la question de la participation des salariés aux profits des entreprises. Par ailleurs, il est vrai que le « toilettage » des niches constitue un vrai chantier, mais faut-il attendre trois ans, compte tenu de la situation actuelle d'injustice et de l'enjeu budgétaire que cela représente ?

M. Jean Arthuis, président. – La référence à l'internationalisation des sociétés est effectivement pertinente car si certains grands groupes ne paient pas d'impôts en France, c'est qu'ils n'y réalisent pas de bénéfices ! Il faut donc se demander pourquoi ils font ces bénéfices à l'étranger.

Je remercie à nouveau Philippe Dominati ainsi que François Marc et ses collègues qui nous offrent une belle occasion de débat sur ce texte, qui viendra en discussion le jeudi 28 avril. Je mets donc aux voix la proposition de notre rapporteur.

La commission a décidé de ne pas adopter de texte afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi. Elle a également décidé de demander au Sénat de ne pas adopter les articles de la proposition de loi et de rejeter celle-ci.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
Code général des impôts Article 209 <i>quinquies</i>	Proposition de loi tendant à améliorer la justice fiscale, à restreindre le « mitage » de l'impôt sur les sociétés et à favoriser l'investissement	<i>La commission a décidé de ne pas établir de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution et de l'article 42-6 du Règlement du Sénat, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi</i>
Les sociétés françaises agréées à cet effet par le ministre de l'économie et des finances peuvent retenir l'ensemble des résultats de leurs exploitations directes ou indirectes, qu'elles soient situées en France ou à l'étranger, pour l'assiette des impôts établis sur la réalisation et la distribution de leurs bénéfices.	Article 1^{er}	
Les conditions d'application des dispositions qui précèdent sont fixées par un décret en conseil d'Etat	L'article 209 <i>quinquies</i> du code général des impôts est abrogé.	
Article 219	Article 2	
I.- Pour le calcul de l'impôt, le bénéfice imposable est arrondi à l'euro le plus proche. La fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.	Pour le recouvrement de l'impôt sur les sociétés au titre d'un exercice fiscal donné, toute société est tenue d'acquitter un impôt au moins égal à la moitié du montant normalement exigible résultant de l'application du taux normal, prévu au deuxième alinéa du I de l'article 219 du code général des impôts, à l'assiette de son bénéfice imposable.	
Le taux normal de l'impôt est fixé à 33,1/3 %.	Article 3	
Toutefois :	Avant le <i>a</i> du I de l'article 219 du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	
	« <i>aa.</i> Les taux fixés au présent article sont diminués d'un dixième lorsqu'une fraction du bénéfice imposable	

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte élaboré par la commission en
vue de son examen en séance
publique**

—

—

—

au moins égale à 60 % est mise en réserve ou incorporée au capital au sens de l'article 109, à l'exclusion des sommes visées au 6° de l'article 112. Ils sont majorés d'un dixième lorsqu'une fraction du bénéfice imposable inférieure à 40 % est ainsi affectée. »

a. Le montant net des plus-values à long terme fait l'objet d'une imposition séparée au taux de 19 %, dans les conditions prévues au 1 du I de l'article 39 *quindecies* et à l'article 209 *quater*.

Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005, le taux d'imposition visé au premier alinéa est fixé à 15 %.

Pour les exercices ouverts à compter du 31 décembre 2007, le montant net des plus-values à long terme afférentes aux titres des sociétés à prépondérance immobilière définies au *a sexies-0 bis* cotées est imposé au taux prévu au IV.

L'excédent éventuel des moins-values à long terme ne peut être imputé que sur les plus-values à long terme imposables aux taux visés au présent *a* et réalisées au cours des dix exercices suivants.

.....